

Themenheft

## Bürgerbeteiligung im Umwelt- und Gesundheitsschutz

Positionen – Perspektiven – Handlungsfelder

Ausgabe 2 • 2013

Juli 2013





Aktionsprogramm  
Umwelt und Gesundheit  
(APUG)

# UMID

## Ausgabe 2 • 2013

**UMID:** Umwelt und Mensch – Informationsdienst ist ein Beitrag zum "Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit" (APUG) und Teil der Öffentlichkeitsarbeit.

## Impressum

**UMID: Umwelt und Mensch – Informationsdienst, Nr. 2/2013**

**ISSN 2190-1120 (Print), ISSN 2190-1147 (Internet)**

**Herausgeber:** Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR),  
Robert Koch-Institut (RKI), Umweltbundesamt (UBA)

**Druck:** Umweltbundesamt

**Redaktion:** Dr. Suzan Fiack  
Bundesinstitut für Risikobewertung  
Thielallee 88-92  
14195 Berlin  
E-Mail: pressestelle[at]bfr.bund.de

Dr. med. Ute Wolf  
Robert Koch-Institut  
General-Pape-Straße 62-66  
12101 Berlin  
E-Mail: u.wolf[at]rki.de

Dipl.-Ing. Dipl.-Soz. Helmut Jahraus  
Bundesamt für Strahlenschutz  
Ingolstädter Landstraße 1  
85764 Oberschleißheim (Neuherberg)  
E-Mail: hjahraus[at]bfs.de

Dr. phil. Dipl.-Ing. Hedi Schreiber  
Umweltbundesamt  
Corrensplatz 1  
14195 Berlin  
E-Mail: hedi.schreiber[at]uba.de

**Gesamtkoordination:** Kerstin Gebuhr M.A.  
Umweltbundesamt  
Geschäftsstelle Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit  
Corrensplatz 1  
14195 Berlin  
E-Mail: kerstin.gebuhr[at]uba.de

Bitte beachten Sie: Um Spam-Mails vorzubeugen, werden alle Mailadressen im UMID nicht mit dem @-Zeichen, sondern in der Form "vorname.name[at]einrichtung.de" angegeben.

E-Mail für UMID: umid[at]uba.de

UMID im Internet: <http://www.umweltbundesamt.de/umid/index.htm>

UMID im ÖGD-Intranet: <http://www.uminfo.de> (Bereich Literatur)

UMID auf apug.de: <http://www.apug.de/risiken/umweltmedizin/umid.htm>

Gedruckt auf Recyclingpapier mit dem Umweltzeichen "Blauer Engel".

Titelbild: "Bürgerbeteiligung". © Photo-K / fotolia.com.

UMID erscheint jährlich in 3 bis 4 Ausgaben im Rahmen des Aktionsprogramms Umwelt und Gesundheit (APUG) und kann kostenfrei abonniert werden. Er dient der Information von Behörden und Institutionen, die im Bereich Umwelt und Gesundheit arbeiten, außerdem auf dem Gebiet der Umweltmedizin tätigen Fachkräften sowie interessierten Bürgerinnen und Bürgern.

Die Zeitschrift sowie die in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jegliche Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe zu gewerblichen Zwecken ist untersagt. Die Verwertung der Beiträge im Rahmen wissenschaftlicher Arbeiten bedarf der Zitierung des Autors in Verbindung mit den bibliografischen Angaben. Die inhaltliche Verantwortung für einen Beitrag trägt ausschließlich der Autor/die Autorin. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Herausgeber übereinstimmen. Die am Ende eines Beitrags angegebene Kurzbezeichnung der Institution verweist auf das für die redaktionelle Betreuung zuständige Redaktionsmitglied.

# INHALTSVERZEICHNIS / CONTENTS

Vorwort .....	7
Editorial.....	9

## POSITIONEN

Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren neu denken .....	11
New insights into public participation in regulatory decision-making	
<i>Jochen Flasbarth, Prof. Johann-Dietrich Wörner, Michael Sailer</i>	
Die Zukunft der Bürgerbeteiligung – Herausforderungen und Perspektiven .....	15
The future of civic participation – challenges and prospects	
<i>Marion Stock</i>	

## PERSPEKTIVEN

Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik .....	21
On the way, not on its destination. Current forms of citizen participation – results of a survey of the German Institute of Urban Affairs	
<i>Klaus J. Beckmann, Stephanie Bock, Detlef Landua, Bettina Reimann</i>	
Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus umweltrechtlicher Sicht .....	28
Improvement of public participation from the point of view of environmental law	
<i>Tina Mutert</i>	
Von der Bürgerbeteiligung zur gesellschaftlichen Erneuerung.....	34
From citizen participation to social renewal	
<i>Michael Wehrspun, Korinna Schack</i>	

## **PROZESSGESTALTUNG**

Zentrale Standards bei Bürgerbeteiligungsprozessen .....	40
Essential standards in public participation processes	
<i>Ursula Ammermann</i>	
Visualisierung in Verfahren der Bürgerbeteiligung .....	44
Visualization in civic participation projects	
<i>Sonja Epple</i>	
„Potemkinsche Dörfer“ abbauen – Der Nutzen von Erfahrungswerkstätten im Gesunde Städte-Netzwerk.....	49
Removing „Potemkin villages“ – The benefit of experience workshops within the scope of the Healthy Cities Network	
<i>Klaus Winkler, Herbert J. Süßmeier</i>	
Bürgerbeteiligung mit Hilfe der Open Space Technology .....	54
Using Open Space Technology for citizen participation	
<i>Gert Fieguth, David May</i>	
Bürgerbeteiligung zu komplexen Themen – Auch im Bereich Umwelt und Medizin.....	60
Citizens' participation in complex topics – including the fields of environment and medicine	
<i>Hilmar Sturm</i>	
Laien diskutieren und bewerten Wissenschaft: Erfahrungen und Qualitätsanforderungen.....	67
Lay people discuss and assess scientific subjects: experience and quality criteria	
<i>Katharina Zöller</i>	
Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung als Instrumente der Risikokommunikation im gesundheitlichen Verbraucherschutz .....	75
Citizens' participation as an instrument in risk communication in consumer health protection	
<i>Astrid Epp, Mark Lohmann, Gaby-Fleur Böl</i>	

## **IM FOKUS: NETZAUSBAU UND ENERGIEVERSORGUNG**

Zur Frage der sozialen Akzeptanz von Landschaftsveränderungen – Hinweise zum Ausbau von Energienetzen in Deutschland .....	82
The issue of social acceptance of landscape change. Notes on development of energy grids in Germany	
<i>Olaf Kühne, Antje Schönwald</i>	
Netzausbau und Bürgerbeteiligung – Informieren, diskutieren, mitgestalten .....	89
Grid expansion and public participation – getting information, discussing, contributing	
<i>Maybritt Otremba</i>	
Neue Formen der Bürgerbeteiligung beim Stromnetzausbau .....	93
New forms of civic participation in grid expansion procedures	
<i>Yvonne Koch, Insa Lütkehus</i>	

Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene: Das Beispiel Heidenheim .....	99
Civic participation at local government level: example Heidenheim	
<i>Werner Glatzle und Fokusgruppe „Energieautarke Stadt“ Heidenheim</i>	

## HANDLUNGSFELDER

Bürgerbeteiligung bei der Badegewässerüberwachung .....	102
Public participation in monitoring bathing waters	
<i>Regine Szewzyk</i>	
Mach's leiser – Lärmminderung durch Bürgerbeteiligung .....	104
Let's make it quieter – Noise abatement by citizen participation	
<i>Tino Supplies, Ralf Elsässer, Fritjof Mothes, Matthias Hintzsche</i>	
Informiert und zufrieden? – Auf dem Weg zum mitbestimmenden Nutzer des Gesundheitswesens .....	111
Informed and satisfied? – Towards a participating user of the healthcare system	
<i>Livia Ryl, Kerstin Horch</i>	
Offene Verwaltung am Beispiel des Umweltministeriums Nordrhein-Westfalen .....	118
Ministry for Environment of North Rhine-Westphalia as an example of Open Government	
<i>Nora Gerstenberg, Christiane Krüger, Monika Mallau, Jens Müller, Elke Stöcker-Meier</i>	
Bürgerbeteiligung als Erfolgsfaktor kommunaler Entwicklung.....	124
Public participation as a success factor in local development	
<i>Martin Dünzl</i>	
Partizipation in der Münchner Stadtplanung – Aktuelle Beispiele .....	131
Participation in urban planning in Munich – current examples	
<i>Susanne Ritter</i>	
Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine bessere Planung im Verkehr und in der Stadtentwicklung .....	139
Improving transport and urban development planning through early public participation	
<i>Iris Reimold, Heike Seefried</i>	
Endlager Asse II – Transparenz, Information und Beteiligung: Wie kann verlorenes Vertrauen wiederhergestellt werden? .....	144
Asse II repository – transparency, information and participation: How can confidence in state competence to act be restored?	
<i>Ingo Bautz, Jörg Kaschubowski, Michaela Kreuzer, Thomas Jung</i>	
Bürgerbeteiligung im Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramm (DMF).....	154
Public participation in the German Mobile Telecommunication Research Programme (DMF)	
<i>Monika Asmuß</i>	

## **BLICK INS AUSLAND**

Zwei Schritte vor und einer zurück? Bürgerbeteiligung in der Schweiz am Beispiel der Alpentransitpolitik.....	159
Two steps ahead and one step back? The Swiss case of citizens' participation in the field of traffic policy in the Alpine region <i>Jeannette Behringer</i>	
Das Blackville-Projekt zum Gesundheitsmonitoring: Beispiel einer erfolgreichen Partnerschaft zwischen Bevölkerung und Wissenschaft.....	165
"Blackville Speaks Out" – The Blackville project: An example of a successful community-academic partnership.....	170
<i>Daniel T. Lackland</i>	

# Vorwort

Die Europäische Union hat das Jahr 2013 zum Jahr der Bürgerinnen und Bürger erklärt. Sie will damit in Europa ein stärkeres Bewusstsein für die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte schaffen. Es soll dazu dienen, die in der Europäischen Union vorhandenen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, sich am europäischen Gesetzgebungsprozess zu beteiligen, deutlicher zu machen.

Für die Redaktion der Zeitschrift UMID ist das „Bürgerjahr“ Anlass, dem Komplex Bürgerbeteiligung in Deutschland ein eigenes Heft zu widmen und Schlaglichter auf einen Prozess zu werfen, wie er sich im Themenfeld Umwelt und Gesundheit vollzieht. Belege dafür sind rechtliche Neuerungen, wie das am 26. Februar 2013 in Kraft getretene Patientenrechtegesetz und das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013.

Während seit Jahren einerseits eine sinkende Wahlbeteiligung und eine zunehmende Politikverdrossenheit beobachtet werden, fordern Bürgerinnen und Bürger andererseits auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Lebens immer mehr ihre Beteiligung an wichtigen Entscheidungsprozessen ein. Sie wollen mit ihren Positionen und Argumenten gehört und im Entscheidungsfindungsprozess berücksichtigt werden und nicht nur über bereits gefasste Entscheidungen informiert werden. „Stuttgart 21“, die Auseinandersetzungen um Flughafenbauten und damit verbundene Lärmbelastungen für die Bevölkerung, der Neustart der Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle oder auch Diskussionen über den notwendigen Aus- und Umbau des Energienetzes im Zuge der Energiewende in Deutschland sind einige prominente Beispiele dafür, wie nötig transparente und effektive Beteiligungsformen sind. Diese können zu mehr Verständnis beitragen, Konflikte entschärfen und Akzeptanz für Entscheidungen schaffen.

Bürgerinnen und Bürger werden im Bereich Umwelt und Gesundheit immer häufiger und intensiver in Planungen und Prozesse einbezogen, wie Beispiele aus dem Bereich Stadtplanung oder der Planung von Lärminderungsmaßnahmen zeigen. Auch bei der Bearbeitung komplexer wissenschaftlicher Fragestellungen werden bereits unterschiedliche Formen von Beteiligung praktiziert. Fragen, Wertungen und Empfehlungen der beteiligten Bürgerinnen und Bürger werden in Projekten berücksichtigt und fließen in Gutachten ein.

Planungen und Projekte können von den Vorschlägen und der Expertise der unmittelbar Betroffenen profitieren. Ein anderer Blickwinkel bereichert Prozesse, Entscheidungen gewinnen zusätzliche Legitimation. Dass nicht immer alle Beteiligten einer Meinung sind und bei Entscheidungen letztlich viele verschiedene Aspekte abzuwegen sind, sollte immer nachvollziehbar vermittelt werden.

Bürgerbeteiligung ist keine einfache Aufgabe. Sie ist vielgestaltig, und es gibt, wie die Erfahrungen zeigen, zahlreiche Möglichkeiten für Beteiligungen. Das vorliegende Heft kann deshalb keinen Gesamtüberblick bieten. Es soll vielmehr an ausgewählten Beispielen Herangehensweisen vorstellen sowie Möglichkeiten und Chancen für eine Bürgerbeteiligung im Themenfeld Umwelt und Gesundheit darlegen.

Die Beiträge dieses Heftes zeigen, dass Bürgerbeteiligung vordergründig zunächst zwar immer Zeit und Geld kostet, aber bei klaren Verantwortlichkeiten letztlich kein Hindernis für Entscheidungen darstellt. Vielmehr bietet sie die Chance, das Wissen und Können breiter Bevölkerungsschichten aufzunehmen, Argumente abzuwägen und diese bei den zu treffenden Entscheidungen mit zu berücksichtigen. Natürlich werden dabei auch Probleme deutlich, doch es lohnt sich, die Beteiligungskultur zu stärken. Die Erfahrung zeigt, dass frühzeitige Beteiligungen häufig Kontroversen vermeiden oder zumindest entschärfen, damit Folgekosten einsparen und somit in der Regel insgesamt, sowohl gesellschaftlich als auch ökonomisch betrachtet, die günstigere Alternative darstellen.

Wir freuen uns, dass wir Ihnen mit diesem Heft einen Einblick zum Thema Bürgerbeteiligung im Bereich Umwelt und Gesundheit an die Hand geben können.

***Reinhard Burger***

Präsident des Robert Koch-Instituts

***Jochen Flasbarth***

Präsident des Umweltbundesamtes

***Andreas Hensel***

Präsident des Bundesinstituts für Risikobewertung

***Wolfram König***

Präsident des Bundesamtes für Strahlenschutz

# Editorial

Bürgerbeteiligung gewinnt in Projekten, Planungen und in Entscheidungsprozessen auch im Themenfeld Umwelt und Gesundheit mehr und mehr an Bedeutung. Das vorliegende UMID-Themenheft umfasst aktuelle Beiträge zum breit gefächerten Thema Bürgerbeteiligung.

Einleitend umreißen zwei Beiträge **Positionen** zur künftigen Gestaltung von Bürgerbeteiligung. Ein gemeinsamer Beitrag vom Umweltbundesamt, dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt und dem Öko-Institut erläutert, wie eine gute Bürgerbeteiligung bei Verfahren, deren Ergebnisse Mensch und Umwelt erheblich belasten können, gestaltet werden kann und warum für diese Prozesse ein besserer rechtlicher Rahmen nötig ist. Ein Artikel der Stiftung MITARBEIT, die bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfeaktivitäten fördert, stellt Herausforderungen und Chancen einer stärkeren Bürgerbeteiligung aus Sicht der Stiftung dar.

Der Abschnitt **Perspektiven** vereint Beiträge, die ausloten, wo wir in Deutschland derzeit beim Thema Bürgerbeteiligung stehen und wo es Entwicklungspotenziale gibt. Vorgestellt werden die Ergebnisse einer Befragung von Kommunen, die zeigt, wie und welche Beteiligungsverfahren Kommunen derzeit nutzen und wie sie die Erfolgsaussichten solcher Beteiligungen einschätzen. Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie Öffentlichkeitsbeteiligung aus umweltrechtlicher Sicht besser ausgestaltet werden kann. Ein weiterer Beitrag stellt die Frage, wie Bürgerinnen und Bürger durch Beteiligung an Planungen, Projekten und politischen Strategien stärker zur gesellschaftlichen Erneuerung und zur Nachhaltigkeit beitragen können.

Ausgewählte Elemente der **Prozessgestaltung** von Bürgerbeteiligung stellt der darauffolgende Abschnitt dar. Nach der Erläuterung von Standards für Beteiligungsverfahren werden einzelne Methoden und Instrumente vorgestellt, die in verschiedensten Projekten und Planungen angewandt werden können.

Im **Fokus** eines eigenen Kapitels steht das derzeit aktuelle Thema **Netzausbau und Energieversorgung**. Zu Beginn verdeutlicht ein Beitrag, welche Landschaftsvorstellungen für die Akzeptanz oder Ablehnung von Landschaftsveränderungen, wie sie der Netzausbau mit sich bringt, eine Rolle spielen. Außerdem erläutert er, was aus Sicht der Landschaftsforschung beim Netzausbau zu beachten ist. Daran schließt sich ein Beitrag an zu Rolle und Aktivitäten der Bundesnetzagentur – einem der zentralen Akteure in diesem Prozess – auf dem Feld der Bürgerbeteiligung.

Neue Formen der Bürgerbeteiligung stellt ein Beitrag anhand von Beispielen aus Schleswig-Holstein vor. Hier wird unter anderem auch ein Blick auf das Modellprojekt Bürgerleitung geworfen, bei dem Bürgerinnen und Bürger erstmals in Deutschland die Möglichkeit haben, sich finanziell am Neubau einer Höchstspannungsleitung zu beteiligen.

Wie die konkrete Arbeit von Bürgerinnen und Bürgern am Thema Energie und Energieerzeugung aussieht und wie deren Ergebnisse aufgegriffen und umgesetzt werden, verdeutlicht ein Bericht aus einer Arbeitsgruppe, die an einem Konzept für die künftige Stadtentwicklung in Heidenheim mitarbeitete.

Der Abschnitt **Handlungsfelder** stellt eine Reihe unterschiedlicher Projekte aus dem Bereich Umwelt und Gesundheit vor und zeigt, wie Bürgerinnen und Bürger an Planungen oder Projekten beteiligt wurden, welche Erfahrungen hierbei gesammelt wurden, aber auch welche Probleme sich mitunter zeigten.

Abschließend soll mit zwei Artikeln der **Blick ins Ausland** gerichtet werden. Am Beispiel der Verkehrspolitik am Gotthard gibt ein Beitrag aus der Schweiz einen Einblick in das komplexe Gefüge der Schweizer Demokratie mit seinem ausgebauten System der Bürgerbeteiligung. Ein Beitrag aus den USA berichtet über ein Projekt in South Carolina, mit dem es gelang, Ergebnisse aus wissenschaftlichen Studien zu gesundheitlichen Risiken auf unterschiedlichsten Wegen umfassend und verständlich an die Bevölkerung zu vermitteln.

***Die Redaktion***

# Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren neu denken

New insights into public participation in regulatory decision-making

Jochen Flasbarth<sup>1</sup>, Prof. Johann-Dietrich Wörner<sup>2</sup>, Michael Sailer<sup>3</sup>

## Abstract

Debates of current large-scale projects like the extension of the infrastructure of the power supply network necessary for implementing the energy transition programme has initiated a paradigm shift in the discussion of the planning process and licensing procedures. In the focus of attention is the question of speeding up processes and improving quality at the same time as well as improving consumer acceptance as a basic prerequisite for public participation at a new level. Proper legislation can be of help in this respect. Public consultation makes the interests of the population and possible conflicts evident. The article explains the basic conditions for a successful participation of the public and argues for a better legal framework for processes of participation.

## Zusammenfassung

Debatten um derzeitige Großprojekte wie der für die Energiewende notwendige Ausbau der Netzinfrastrukturen haben in der Diskussion um Planungs- und Genehmigungsverfahren einen Paradigmenwechsel eingeleitet. Es geht zunehmend um die Frage, wie die Beschleunigung von Verfahren mit einer verbesserten Qualität und vor allem mit mehr Akzeptanz für die getroffenen Entscheidungen verbunden werden kann. Essentiell für eine Verbesserung dieser Situation ist eine neue Beteiligungskultur. Diese kann durch rechtliche Vorgaben gestärkt werden. Beteiligung macht klarer, welche Interessen bestehen und welche Zielkonflikte zu lösen sind. Der Beitrag erläutert Grundbedingungen für eine aus Umweltsicht erfolgreiche Beteiligung und spricht sich unter anderem für einen besseren rechtlichen Rahmen für Beteiligungsprozesse aus.

## Einleitung

Stuttgart 21, die Debatten zum Fluglärm in Berlin und Frankfurt sowie der für die Energiewende notwendige Ausbau der Netzinfrastrukturen haben in der Diskussion um Planungs- und Genehmigungsverfahren einen Paradigmenwechsel eingeleitet. Es geht zunehmend um die Frage, wie die Beschleunigung von Verfahren mit einer verbesserten Qualität und vor allem mit mehr Akzeptanz für die getroffenen Entscheidungen verbunden werden kann. Eine effiziente und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung fördert alle drei Elemente. Sie macht Entscheidungen nachvollziehbar und transparent, ermöglicht – auch und gerade aus Umweltsicht – bessere Lö-

sungen und kann die Dauer von öffentlicher Planung sowie der Zulassung und Durchführung von Vorhaben verkürzen.

Es hat aber auch ein Perspektivwechsel stattgefunden: Während verzögerte Verfahren aus Sicht des Umweltschutzes auch die Chance boten, umweltschädigende Vorhaben ganz abzuwenden, tritt die Umweltseite heute selbst offensiv für Vorhaben des Umweltschutzes ein, die ein entscheidender Motor des Strukturwandels in Richtung Nachhaltigkeit sind. Doch sind auch diese Vorhaben, etwa beim Ausbau der Erneuerbaren Energien selbst einer kri-

<sup>1</sup> Umweltbundesamt.

<sup>2</sup> Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt.

<sup>3</sup> Öko-Institut e. V.

tischen Bevölkerung ausgesetzt. Hierin besteht aber vor allem eine große Chance, nämlich die früher eingeforderte Beteiligungskultur nun auch auf Kernanliegen des Umweltschutzes anzuwenden. Aus Sicht des Klima- und Ressourcenschutzes besteht damit im Hinblick auf den erforderlichen Stromnetzausbau und auf Infrastrukturprojekte (z. B. Speicherbecken, Windparks) ein besonderes Interesse an der Akzeptanz der Öffentlichkeit, um die Dauer der Planungs- und Zulassungsverfahren und ihrer Umsetzung so gering wie möglich zu halten. Bessere Lösungen bei Planungen (z. B. Bundesverkehrswegeplan, Raumordnungsplan) und Projekten senken die Belastungen der Umwelt und der Gesundheit und werden damit dem Schutz der Umwelt und den Interessen der Bürgerinnen und Bürger besser gerecht.

## **Neues Denken schafft bessere Lösungen**

Die aktuelle Situation vor allem bei Großvorhaben macht deutlich, dass die derzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerinnen und Bürger, Verbände) reformbedürftig ist. Die Informationen über Beteiligungsmöglichkeiten sind oft unzureichend, die Beteiligung kommt häufig zu spät, viele für die Betroffenen relevanten Themen sind nicht Gegenstand der Diskussion, die Beteiligten fühlen sich nicht gehört. Essentiell für eine Verbesserung dieser Situation ist eine **neue Beteiligungskultur**. Diese kann durch rechtliche Vorgaben gestärkt werden. Problematisch ist die teilweise negative Sicht sowohl der Planungs- oder Vorhabenträger und der Behörden auf der einen Seite („Beteiligung ist ein aufwendiges und zeitintensives Hindernis“) als auch der Betroffenen auf der anderen Seite („Die hören doch sowieso nicht auf uns“). Wichtig ist ein Mentalitätswechsel hin zur positiven Einschätzung, dass eine gute Beteiligung zu einem schnelleren und einfacheren Verfahren und zu einem für alle Beteiligten besseren Ergebnis führt. So kann z. B. die frühzeitige Verständigung auf eine auszuarbeitende Planungsalternative („Richtungsentscheidung“) spätere Konflikte entschärfen und die Einwände im förmlichen Verfahren auf noch zu regelnde Einzelheiten der jeweiligen Antragsvariante lenken. Beteiligung macht klarer, welche Interessen bestehen und welche Zielkonflikte zu lösen sind.

Erst dieses neue Verständnis schafft die Voraussetzung für die effiziente Durchführung der informellen Informations- und Beteiligungsschritte.

## **Grundbedingungen für eine aus Umweltsicht erfolgreiche Beteiligung**

Nur durch sorgfältig ausgestaltete, nachvollziehbare und fair durchgeführte Verfahren bei der Aufstellung von umweltrelevanten Plänen und Programmen und zur Zulassung potentiell umwelt- und gesundheitsbelastender Vorhaben lassen sich die aus Umweltsicht wichtigen Ziele erreichen: Bessere Lösungen und zumindest Akzeptanz für die im öffentlichen Interesse (z. B. Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Daseinsvorsorge) erforderlichen Vorhaben bei den dann trotzdem noch negativ Betroffenen.

Eine in diesem Sinne erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung beginnt **frühzeitig**, also nicht erst, wenn „alle Würfel schon gefallen sind“, sondern wenn maßgebliche Realisierungsoptionen bis hin zu Bedarfsfragen noch offen sind. Sind bestimmte Fragen nicht mehr offen, sondern z. B. auf einer vorgelagerten Ebene bereits entschieden, muss dies allen Beteiligten klar sein. Beteiligung darf keine falschen Hoffnungen wecken.

Eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung ist **bürgernah** ausgestaltet. Sie ermöglicht eine faire Diskussion der Beteiligten **auf Augenhöhe** und auf der Grundlage von **objektiven, nicht interessensgeleiteten** Informationen. Dazu werden z. B. wichtige Unterlagen allgemeinverständlich formuliert oder bei Bedarf ergänzend mündlich erläutert. Eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung erfolgt in förmlichen und informellen Schritten. Die **informelle Information und Beteiligung** der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände erfolgt bei Bedarf ergänzend.

## **Klare Regeln und eine gute Prozessgestaltung der informellen Beteiligung sind „die halbe Miete“**

Voraussetzung auch für eine das formale Verfahren ergänzende informelle Beteiligung ist, die Form des Verfahrens, der Spielregeln sowie der Berücksichtigung der Ergebnisse im weiteren Verfahrensablauf zu klären und Akzeptanz dafür bei alle Beteiligten zu schaffen. Im Einzelfall können je nach den örtlichen Bedingungen (z. B. Anzahl der Betroffenen, Art der Belastungen) unterschiedliche Methoden geeignet sein. Um falsche Hoffnungen oder überhöhte Erwartungen zu vermeiden, muss bereits zu Beginn der informellen Beteiligung klargestellt werden, erstens wie die erzielten Ergebnisse je-



weils in das förmliche Verfahren und die Entscheidung eingehen können oder sollen und zweitens welche Gestaltungsspielräume für gemeinsame Absprachen bestehen. Dabei ist es wichtig, dass diese nicht zu eng gesteckt werden, damit innovative neue Lösungen möglich werden und letztendlich ein erfolgreicher Prozess wahrscheinlicher wird. Beispielsweise muss klar gestellt werden, dass die abschließende Entscheidung in zahlreichen Fällen das Ergebnis der Abwägung vieler verschiedener Belange ist, in die die Ergebnisse eines informellen Prozesses zwar einfließen, aber die Entscheidung letztlich nur mitprägen können.

Ist eine Moderation von informellen Beteiligungsschritten erforderlich, sollten sich die Beteiligten auf eine **unparteiische** Person einigen, die das Vertrauen der Beteiligten genießt. Der Moderator/die Moderatorin sollte klar definierte **Freiheitsgrade** im Prozess haben. Ist externe Expertise erforderlich, sollten sich die Beteiligten auf **unabhängige Gutachterinnen/Gutachter** einigen. Dazu sind auch Formate für die Einbeziehung unterschiedlicher wissenschaftlicher Auffassungen erforderlich. Die beteiligten Seiten sollten bei jeglicher Form der informellen Beteiligung im eigenen Interesse darauf hinwirken, dass in Gesprächskreise delegierte Personen oder die „**Verhandlungsführenden**“ bei größeren Runden **ad personam** benannt werden.

Die Benennung konstruktiver und kreativer Personen, die auch Vertretern anderer Interessen zu hören, gute Ideen erkennen und in der Lage sind, die eigene Position auch zu reflektieren, trägt wesentlich dazu bei, positive Lösungen zu finden. Die Schaffung einer Situation, die aufgestaute Konflikte nicht weiter anschürt, ist essentiell für das Ergebnis. Verhandlungsführende in solchen Runden

benötigen ein **Mandat** derer, die sie vertreten – vor allem wenn eine Absprache getroffen werden soll, an deren Ergebnis im förmlichen Verfahren eine verbindliche Rechtsfolge geknüpft ist.

Bei informellen Beteiligungsschritten kann es in manchen Fällen sinnvoll sein, diese **allgemein zugänglich** zu machen (z. B. Informationsveranstaltung in großem Rahmen), bei anderen kann ein **begrenzter Kreis** (runder Tisch) zweckmäßig sein. Ruhe zum Denken und Vertraulichkeit bei erster Ideengenerierung und Expertendiskussionen sind zielführend und auch akzeptabel, wenn dann die daraus entstandenen Ideen wieder in der Öffentlichkeit präsentiert und weiter diskutiert werden. Der Prozess muss insgesamt **transparent** sein. Der **Verlauf und die Ergebnisse** von informellen Beteiligungsschritten müssen sämtlichen Betroffenen zeitnah zur Verfügung stehen (z. B. Dokumente und Videostreams im Internet, Regionalfernsehen).

## Besserer rechtlicher Rahmen für Beteiligungsprozesse

Schon heute stellen das **Fachplanungsrecht**, das **Raumordnungs- und Bauplanungsrecht** und die **Regelungen zur Zulassung** von Vorhaben mit den zahlreichen Möglichkeiten für eine Bürgerbeteiligung einen guten Rahmen zur Verfügung. Dieser muss ausgeschöpft werden und sollte durch weitere Vorschriften ergänzt werden.

Wichtig ist, einen Rechtsrahmen auch für **informelle Beteiligungsprozesse** zu schaffen. Dieser sollte Regelungen für eine größtmögliche **Verbindlichkeit** der Absprachen, sowie zum Verhältnis der informellen und förmlichen Verfahrensschritte enthalten. Auch die Möglichkeit einer finanziellen Förderung der informellen Beteiligung (z. B. **Mittel für unabhängige Sachverständige**) kann helfen, guten informellen Prozessen eine größere Verbreitung zu geben.

Für wichtige umweltrelevante Planungen und Vorhaben (z. B. bestimmte SUP-pflichtige Pläne, UVP-pflichtige Vorhaben) ist eine **frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung** einzuführen. Vorbildlich können dafür die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauleitplänen, die Antragskonferenzen sowie die frühzeitigen Konsultationen beim Stromnetzausbau sein.

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist in allen Verfahren vorzusehen, deren Ergebnisse Mensch und Umwelt erheblich belasten können. Dies gilt auch für Verfahren, deren Ergebnisse zu berücksichtigende Festlegungen für nachfolgende Verfahren zu umweltbelastenden Plänen oder Projekten enthalten. Zu prüfen ist, ob dies auch für die Vielzahl der **nicht rechtlich geregelten Planungen** (z. B. städtebauliche Entwicklungskonzepte, kommunale Verkehrskonzepte) gilt, die die inhaltliche Grundlage für nachfolgende förmliche Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (z. B. Flächennutzungsplan) legen. Bei der Gestaltung der neu zu regelnden **Bundesplanungen** (Bundesverkehrswege, Endlagersuche) könnten die Erfahrungen mit den weitreichenden Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau als Vorbild dienen (z. B. generelle Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit bereits bei der Festlegung von Bedarfsszenarien).

Die verschiedenen **bestehenden förmlichen Verfahren** zur Aufstellung von Plänen und die Zulassung von Vorhaben regeln die Öffentlichkeitsbeteiligung unterschiedlich (z. B. fakultativer Erörterungstermin im BImSchG, ansonsten häufig obligatorisch). Eine **Harmonisierung der Regelungen** für umweltrelevante Pläne, Programme und Vorhaben würde der Öffentlichkeit den Zugang zu diesen Verfahren erleichtern. Das Kriterium für die Entscheidungen, die bei einer solchen Vereinheitlichung zu treffen sind, sollte dabei stets die Herstellung der genannten Grundbedingungen für eine gelungene Öffentlichkeitsbeteiligung sein.

Um die Beteiligung der Öffentlichkeit bei förmlichen Schritten deutlich zu erleichtern, sollte die gegenwärtig von einzelnen Behörden angewandte Praxis, Antragsunterlagen vollständig oder teilweise über das **Internet** zur Verfügung zu stellen, als allgemeine Anforderung eingeführt werden. Dies gilt auch für die Nutzung **aktueller Kommunikationsformen** bei der Erhebung von Einwänden (z. B. per E-Mail oder in E-Formularen mit Pflichtfeldern). Dies könnte die Schwelle für die Beteiligung senken und den Auswertungsaufwand durch die zuständigen Behörden deutlich reduzieren.

Bei Verfahren, bei denen eine **Verwaltung gleichzeitig als Vorhabenträger und Zulassungsbehörde** fungiert, z. B. bei Vorhaben auf kommunaler Ebene, sollte geprüft werden, ob Interessenkollisionen bestehen und wie diese zu lösen sind (z. B. durch

die Verlagerung der Zuständigkeit für die Zulassung auf eine andere Behörde oder Verwaltungsebene).

Bei alledem sind die Wirkungen einer Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten auf den gesamten Verfahrenszusammenhang zu beachten, zum Beispiel auf den **Rechtsschutz** und die **Verfassungsmäßigkeit**.

## **Mehr Akzeptanz durch bessere materielle Standards und Ausgleichsregelungen**

Mangelnde Akzeptanz kann darauf zurückzuführen sein, dass das geltende Recht nach Auffassung der Öffentlichkeit nicht hinreichend abbildet, dass die Umwelt ein öffentliches Gut ist, das Allen gleichermaßen „gehört“. Eine grundsätzliche Verbesserung der Akzeptanz gegenüber Großvorhaben kann daher durch strengere **rechtliche Umweltstandards** erreicht werden. Auch hinsichtlich der Maßnahmen zum Ausgleich und zur Verminderung von Belastungen besteht noch Spielraum für Verbesserungen (z. B. Realisierung von Ausgleichsmaßnahmen zeitlich parallel zum Vorhaben oder in unmittelbarem Anschluss).

Mehr Akzeptanz kann außerdem durch eine Ergänzung der bestehenden Mechanismen des **Vorteil-Nachteil-Ausgleichs** erzielt werden. Es wäre zu prüfen, welche Maßstäbe des Vorteil-Nachteil-Ausgleichs bzw. der Entschädigung Betroffener vor dem Hintergrund herangezogen werden könnten, dass in vielen Fällen der Ausbau von Infrastrukturen (z. B. Netze), sowohl den öffentlichen Interessen dient (z. B. Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Daseinsvorsorge), als auch im erheblichen Interesse privatwirtschaftlicher Institutionen liegt.

Dieser Beitrag wurde vom Umweltbundesamt im Oktober 2012 als Einzelpublikation herausgegeben und für die vorliegende Veröffentlichung um Zusammenfassung und Abstract ergänzt.

## **Kontakt**

Umweltbundesamt  
Pressestelle  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
E-Mail: pressestelle[at]uba.de

[UBA]

# Die Zukunft der Bürgerbeteiligung – Herausforderungen und Perspektiven

The future of civic participation – challenges and prospects

Marion Stock

## Abstract

At present, many municipal and citizen protagonists call for increased citizen participation in political decision-making and creating future. Cooperation of all social forces and citizen participation are living democracy and can contribute to meeting the challenges of the future. But, how can this be successful? What is the situation of the citizen participation today? Where are the prospects and the challenges? The article deals with these questions and shows some of the essential future trends and challenges.

## Zusammenfassung

Die Forderung nach stärkerer Bürgerbeteiligung wird derzeit von vielen kommunalen und bürgergesellschaftlichen Akteuren erhoben und kraftvoll vorangetrieben. Immer mehr Menschen erkennen, dass uns Partizipation und die Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Kräfte auf dem Weg hin zu einer gelebten Demokratie und bei der Beantwortung von Zukunftsfragen entscheidend voranbringen. Doch wie kann dies gelingen? Wie ist die Situation der Bürgerbeteiligung heute? Wo liegen die Perspektiven und die damit verbundenen Herausforderungen, wenn Bürgerbeteiligung in unserer Gesellschaft gestärkt und zur Selbstverständlichkeit werden soll? Mit diesen Fragen beschäftigt sich der folgende Beitrag und zeigt dabei einige der wesentlichen Zukunftstrends und die daran geknüpften Herausforderungen auf.

## Einleitung

»Atomkraft? Nein danke!« – »Ja zum Kopfbahnhof!« – »Energie in Bürgerhand!« – »Feiern für den Klimaschutz«: Immer mehr Bürgerinnen und Bürger fordern das Recht auf Mitgestaltung und Mitsprache bei Themen, die sie global oder lokal für wichtig und zukunftsweisend erachten. Sie vernetzen sich im Internet, sie demonstrieren und protestieren auf Straßen und Plätzen, sie gestalten phantasievolle Aktionen und widersprechen dabei vielfach den Entscheidungen von Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

Parallel dazu machen sich Kommunalpolitik und -verwaltung vielerorts auf den Weg, Bürgerinnen und Bürger stärker in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen. An vielen Orten setzt man mittlerweile gezielt auf die Ideen und Potenziale von Bürgerinnen und Bürgern, wenn es um Fragen der Infrastruktur, des demografischen Wandels, des Zusammenlebens in der Kommune und vieles andere mehr geht. Die Projekte »Essen kriegt die Kurve«, »Netzwerk Soziale Stadt« in Neckarsulm oder die Heidelberger »Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung« (Internetadressen am Ende des

Beitrags) stehen zusammen mit vielen anderen für den Versuch, eine neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung zu erreichen.

Seit einiger Zeit nutzen auch Bundesländer die Chancen der politischen Partizipation. Beispielsweise bat Rheinland-Pfalz die Bevölkerung um Rat bei der Gestaltung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Baden-Württemberg hat eine »Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung« eingesetzt.

Findet sich hier die Zukunft der Bürgerbeteiligung?

Bürgerbeteiligung wird an vielen Orten dieser Republik auf den Weg gebracht. Sie wird hier verstanden als Partizipation an politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen. Sie hat viele Gesichter, Themen und Akteure, sie durchzieht alle gesellschaftlichen Ebenen und alle Milieus. Und sie stellt politische, wirtschaftliche und kulturelle Planungen und Entscheidungen auf den Prüfstand. Die Zukunft der Bürgerbeteiligung

ist überall dort zu finden, wo sich Menschen aktiv einbringen, wo sie sich gemeinsam anstehenden Herausforderungen stellen, wo sie um gangbare Wege zur Gestaltung der Zukunft ringen und damit unsere Demokratie mit Leben füllen. So einfach ist das!

So einfach? Es ist klar, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgergesellschaft auf vielfältige Hürden und Herausforderungen stößt – und dass sie eine große Zahl von Schwierigkeiten und Streitpunkten birgt. Dies sollte uns aber nicht daran hindern, Bürgerbeteiligung noch stärker als wesentlichen Teil unseres demokratischen Systems zu etablieren.

## Bürgerbeteiligung heute – vielgestaltig und widersprüchlich

In vielen Kommunen gibt es heute große und kleine Beteiligungsprojekte mit beeindruckenden Ergebnissen. Dennoch ist die politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen und insgesamt in Deutschland räumlich, fachlich und zeitlich nur inselhaft verbreitet. Viele Fachleute aus Politik und Verwaltung befürchten an Einfluss zu verlieren. Sie hegen Vorbehalte und wissen nicht, wie sie mit dem zunehmenden Wunsch nach Beteiligung umgehen sollen – selbst wenn sie erkannt haben, dass die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse mittlerweile notwendig geworden ist. Gleichzeitig ist das Wissen über die Umsetzung von Beteiligungsprozessen in den Verwaltungen oftmals nicht weit verbreitet. Vielfach fehlen auch entsprechende Strukturen.

Das Wissen über die Möglichkeiten einer verstärkten Mitwirkung ist auch bei vielen Bürgerinnen und Bürgern (noch) nicht angekommen. Trotz der eingangs beschriebenen Bürgerproteste und der Forderung nach mehr Beteiligung ist es nur ein kleiner Teil der Menschen, der sich in gesellschaftliche Entscheidungsfindungen einbringt oder einmischt. Wie hoch die Aktivierungspotenziale letztlich sind, wird in der Fachwelt unterschiedlich bewertet. In jedem Falle kann aber festgehalten werden, dass in allen Milieus unserer Gesellschaft noch weit mehr Menschen für eine aktive Mitwirkung gewonnen werden könnten (Arbeitskreis Open Government 2012: 8). Bei einigen Gruppen ist dies allerdings

deutlich schwieriger als bei anderen. Die Gebildeten und Gutsituierten sind leichter zu erreichen als diejenigen, die sich aufgrund ihrer Lebenssituation, ihrer Bildung oder gesellschaftlichen Stellung nicht oder nur in geringem Maße artikulieren können oder wollen.

Ein Blick auf die konzeptionelle Ebene zeigt, dass ein gesamtstrategischer Ansatz hin zu mehr Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen unserer Demokratie in weiten Teilen fehlt. Bürgerbeteiligung ist nur in wenigen Kommunen verbindlich verankert und Bestandteil ihres alltäglichen Handlungsrepertoires. Sie ist somit zumeist von einem außerordentlichen Engagement einzelner Personen oder Gruppen oder von der finanziellen Unterstützung durch entsprechende Förderprogramme abhängig.

Gleichzeitig ist der Methodenkoffer der Bürgerbeteiligung heute reichlich gefüllt. Auch das Wissen über die professionelle Gestaltung der Prozesse ist vorhanden. Allerdings sind die notwendigen Kenntnisse noch nicht weit genug verbreitet und an allen relevanten Stellen angelangt. So sind etwa bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den kommunalen Verwaltungen, die vielfach selbst Prozesse organisieren oder auch gestalten, die notwendigen Kompetenzen zur professionellen Planung und Umsetzung von Beteiligungsprozessen nur punktuell vorhanden. Oftmals fehlt ihnen zudem der erforderliche zeitliche Spielraum, um Beteiligungsprozesse umzusetzen. Für den Einsatz externer Dienstleister hingegen mangelt es in den Kommunen häufig an Geld.

Zusammengefasst ergibt sich ein widersprüchliches Bild:

- Viele Politikerinnen und Politiker setzen das Thema Beteiligung auf ihre Agenda und bekennen sich zu mehr Partizipation. Gleichzeitig stehen wir erst am Anfang, wenn es darum geht, Bürgerbeteiligung im kommunalen Alltagshandeln verbindlich zu verankern.
- Die Kenntnisse über den professionellen Einsatz von Methoden und eine kompetente Prozessgestaltung sind in der Fachwelt vorhanden. Gleichzeitig ist dieses Wissen noch kaum an allen umsetzungsrelevanten Stellen angekommen.
- Es gibt hoffnungsvolle Projekte in den Kommunen, die kompetent und hochengagiert umgesetzt werden. Zugleich ist die Realisierung von Bür-

gerbeteiligung im Alltagshandeln und den Strukturen der Kommunalverwaltung größtenteils nicht verankert. Zudem existieren kaum Ansätze und Bestrebungen, um die in den Beteiligungsprojekten gewonnenen Erfahrungen für die weitere Arbeit zu nutzen.

- Bürgerinnen und Bürger engagieren sich an vielen Orten. Sie sind sehr aktiv und phantasievoll in ihren Aktionen und geben wesentliche Impulse für die Entwicklung der Kommunen. Die Anzahl der letztendlich tatsächlich engagierten Bürgerinnen und Bürger ist jedoch gering. Viele werden nicht erreicht.

Dies sind nur einige der Widersprüche, mit denen sich die Menschen, die Bürgerbeteiligung aktiv vorantreiben möchten, auseinandersetzen müssen. Will man gleichwohl Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen unserer Gesellschaft stärken, müssen die Ursachen dieser Widersprüche erkannt und die daran geknüpften Herausforderungen angenommen werden.

## **Ansätze zur Stärkung von Bürgerbeteiligung**

Im Folgenden werden einige relevante Aspekte und Handlungsansätze genannt, die für die Stärkung der Bürgerbeteiligung in unserer demokratischen Gesellschaft von Bedeutung sind.

### ***Bürgerbeteiligung als Selbstverständlichkeit in der Kommune verankern***

Soll Bürgerbeteiligung gelingen, müssen sich alle Akteure hierzu bekennen und sie ernst nehmen. Ansonsten ist die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung nur ein Lippenbekenntnis und das gegenseitige Vertrauen als wichtigste gemeinsame Arbeitsbasis geht schnell und häufig unwiederbringlich verloren.

Doch der Wille allein reicht hierbei nicht aus. Bürgerbeteiligung muss auch strukturell und organisatorisch möglich und machbar sein. Es ist nicht genug, wenn Partizipation in unserer Gesellschaft allein durch die eigene Motivation und das Engagement einzelner Akteure in Verwaltung, Politik und Bürgergesellschaft unter erheblichem Kraftaufwand vorangebracht wird. Bürgerbeteiligung braucht Unterstützung, sie braucht eine strukturelle und organisatorische Basis – und dies bei möglichst vielen Akteursgruppen.

Mittlerweile bemühen sich einige Kommunen, dies zu erreichen und Bürgerbeteiligung stärker im kommunalen Alltag zu verankern. Städte wie Heidelberg, Bonn, Mannheim und Leipzig ergreifen die Initiative, um Bürgerbeteiligung zur Selbstverständlichkeit zu machen. Sie gehen dabei verschiedene Wege und verbinden auf unterschiedliche Art und Weise strukturelle Veränderungen und kommunalrechtliche Setzungen mit motivierenden und unterstützenden Elementen. Vertiefende Informationen hierzu und weitere Beispiele bietet die Plattform des Netzwerks Bürgerbeteiligung unter folgendem Link: <http://leitlinien.netzwerk-buergerbeteiligung.de/dito/explore?action=news2coljournalshow&id=36> (Abrufdatum: 24.06.2013).

Für Kommunalpolitik und -verwaltung ist dabei eine wesentliche Herausforderung, ihre internen Prozesse und Strukturen so zu gestalten, dass sie »bürgerbeteiligungskompatibel« sind und die für das Management solcher Prozesse notwendigen Kompetenzen zu erlangen. Kommunalpolitik und -verwaltung müssen lernen, ihre Diskursfähigkeit und ihre Kommunikation nach »außen« zu stärken. Gleichzeitig müssen sie ihre Kommunikationsprozesse und die interne Organisation auf die Erfordernisse der Bürgerbeteiligung ausrichten. So müssen unter anderem Anlauf- und Koordinierungsstellen für partizipative Prozesse in den Kommunen geschaffen und zudem die Fähigkeiten zur interdisziplinären Zusammenarbeit und zum Führen interner Diskurse und Debatten gestärkt werden. Außerdem muss geklärt werden, wie die informellen Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in formelle Entscheidungsprozesse eingebracht werden können und sollen und wie die rechtlich vorgeschriebenen grundlegenden Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit um diskursive Elemente erweitert werden können.

Für all das sind Schulungen und Qualifizierungsangebote und eine gemeinsame Auseinandersetzung aller Akteure darüber nötig, welche Wege gangbar und sinnvoll sind.

### ***Qualitätsstandards bei der Prozessgestaltung sichern***

Der Methodenkoffer der Bürgerbeteiligung ist prall gefüllt – dies haben wir bereits festgestellt. Dennoch sind wir in Bezug auf die Ausgestaltung der Beteiligungsprozesse in der Praxis noch lange nicht am Optimum angelangt. Beteiligung darf nicht allein von den Methoden her gedacht und durch die

Anwendung einzelner Verfahren beschrieben werden. Bürgerbeteiligung muss heute vielmehr als längerfristiger Prozess und als ineinander greifen verschiedener Verfahren, Methoden und Medien gesehen werden. Die Gestaltung von Bürgerbeteiligungsprozessen ist dabei ein anspruchsvolles Unterfangen, das großer Sorgfalt bedarf.

Eine wichtige Herausforderung ist deshalb auch, Qualitätsstandards bei der Umsetzung von Bürgerbeteiligungsprozessen zu erarbeiten und diese mit Leben zu füllen: Die Prozesse müssen transparent und fair gestaltet werden. Es müssen alle Menschen zur Wort kommen – auch die, die sich in klassischen Diskussionssituationen nicht oder nur in geringem Maße artikulieren können. Bürgerbeteiligung braucht den Dialog auf Augenhöhe. Sie braucht Verlässlichkeit und Verbindlichkeit. Und sie braucht Vereinbarungen darüber, wie Entscheidungen gefunden werden und dass diese von allen Akteuren gemeinsam getragen werden.

Mittlerweile gibt es einige interessante Ansätze, die entsprechende Anforderungen an die Qualität von Beteiligungsprozessen formulieren und handhabbar machen. Zu nennen sind hierbei unter anderem die 2013 erschienenen »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« des Netzwerks Bürgerbeteiligung oder die »Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung« in Österreich (Bundeskanzleramt und Lebensministerium Österreich 2009). Sie bieten

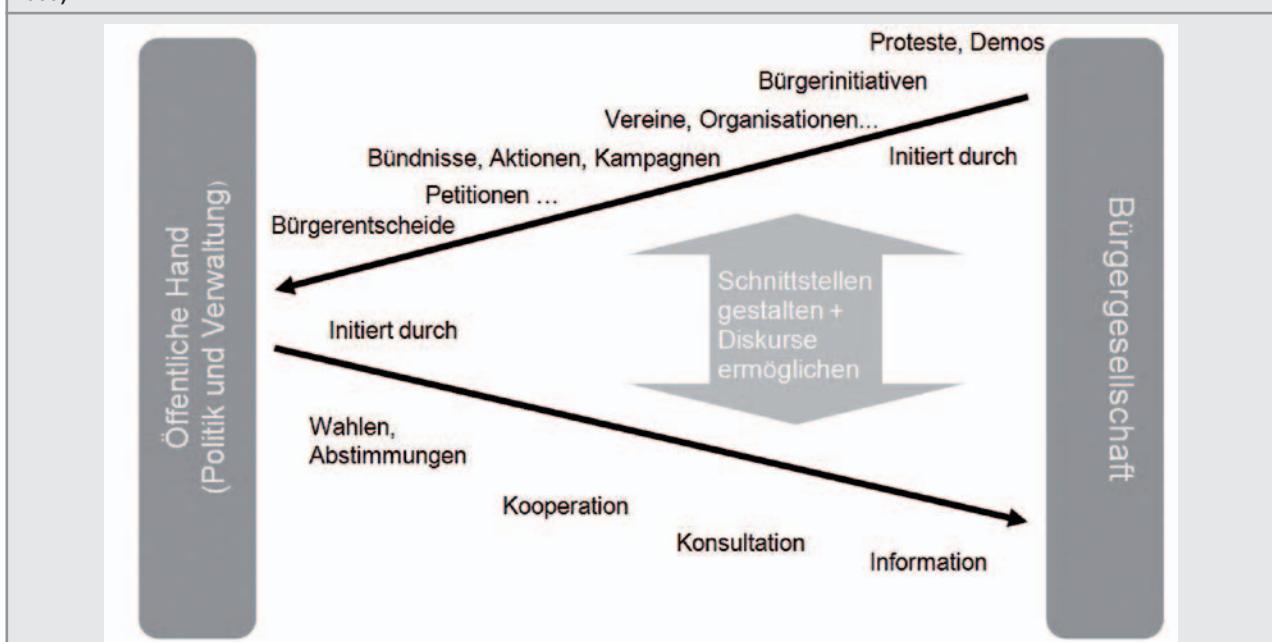
eine gute Orientierung in Bezug auf die notwendigen Umsetzungsstandards von Bürgerbeteiligung. Die Konkretisierung und Übertragung auf die jeweils lokalen Bedingungen müssen allerdings in den Kommunen vor Ort erfolgen.

### **Diskursangebote der öffentlichen Hand mit Aktivitäten und Forderungen der Bürgergesellschaft verbinden**

Bürgerbeteiligung ist keine kommunikative Einbahnstraße (Abbildung 1). Sie wird einerseits von Bürgerinnen und Bürgern eingefordert und andererseits von Verwaltung und Politik angeboten. Nicht immer stoßen die Forderungen nach mehr Beteiligung und die inhaltlichen Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger auf Widerhall bei den Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Hand. Ebenso ist es in der entgegengesetzten Richtung: Die Aufrufe von Verwaltung und Politik zur Bürgerbeteiligung bleiben teils ungehört – oder zumindest unbeantwortet.

Themen, Zeiten, Kommunikationskanäle und Rahmenbedingungen passen oftmals nicht zusammen. Dies führt zu Unsicherheit, Ärger und teils auch zu Wut auf beiden Seiten. Eine wesentliche Herausforderung für die Zukunft ist es demnach, die Schnittstellen zwischen den Aktivitäten und Forderungen der Bürgerinnen und Bürger und den Beteiligungsangeboten von Politik und Verwaltung besser zu verzähnen. Dies bedeutet auch, dass Bürgerbetei-

**Abbildung 1: Formen und Kommunikationswege der Bürgerbeteiligung (auf der Grundlage von Kubicek, Lippa, Westholm 2009).**



ligung, die den Erfordernissen unserer modernen Gesellschaft gerecht werden will, nicht länger in den klassischen Prozessrichtungen von „unten nach oben“ und „oben nach unten“ gesehen werden kann. Vielmehr müssen übergreifende Diskurse gestaltet werden. Dort, wo sich derzeit Kommunikationswege nicht treffen oder gar verhärtete Fronten aufeinanderprallen, gilt es in Zukunft konstruktive Auseinandersetzung und Konfliktbearbeitung zu ermöglichen.

### **Schnittstellen zwischen Ergebnissen der Beteiligungsprozesse und politischer Entscheidungsfindung ausgestalten**

Bürgerbeteiligungsprozesse sind häufig informeller Natur und nicht rechtlich verankert. In den meisten Fällen ist nicht geregelt, wie mit den Beteiligungsergebnissen umgegangen werden muss und soll. In dieser rechtlich unklaren Zone hängt es letztlich vom politischen Willen und den Rahmenbedingungen vor Ort ab, ob Voten der Bürgerinnen und Bürger Beachtung finden. In vielen Partizipationsvorhaben führt dies zu massiven Störungen: Die Bürgerinnen und Bürger sind enttäuscht und sehen sich in »Sandkastenspiele« verwickelt, wenn die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Politik und Verwaltung wiederum fühlen sich durch die an Beteiligungsprozesse geknüpften Erwartungen gegängelt und sprechen von der Entstehung eines »Nebenparlaments« und mangelnder Repräsentativität.

Eine wesentliche Herausforderung der Zukunft ist es deshalb, Wege zu finden, um die in den Beteiligungsprozessen gefundenen Lösungen oder auch Kompromisse für alle Beteiligten zufriedenstellend in die politische Entscheidungsfindung einzubeziehen und gleichzeitig den gewählten Kommunalparlamenten Entscheidungs- und Handlungsspielräume zu erhalten.

### **Übergang zwischen sozialer Teilhabe und politischer Partizipation stärken**

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen und ihr Engagement im Sinne sozialer Teilhabe (z. B. Nachbarschaftshilfe oder das Engagement im Sportverein) sind zwei Seiten derselben Medaille. Wenn sich Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwesen einsetzen, dann verbinden sie damit – implizit oder explizit, früher oder später – Ansprüche auf eine Mitgestaltung der Gesellschaft und damit auf po-

litische Partizipation. Beide Elemente – soziale Teilhabe und Entscheidungsbeteiligung – sind also eng miteinander verbunden und wichtig für die Gestaltung unseres Gemeinwesens und unserer Demokratie. In vielen Förderprogrammen werden derzeit verstärkt Maßnahmen zur Engagementförderung im Sinne der Stärkung sozialer Teilhabe unterstützt.

Darüber hinaus müssen aber auch die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger an politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Entscheidungen gefördert und gestärkt werden. Dieser Aspekt kommt derzeit vielfach zu kurz. Dabei gäbe es vielfältige Anknüpfungspunkte und unterstützenswerte Vorhaben: Ein wichtiges strategisches Element ist in diesem Zusammenhang, demokratische Strukturen unter anderem in unseren Schulen und Kindertagesstätten zu fördern und »Demokratielernen von Anfang an« zu ermöglichen. Ein anderes ist die Einrichtung einer »Beteiligungsinfrastruktur«, die alle Akteure bei ihren Aktivitäten unterstützt sowie Schulungs- und Beratungsangebote bereithält.

### **Direktdemokratische Elemente mit diskursiven Partizipationsprozessen sinnvoll verbinden**

Auch das sinnvolle Zusammenspiel zwischen den Forderungen nach mehr direkter Demokratie in Form von Bürgerbegehren und -entscheiden und den diskursiv angelegten Beteiligungsverfahren (Werkstätten, Planungszellen etc.) ist bislang wenig diskutiert. Meist werden beide Verfahrensansätze in den »Topf der Bürgerbeteiligung« geworfen, ohne ihre deutlichen Unterschiede in den Abläufen, der Zielgruppenansprache oder den Möglichkeiten der Kompromissfindung zu thematisieren. Um aber die Zukunft der Bürgerbeteiligung sinnvoll zu gestalten, bedarf es einer intensiven Auseinandersetzung über die Schnittstellen beider Ansätze, deren jeweilige Vor- und Nachteile und das darin liegende Gestaltungspotenzial.

## **Ausblick**

Die genannten Aspekte spiegeln bei weitem nicht alle Herausforderungen wider, denen wir begegnen, wenn wir unsere Demokratie durch Bürgerbeteiligung stärken wollen. Dennoch handelt es sich um zentrale Fragestellungen, die bearbeitet werden müssen, wenn Bürgerbeteiligung in Zukunft einen größeren Stellenwert in unserer Gesellschaft haben

soll. Wenn die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ernst genommen und qualitätvoll gestaltet wird, wächst das gegenseitige Vertrauen. Nach und nach entwickelt sich eine neue Beteiligungskultur, die das Alltagsbewusstsein der Menschen prägt. Es geht darum, dass es für alle Menschen in unserer Gesellschaft, egal an welcher Stelle sie stehen, selbstverständlich wird, sich einzumischen und gemeinsam mit Anderen nach Lösungen zu suchen. Wo vorher bestenfalls nebeneinander her gelebt wurde, entsteht dann ein neues Gemeinschaftsgefühl.

## Internetadressen

Essen kriegt die Kurve: <http://www.esSEN-kriegt-die-kurve.de/>

Netzwerk Soziale Stadt« in Neckarsulm: <http://www.neckarsulm.de/main/unser-neckarsulm/netzwerk-soziale-stadt.html>

Heidelberger »Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung«: <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1228626/index.html>

Abrufdatum aller Seiten: 24.06.2013.

## Literatur

Open Government (2012): Open Government – Demokratie neu erleben. Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung. Eine Studie des Arbeitskreises Open Government Partnership Deutschland. Berlin. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcn/SID-83949FB0-57E6A037/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_35690\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcn/SID-83949FB0-57E6A037/bst/xcms_bst_dms_35690_2.pdf) (Abrufdatum: 05.06.2013).

Bundeskanzleramt und Lebensministerium Österreich (2009): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für eine gute Praxis. Wien. [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/standards\\_der\\_oeffentlichkeitsbeteiligung\\_2008\\_druck.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/standards_der_oeffentlichkeitsbeteiligung_2008_druck.pdf) (Abrufdatum: 05.06.2013).

Kubicek H, Lippa B, Westholm H (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 33. Berlin.

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung. Bonn. [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitaetskriterien/nwbb\\_qualitaetskriterien\\_stand\\_februar2013.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitaetskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf) (Abrufdatum: 05.06.2013).

## Kontakt

Marion Stock  
Referentin für Bürgerbeteiligung bei der  
Stiftung MITARBEIT  
Ellerstraße 67  
53119 Bonn  
E-Mail: stock[at]mitarbeit.de

[UBA]

# **Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik**

**On the way, not on its destination. Current forms of citizen participation –  
results of a survey of the German Institute of Urban Affairs**

*Klaus J. Beckmann, Stephanie Bock, Detlef Landua, Bettina Reimann*

## **Abstract**

Large-scale projects of urban development and infrastructure projects are currently in the focus of public attention in Germany. The associated planning processes are coming under increasing pressure of legitimization. The growing critique of civil society and the demands for more involvement and participation have focused attention on the preparation of planning processes and projects. How do municipalities respond to these challenges? Which goals of citizen participation are put forward by the local administrations? What forms and methods of citizen participation are carried out at the municipal level? What are the difficulties in terms of implementation? These and other questions are discussed in the survey, which was carried out in 2012 by the German Institute of Urban Affairs.

## **Zusammenfassung**

Großprojekte der Stadtentwicklung und Infrastrukturprojekte stehen in Deutschland gegenwärtig im Fokus der Aufmerksamkeit. Die damit verbundenen Planungsprozesse geraten zunehmend unter Legitimationsdruck. Die wachsende Kritik der Bevölkerung und die deutlich vorgetragenen Forderungen nach mehr Mitwirkung und Mitgestaltung haben die Aufmerksamkeit auf die Prozesse zur Vorbereitung derartiger Vorhaben und Projekte gelenkt. Wie aber reagieren Städte auf diese Herausforderungen? Welche kommunalen Ziele liegen der Bürgerbeteiligung zugrunde? Welche Formen der Bürgerbeteiligung werden auf kommunaler Ebene durchgeführt? Wo liegen Umsetzungsschwierigkeiten? Diesen und anderen Fragen ist das Difu im Jahr 2012 im Rahmen einer repräsentativ angelegten Kommunalbefragung nachgegangen.

## **1. Einführung**

Projekte der Stadtentwicklung und Infrastrukturprojekte mit gesamtstädtischer Bedeutung stehen in Deutschland gegenwärtig im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Ihre Planungs- und Umsetzungsprozesse werden von einem wachsenden Teil der Bevölkerung kritisch begleitet und geraten zunehmend unter Legitimationsdruck. Die eng damit verbundene öffentliche Diskussion um Bürgerbeteiligung an Stadtentwicklungsprojekten erhält insbesondere vor dem Hintergrund von Großprojekten wie zum Beispiel Stuttgart 21 Aufwind. Vorhaben dieser Größenordnung stellen die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Die Planungsprojekte sind komplex und unübersichtlich, und der Zeitraum von der Planung bis zur Umsetzung und Realisierung erstreckt sich häufig über Jahrzehnte. Zudem stoßen diese Planungsvorhaben nicht nur auf das Interesse vieler Menschen, die allerdings nicht alle unmittelbar betroffen sind, sondern sie

stehen auch für kontrovers diskutierte Zukunftspfade der Stadtentwicklung. Entsprechend ist das Konfliktpotenzial, das ihnen inhärent ist, hoch.

Dennoch ist Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung für die Kommunen kein Neuland. Bürgerbeteiligung ist vielfach erprobt, routiniert eingeführt und gehört in vielen Städten und Gemeinden zum Handwerkszeug. Sie erfolgt sowohl im Rahmen formeller Verfahren – zum Beispiel in der Bauleitplanung und in Planfeststellungsverfahren – als auch bei informellen Verfahren, zum Beispiel bei Wettbewerben und im Zusammenhang mit Bürgerwerkstätten. Zielgruppenorientierte Beteiligungsansätze und kreativer Methodeneinsatz sind vielerorts Standard, insbesondere wenn Stadtentwicklung und Beteiligung auf der Quartierebene stattfinden.

Und doch hat sich etwas verändert. Die Debatten verweisen eindrücklich auf Defizite der bisherigen Praxis, denn die Forderungen nach neuen Beteiligungsformen der Stadtgesellschaft an der Stadtentwicklung erreichen – so legen es die Diskussionen und Folgen nicht nur aus Stuttgart 21 nahe – eine neue Dimension. Die Unzufriedenheit der Bürgerschaft wächst, und ihre Bereitschaft und Entschlossenheit zur Positionierung und Durchsetzung der eigenen Positionen hat sich verstärkt. Von der Bürgerschaft diskutiert, formuliert und eingefordert werden veränderte Formen und neue Qualitäten in Beteiligung und Planung sowie eine Verknüpfung der Bürgerbeteiligung mit Ansätzen direkter Demokratie. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Diskussion um eine Vertrauens- und Legitimationskrise der lokalen repräsentativen Demokratie an Bedeutung.

Wie aber reagieren Städte und Gemeinden auf diese Herausforderungen? Sind sie in Sachen Bürgerbeteiligung gut aufgestellt und vorbereitet? Welche Formen der Bürgerbeteiligung werden auf kommunaler Ebene durchgeführt? Welche Erfahrungen wurden dabei bislang gemacht? Wie bewerten die zuständigen Fachämter die Bemühungen um Bürgerbeteiligung? Sind die einzelnen Aktivitäten und Projekte in einen übergreifenden Zusammenhang,

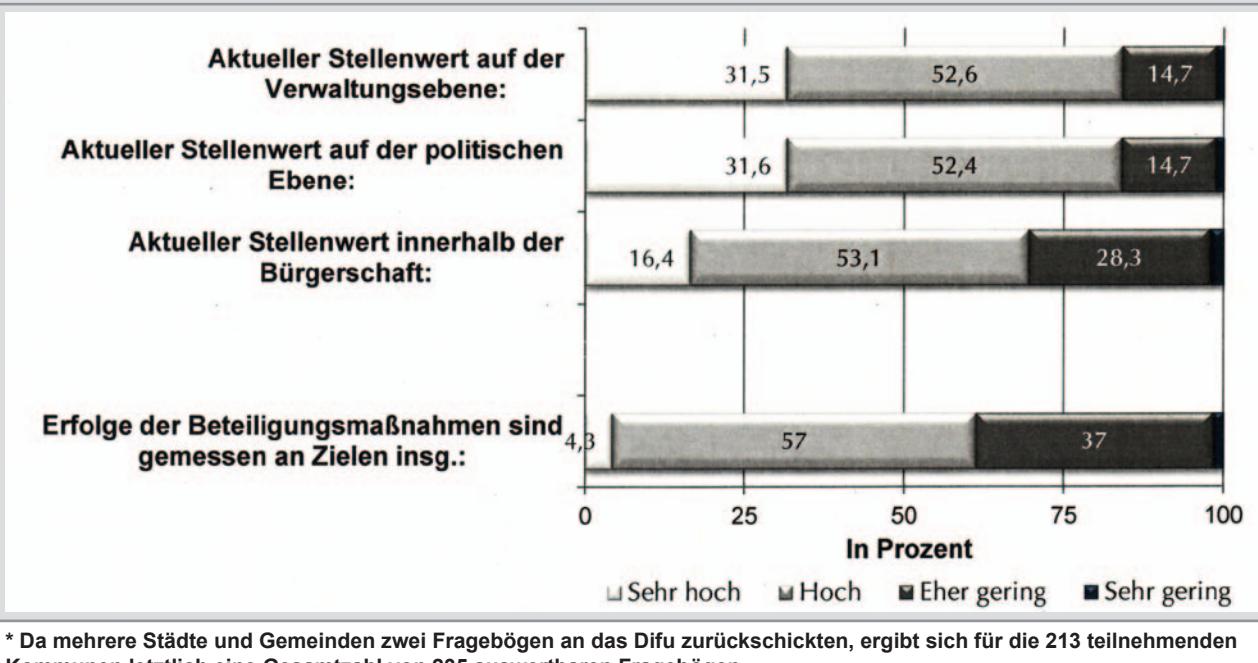
zum Beispiel ein strategisches Vorgehen, eine kommunale Beteiligungskultur, eingebettet?

Um belastbare Antworten auf diese Fragen zu erhalten, führte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Zeitraum April bis Juni 2012 eine schriftlich-postalische Umfrage in über 450 Städten und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern durch (Landua et al. 2013). Erhoben wurden die Einschätzungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung, insbesondere der Abteilungen Stadtplanung/Stadtentwicklung sowie Tiefbau. Das Vorhaben wurde von Seiten des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) unterstützt.

## 2. Ausgewählte Ergebnisse aus der Kommunalbefragung

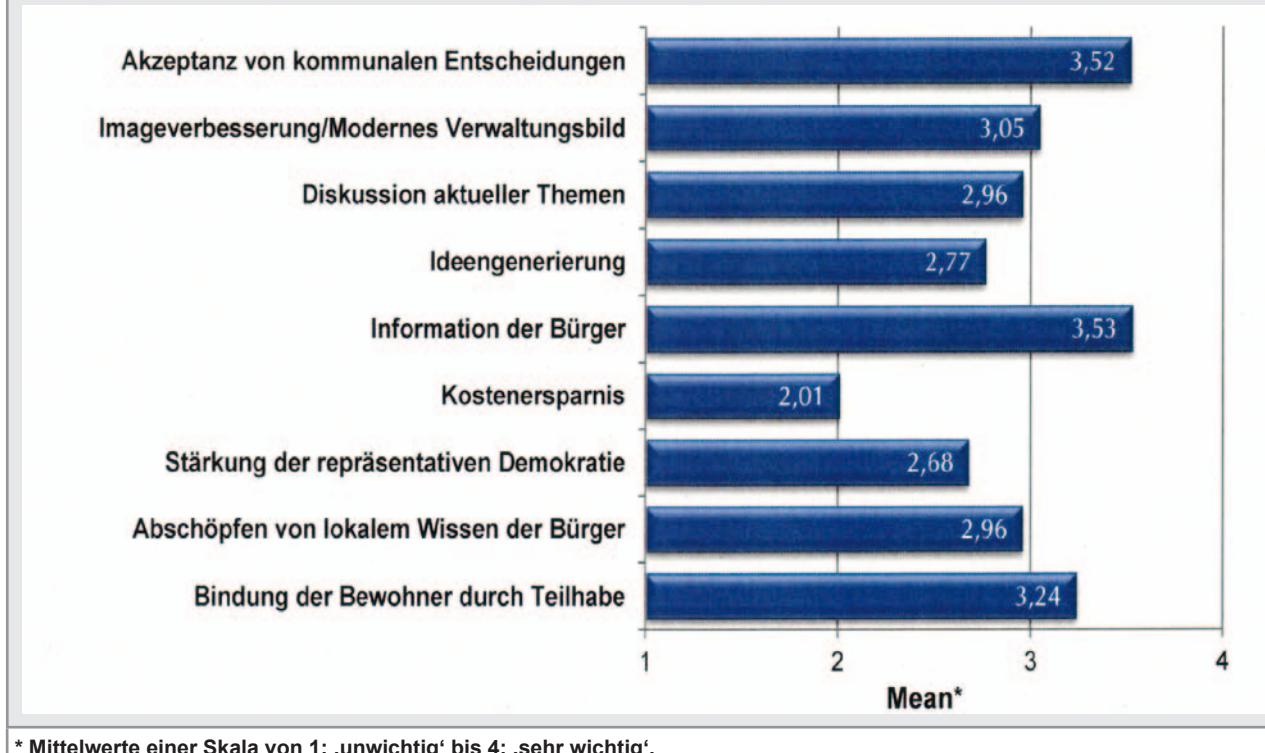
Knapp die Hälfte (48 Prozent) der angeschriebenen Städte und Gemeinden hat an der Umfrage teilgenommen, wobei sich kleinere Städte deutlich seltener als größere Städte an der Umfrage beteiligt haben. Bei der Betrachtung und Interpretation der im Folgenden dargestellten Befunde der Umfrage ist zu berücksichtigen, dass die Antworten auf Erfahrungen und Einschätzungen von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern beruhen.

**Abbildung 1: Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in Kommunen (n=235 Befragte\*).**  
**Fragen:** „Welchen Stellenwert nimmt aus Ihrer Sicht das Thema „Bürgerbeteiligung“ zurzeit in der kommunalpolitischen Agenda Ihrer Stadt/ Gemeinde ein?“ und „Gemessen an ihren Zielen: Wie würden Sie die bisherigen Erfolge der Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung in Ihrer Stadt/Gemeinde insgesamt beurteilen?“ Quelle: Difu.



**Abbildung 2: Bedeutung von Bürgerbeteiligung zum Erreichen kommunaler Ziele.**

Frage: „Für wie wichtig halten Sie persönlich Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung zum Erreichen der folgenden Ziele in Ihrer Stadt/Gemeinde?“ Quelle: Difu.



\* Mittelwerte einer Skala von 1: „unwichtig“ bis 4: „sehr wichtig“.

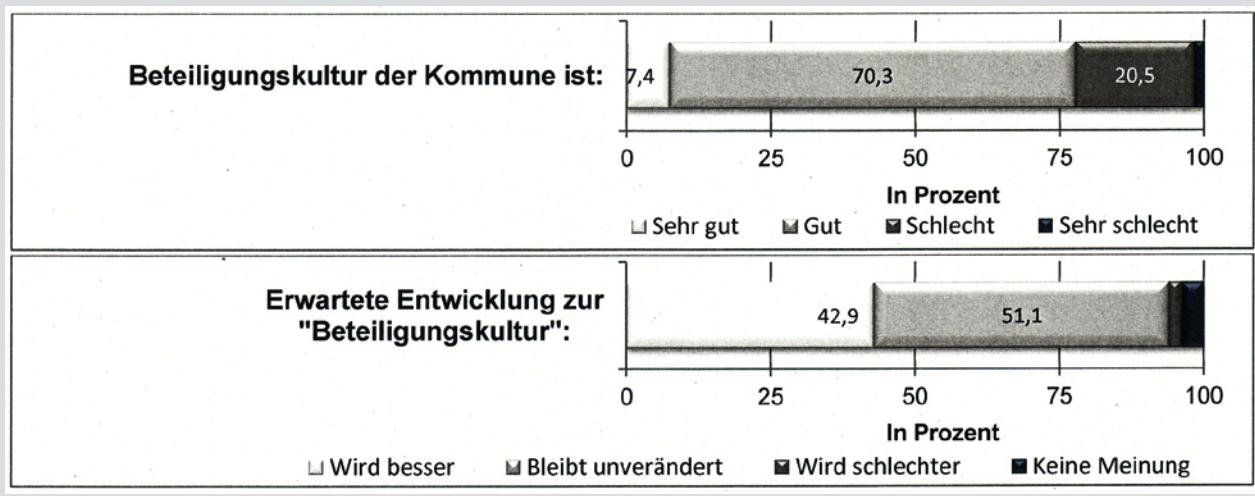
Aus der Sicht der befragten Fachkräfte in den Kommunalverwaltungen nimmt das Thema „Bürgerbeteiligung“ aktuell sowohl auf der Verwaltungsebene als auch auf der politischen Ebene in der eigenen Kommune einen hohen Stellenwert ein. Deutlich geringer wird aus der Verwaltungsperspektive das entsprechende Interesse innerhalb der Bürgerschaft eingeschätzt. Im Rahmen der Teilgruppenanalyse zeigt sich, dass der Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in kleineren Städten (20–50.000 Einwohner) insgesamt niedriger eingestuft wird, als unter den Befragten aus größeren Städten. Einen im Vergleich zu anderen Bundesländern recht hohen Stellenwert nimmt das Thema unter den Kommunen in Baden-Württemberg ein.

Die Erfolge der eigenen Beteiligungsmaßnahmen werden, gemessen an ihren Zielen, mehrheitlich als „hoch“ oder als „sehr hoch“ beschrieben. Immerhin fast 40 Prozent unter den teilnehmenden Kommunen äußern sich allerdings im Sinne einer eher skeptischen Erfolgseinschätzung. Besonders hohe Erfolgsbeurteilungen finden sich unter den Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg (**Abbildung 1**).

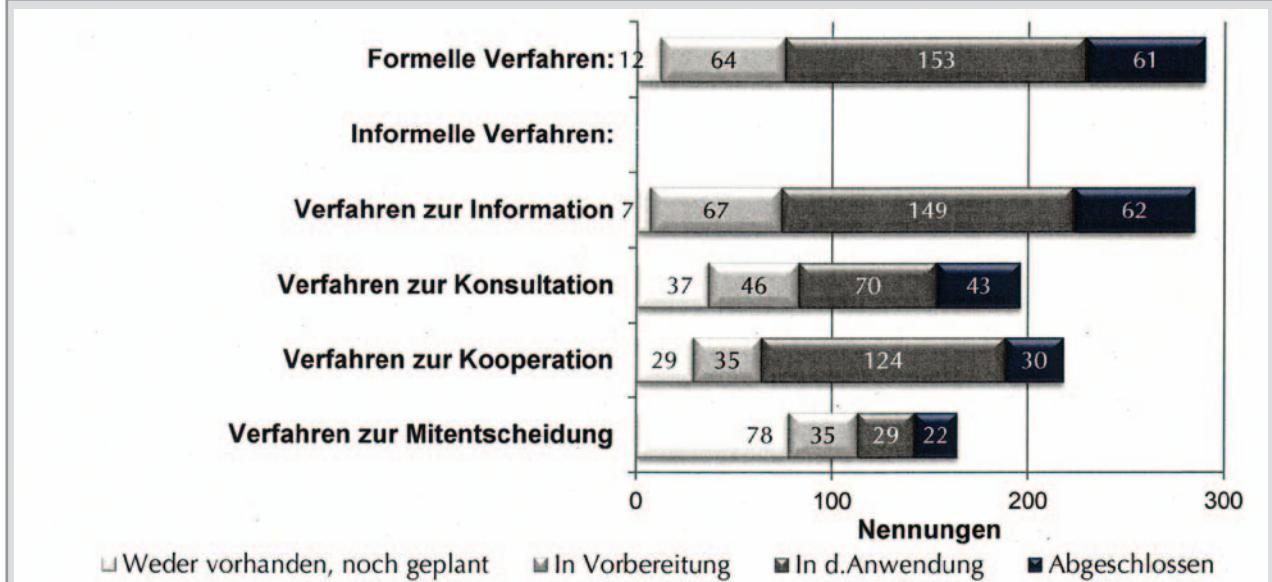
Die wichtigsten kommunalen Ziele, die über Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung erreicht werden sollen, sind die „Information der Bürger/innen“ und die „Akzeptanz von kommunalen Entscheidungen“. Eine vergleichsweise geringe Bedeutung erhalten hingegen Ziele wie „Ideeengenerierung“ und die „Stärkung der repräsentativen Demokratie“. Insgesamt zeichnet sich dabei für Baden-Württemberg ein breiteres Spektrum an Beteiligungszielen als in anderen Bundesländern ab. Dort werden zudem ein „Modernes Verwaltungsbild/ Imageverbesserung“, die „Diskussion aktueller Themen“, das „Abschöpfen von lokalem Wissen der Bürger/innen“, aber auch die „Bindung der Bewohner/innen durch Teilhabe an der Gestaltung ihres Lebensumfelds“ hervorgehoben. Dies könnte als Indiz für ein Bürgerverständnis gedeutet werden, das im Sinne einer kommunalen Beteiligungskultur die Kompetenzen und Interessen der Menschen stärker berücksichtigt (**Abbildung 2**).

Mehr als drei Viertel der befragten Verwaltungskräfte beurteilen die Beteiligungskultur in ihrer Stadt/Gemeinde gegenwärtig als „gut“ beziehungsweise „sehr gut“. Auch der weitere Ausblick zur erwarteten Entwicklung der eigenen Beteiligungskultur fällt ins-

**Abbildung 3: Bewertung der kommunalen „Beteiligungskultur“ und Einschätzung ihrer Entwicklungsperspektiven.**  
**Frage:** „Wie würden Sie die „Beteiligungskultur“ in Ihrer Stadt/ Gemeinde (z. B. Gesamtqualität, vorhandenes Leitbild) zum jetzigen Zeitpunkt bewerten?“ und „Erwarten Sie persönlich hinsichtlich der Herausbildung einer „Beteiligungskultur“ in Ihrer Stadt/ Gemeinde in den nächsten zwei Jahren Veränderungen?“ Quelle: Difu.



**Abbildung 4: Aktueller Stand kommunaler Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung (n= 235).**  
**Frage:** „Auf welchem Stand befinden sich in Ihrer Stadt/ Gemeinde zurzeit einzelne Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung?“  
**Quelle:** Difu.

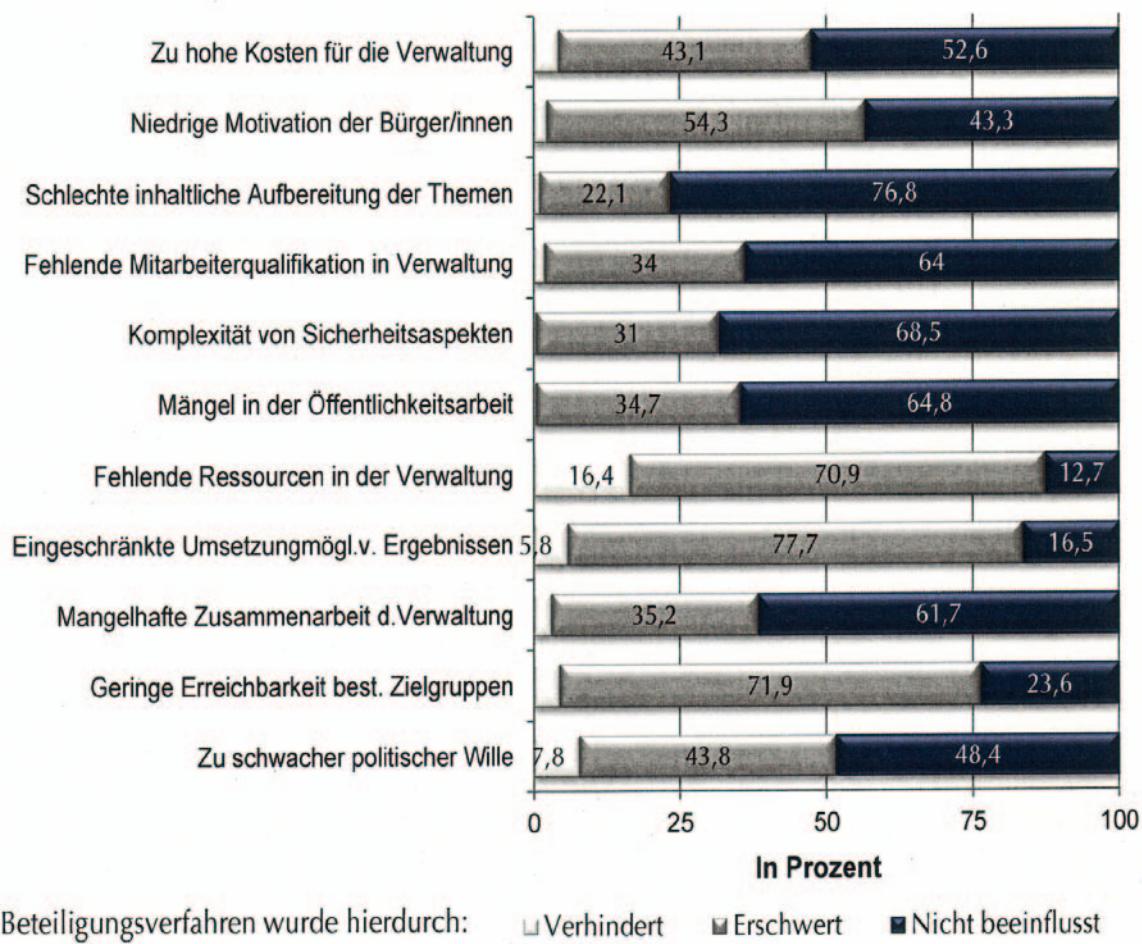


gesamt positiv aus. Besonders günstige Einschätzungen des Zustands und der Entwicklungsperspektiven der Beteiligungskultur sind unter den Befragten aus Baden-Württemberg zu erkennen. Die im Zusammenhang mit Beteiligungsverfahren erkennbaren Enttäuschungen und die Unzufriedenheit seitens der Bürgerinnen und Bürger werden von vielen kommunalen Akteuren demzufolge offenbar kaum in Zusammenhang mit dem eigenen Beteiligungsansatz oder -verständnis gebracht (**Abbildung 3**).

Die aktuellen Beteiligungsangebote werden innerhalb einer großen Breite von kommunalen Arbeitsfeldern („Stadtentwicklung“, „Städtebau“, „Verkehrsplanung“, „Freiraumplanung“) sowie im Rahmen formeller Verfahren (z. B. Bauleitplanung, Planfeststellungsverfahren) und informeller Verfahren (z. B. Runde Tische, Bürgerwerkstätten) zur Bürgerbeteiligung durchgeführt. Hierbei stehen Verfahren, die die Bürgerschaft informieren sollen, deutlich weiter vorne als Verfahren, die der Konsultation, Kooperation und Mitentscheidung dienen. Die Befunde können im Sinne eines eng gefassten

**Abbildung 5: Umsetzungsschwierigkeiten von aktuellen Beteiligungsverfahren.**

Frage: „Welche Umsetzungsschwierigkeiten beeinflussen zurzeit Beteiligungsverfahren in Ihrer Stadt/ Gemeinde?“  
 Quelle: Difu.



Beteiligungsverfahren wurde hierdurch:

■ Verhindert ■ Erschwert ■ Nicht beeinflusst

Beteiligungsverständnisses gedeutet werden, in dessen Rahmen sich Bürgerinnen und Bürger im Zusammenspiel mit der Stadtverwaltung und anderen kommunalen Akteuren nicht immer „auf Augenhöhe“ befinden (**Abbildung 4**).

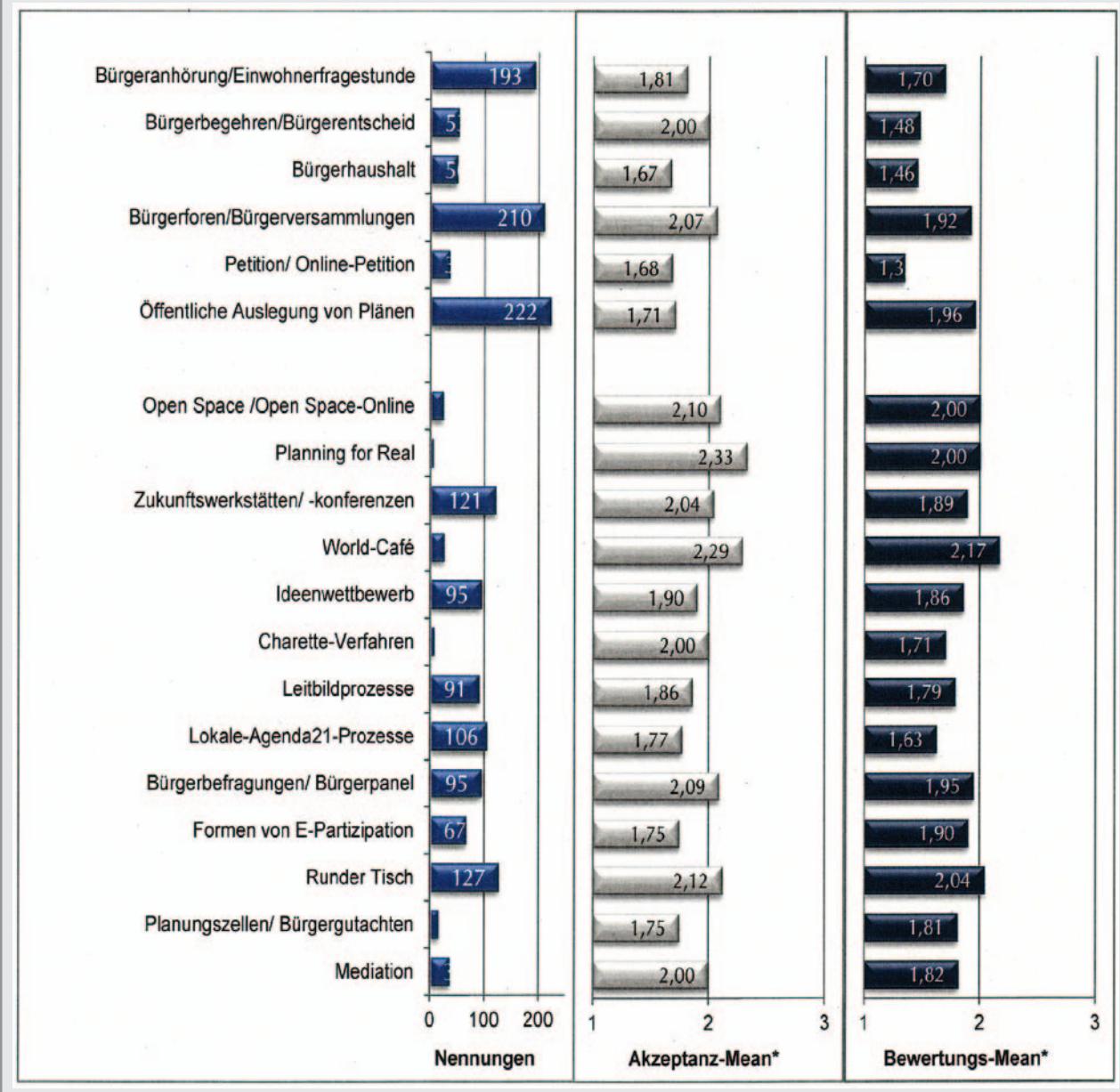
Umsetzungsschwierigkeiten oder sogar Ursachen für die Verhinderung von aktuellen Beteiligungsverfahren liegen aus Sicht der befragten Verwaltungskräfte vor allem in „fehlenden finanziellen/personellen Ressourcen in der Kommunalverwaltung“. Allerdings wird auch einem „zu schwachen politischen Willen für die Umsetzung von Ergebnissen“, den „eingeschränkten Umsetzungsmöglichkeiten von Beteiligungsergebnissen“, der „geringen Erreichbarkeit bestimmter Zielgruppen“ oder einer zu „niedrigen Motivation der Bürger/innen“ eine relativ hohe Bedeutung beigemessen. Für den zuletzt genannten Aspekt ist allerdings nicht auszuschließen, dass die von Seiten der Kommunal-

verwaltungen bemängelte Motivation innerhalb der Bürgerschaft in Teilen durch unzureichende Formen der Ansprache und ungeeignete kommunale Beteiligungsansätze mitverursacht wird (**Abbildung 5**).

Zu den in den letzten Jahren am häufigsten von den Kommunen eingesetzten Methoden und Formen der Bürgerbeteiligung gehören formelle Verfahren wie „Bürgeranhörung/Einwohnerfragestunde“, „Bürgerforen/Bürgerversammlungen“ und die „öffentliche Auslegung von Plänen“. Aber auch informelle Verfahren wie „Zukunftswerkstätten/-konferenzen“, „Runde Tische“, „Lokale-Agenda21-Prozesse“, „Ideenwettbewerbe“ und „Leitbildprozesse“ wurden relativ häufig genutzt. Kaum praktiziert wurden Methoden wie „Planning for Real“, „World-Café“ und „Planungszellen/Bürgergutachten“. Der Umstand, dass bestimmte Formate eher selten praktiziert wurden, sagt allerdings nur bedingt etwas über deren Akzeptanz und

**Abbildung 6: Genutzte Methoden der Bürgerbeteiligung - Umfang, Akzeptanz und Bewertung**

Fragen: „Welche Formen der Bürgerbeteiligung hat Ihre Stadt/Gemeinde seit Anfang 2008 bis heute bereits praktiziert?“; „Wie wurde/wird die Methode von den Bürger/innen angenommen“ und „Wie bewerten Sie aus Verwaltungssicht die Relation von Aufwand und Ertrag?“ Quelle: Difu.



\* Mittelwerte einer Skala von 1: „weniger gut“ bis 3: „sehr gut“.

Effizienz. So wird die relativ selten angewendete Methode des „World-Café“ von den Bürgerinnen und Bürgern offenbar gut angenommen und erhält im Verhältnis von Ertrag und Aufwand einen hohen Effizienzwert. Umgekehrt wurden „Bürgeranhörungen und -fragestunden“ auf kommunaler Ebene zwar recht oft eingesetzt, sie erhalten jedoch hinsichtlich ihrer attestierten Akzeptanz durch die Bürgerschaft und auch in Bezug auf ihre Effizienz eher schlechte Bewertungen (**Abbildung 6**). Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass gerade jene Formen

und Formate der Bürgerbeteiligung zu wenig ausgeschöpft werden, die über die reine Information hinausgehen und das Wissen und die Kreativität der Bürgerinnen und Bürger einbeziehen.

### 3. Fazit

Die Befunde der Umfrage illustrieren, dass das Thema Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden gegenwärtig einen hohen Stellenwert hat. Zahlrei-

che Aktivitäten und Beteiligungsverfahren werden durchgeführt; die Erfolgseinschätzungen hierzu sind überwiegend positiv. Das Spektrum der eingesetzten Verfahren und die mit den Beteiligungsaktivitäten verbundenen Zielsetzungen zeigen aber auch, dass die „Ressource Bürgerschaft“ beziehungsweise die „Ressource Bürgerbeteiligung“ noch nicht in vollem Umfang erkannt ist und ausgeschöpft wird. So wird die Information der Bürgerinnen und Bürger in den Vordergrund gestellt, der Wert ihres Wissens und ihrer Ideen aber noch nicht ausreichend erkannt. Auch einige der genannten Umsetzungsschwierigkeiten weisen darauf hin, dass Beteiligungsverfahren noch besser als bislang zielgruppenspezifisch ausgerichtet werden müssten, um Bürgerinnen und Bürger tatsächlich für eine Mitwirkung zu gewinnen. Beim Aufbau einer langfristig und nachhaltig angelegten kommunalen Beteiligungskultur befinden sich zwar viele Kommunen auf dem Weg, sind aber noch längst nicht am Ziel angekommen.

## Literatur

Landua D, Beckmann K, Bock S, Reimann B (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Berlin (= Difu-Papers). <http://www.difu.de/publikationen/2013/auf-dem-weg-nicht-am-ziel.html> (Abrufdatum 07.05.2013).

## Kontakt

Dr. Bettina Reimann  
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Arbeitsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales  
Zimmerstraße 13-15  
10969 Berlin  
E-Mail: reimann[at]difu.de

[UBA]

# Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus umweltrechtlicher Sicht

Improvement of public participation from the point of view of environmental law

Tina Mutert

## Abstract

Public participation in environmental matters can contribute to further reduce burden for the environment and human health and thus allows for a better protection of the environment and the interests of citizens. Therefore, legislation already contains manifold provisions and opportunities for public participation. However, there are further possibilities to improve legislation and to support stakeholders. Moreover, the staff in authorities should in environmental decision-making be aware of the chances law is providing and readily use its full scope. A practical guideline will be published by UBA in the near future.

## Zusammenfassung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann einen Beitrag dazu leisten, Umwelt- und Gesundheitsbelastungen stärker als bisher zu vermeiden und so dem Schutz der Umwelt und den Interessen der Bürgerinnen und Bürger besser Rechnung zu tragen. Daher enthält das Recht bereits heute vielfältige Vorgaben und Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann aber dennoch verbessert werden. Der Gesetzgeber hat dazu mit seiner aktuellen Gesetzgebung schon richtige Schritte getan. Es gibt aber noch weitere Möglichkeiten das Recht so zu gestalten, dass es alle Akteure in Beteiligungsverfahren noch besser unterstützt. Darüber hinaus sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in den Behörden umweltrelevante Entscheidungen treffen, sich über ihre heute schon bestehenden Spielräume klar werden und sie bei der Gestaltung der Verfahren und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nutzen. Praktischen Rat dafür wird ein vom UBA in Auftrag gegebener Leitfaden anbieten.

## Einleitung

Erinnern Sie sich noch an Arthur Dent? Wissen Sie noch, warum er per Anhalter durch die Galaxis reiste?

Sein Haus musste einer Umgehungsstraße weichen – er erfuhr davon, als die Arbeiter kamen, obwohl die Pläne im Planungsbüro auslagen, wenn auch in einem verschlossenen Aktenschrank in einer unbenutzten Toilette mit einem Schild, das vor einem bissigen Leoparden warnte, im Keller ohne Licht, zu dem eine kaputte Treppe führte. Letztlich ist das aber nicht der entscheidende Grund – vielmehr muss auch die Erde abgerissen werden, um Platz für eine Hyperraum-Expressroute zu schaffen. Auch das hätten man wissen können, lagen die Pläne doch 50 Erdentjahre im Planungsamt in Alpha Centauri aus und formelle Einwendungen wären möglich gewesen (Adams 1981).

Schon Ende der 1970er-Jahre hatte die Öffentlichkeitsbeteiligung offensichtlich keinen besonders guten Ruf. Diese Sicht der Öffentlichkeit auf ihre Rolle in Verwaltungsverfahren hat sich, wenn man die Diskussionen um den Ausbau des Stuttgarter Bahnhofs, des Frankfurter und des Berliner Flughafens sowie anderer, für die Energiewende erforderlicher Infrastrukturen (z. B. Energienetze) beobachtet, nicht wirklich verbessert. Und dies, obwohl es bereits umfangreiche Beteiligungsmöglichkeiten und gesetzliche Vorgaben dazu gibt, die im Abschnitt 2 dargestellt werden. Vorher (1.) wird dargestellt, warum und wie die Öffentlichkeitsbeteiligung auch aus umweltrechtlicher Sicht verbessert werden sollte. Es folgt ein Einblick in die aktuellen Antworten des Gesetzgebers auf diese Herausforderung und ihre kritische Würdigung (3.). Zum Abschluss (4.) geht es darum, welche Handlungsmöglichkeiten die Behörde, auch unabhängig

von rechtlich zwingenden Vorgaben hat, die Öffentlichkeit gut in ihre Entscheidungen einzubinden.

## 1. Gründe für die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei der Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung geht es spätestens seit Stuttgart 21 nicht mehr nur um die Beschleunigung von Verfahren, sondern auch darum, die Qualität und Akzeptanz der Entscheidungen zu verbessern. Der Öffentlichkeitsbeteiligung werden dabei zahlreiche Funktionen zugeschrieben (im Einzelnen Ziekow 2012: 14ff.). Aus rechtlicher Sicht dient sie vor allem dazu, dem Entscheidungsträger alle für die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit eines geplanten Vorhabens relevanten Auswirkungen eines Vorhabens zur Kenntnis zu bringen und so möglicherweise Betroffene in ihren Rechten zu schützen. Auch ist Deutschland durch die sogenannte Aarhus-Konvention und die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie (Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme, 2003/35/EG) dazu verpflichtet, eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren mit Umweltrelevanz zu garantieren.

Die wichtigsten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung aus Umweltsicht sind es, der Behörde eine möglichst breite Faktenbasis für ihre Entscheidung zu schaffen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, die getroffenen Entscheidungen nachzuvollziehen und zu kontrollieren (so auch Erwägungsgrund 3 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie).

Die von Vorhaben ausgehenden Umwelt- und Gesundheitsbelastungen können stärker als bisher vermieden oder zumindest vermindert und dem Schutz der Umwelt (Köck, Salzborn 2012: 205) und den Interessen der Bürgerinnen und Bürger so besser Rechnung getragen werden, wenn die Beteiligten alle, insbesondere die umweltrelevanten, Aspekte eines Vorhabens oder von Plänen und Programmen, die Vorhaben vorbereiten, rechtzeitig erkennen. Um dies zu erreichen, sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung zum ersten rechtzeitig erfolgen, das heißt, wenn noch wirkliche Alternativen bestehen, die Auswirkungen des Vorhabens, Planes oder Programms aber auch schon erkennbar sind und noch genug Zeit für Äußerungen bleibt. Zweitens sollte die Öffentlichkeit nicht selektiv, sondern sachlich und personell umfassend beteiligt werden. Jede Pri-

vatperson, aber auch jede Vereinigung sollte sich grundsätzlich zu jedem Thema äußern dürfen. Dafür spricht, dass eine selektive Beteiligung auch zu einer selektiven Beachtung bestimmter Umstände führen kann (Hagenah 1996: 123) und die Überlegung, dass sich Umweltbelange besser durchsetzen, je mehr beteiligte Personen prozedural eingebunden werden (Guckelberger 2012: 32; Laskowski 2010: 173). Hier bietet auch das gewachsene Interesse der Bevölkerung die Chance, alternative Sichtweisen, lokales Wissen und kreative Ideen stärker als bisher in die Entscheidungsprozesse einzubinden (Difu 2013).

## 2. Gesetzliche Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Sowohl das Verwaltungsverfahrensgesetz als auch das jeweilige Fachrecht enthalten bereits zahlreiche rechtliche Vorgaben für die Beteiligung der Öffentlichkeit. Wer zu beteiligen ist, variiert dabei von den in ihren *Rechten* Betroffenen (z. B. § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVfG]) über die in ihren rechtlichen, wirtschaftlichen oder materiellen *Interessen* Betroffenen (z. B. Planfeststellungsverfahren, § 73 VwVfG) bis zu *Jedermann* (z. B. Bauleitpläne, § 3 Baugesetzbuch [BauGB], immissionsschutzrechtliche Zulassung, § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz [BImSchG], Luftreinhaltepläne, § 47 BImSchG).

Für den Ablauf der Beteiligung ergibt sich aus den gesetzlichen Vorgaben folgendes Grundmuster, das von Verfahren zu Verfahren variiert:

- 1) Auslegung der Antragsunterlagen oder der Entwürfe von Plänen und Programmen für einen bestimmten Zeitraum (oft vier Wochen),
- 2) Möglichkeit zur Äußerung in einem bestimmten Zeitraum (zumeist sechs Wochen),
- 3) Bekanntmachung der Auslegung und der Möglichkeit zur Äußerung,
- 4) gegebenenfalls mündliche Erörterung der Einwendungen zwischen den Beteiligten (Behörde, Vorhabenträger, Öffentlichkeit),
- 5) Entscheidung unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung,
- 6) Bekanntgabe der Entscheidung.

Diesem Grundmuster entsprechende Vorgaben finden sich insbesondere bei den Verfahren zur Zulassung größerer Vorhaben, wie zum Beispiel dem Planfeststellungsverfahren (§§ 73 ff. VwVfG) und dem förmlichen Verfahren zur Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung (§ 10 BImSchG).

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Plänen und Programmen gibt es mittlerweile ähnliche Vorgaben. Für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen gibt es zum Beispiel detaillierte Vorgaben zur Bekanntgabe, zur Auslegung, zu den Möglichkeiten der Stellungnahme und dem Umgang mit diesen im BImSchG (§ 47 Abs. 5a BImSchG). Auch an der Ausarbeitung von Lärmaktionsplänen ist die Öffentlichkeit zu beteiligen. Hier macht das Gesetz (§ 47d BImSchG) aber weniger genaue Vorgaben.

Gibt es keine fachrechtlichen Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit, so ist für Vorhaben, Pläne und Programme, für die eine sogenannte Umweltprüfung durchzuführen ist, das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) anzuwenden. Dieses schreibt eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit ähnlich wie in einem Planfeststellungsverfahren vor (§§ 14i Abs. 1, 9 UVPG i. V. m. § 73 VwVfG). Diese Beteiligung sieht jedoch anders als die Jedermannbeteiligung nur das Vorbringen eigener Belange und Interessen vor und beschränkt die Beteiligung der Öffentlichkeit daher im Vergleich zur Jedermannbeteiligung.

Über diese Regelungen hinaus gibt es auch schon rechtliche Vorgaben, die Öffentlichkeit früh in Planungsprozesse einzubinden. Ein Beispiel dafür ist die Bauleitplanung, für die im BauGB vor der soeben beschriebenen Beteiligung der Öffentlichkeit zwingend deren frühzeitige Beteiligung vorgeschrieben ist (§ 3 Abs. 1 BauGB). Ein weiteres Beispiel dafür ist das neue Verfahren der Planung und Zulassung des Stromnetzausbau für die Energiewende. Hier ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit sowohl innerhalb der Entscheidungskaskade, nämlich bereits bei der Erarbeitung des Szenariorahmens, als auch innerhalb der unterschiedlichen Entscheidungsstufen (Netzentwicklungsplan, Bedarfsplan, Fachplanung, Planfeststellungsbeschluss) umfassend und frühzeitig vorgesehen (§§ 12a ff. Energiewirtschaftsgesetz, §§ 9 ff Netzausbaubeschleunigungsge setz Übertragungsnetz, §§ 73 ff. VwVfG).

### **3. Aktuelle Antworten des Gesetzgebers**

Insbesondere aufgrund der Erfahrungen mit Stuttgart 21 wollte der Gesetzgeber durch Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz auch Verbesserungen für alle anderen Verfahren erreichen.

Das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung der Planfeststellung (PlanVereinhG) hat in diesem Frühjahr die letzten Hürden des Gesetzgebungsverfahrens genommen und wird demnächst in Kraft treten.

Die aus Sicht der Öffentlichkeitsbeteiligung wohl wichtigsten Änderungen für Zulassungsverfahren durch dieses Gesetz sind die Einführung des Begriffs der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht und die Stärkung der Rolle des Internets bei der Bekanntmachung und Auslegung.

#### **A) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung**

Einen Schritt in die richtige Richtung hat der Gesetzgeber mit der Einführung des Begriffs der „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ in das Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 25 Abs. 3 nF VwVfG) getan. Bisher wird die Öffentlichkeit häufig erst nach der offiziellen Einreichung des Antrags des Vorhabenträgers für ein konkretes Vorhaben bei der zuständigen Behörde beteiligt. Da der Antragstellung aber regelmäßig eine intensive Planung und Vorbereitung (oft im Austausch mit der späteren Genehmigungsbehörde) vorangeht, ist das Projekt bei Einreichen des Antrags bereits weit gediehen und häufig auch eine bestimmte Realisierungsoption festgelegt. Für eine ernsthafte Prüfung unterschiedlicher Alternativen und damit eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung ist es zu diesem Zeitpunkt oft schon zu spät (Ziekow 2012: 14ff.).

Die neue Regelung verpflichtet nun die zuständige Behörde, die Zulassungs- oder die Anhörungsbehörde, auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger hinzuwirken. Allerdings wird weder der Vorhabenträger noch die Behörde zu einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet. Auch räumt die Vorschrift der Behörde keine neuen Handlungsmöglichkeit ein, sondern bestätigt nur deren bisherigen Spielraum, denn auch bisher kann die Behörde den Vorhabenträger zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ermutigen oder die Öffentlichkeit selbst informieren.

Die neue Regelung hat daher eher klarstellenden und symbolischen Charakter und es bleibt abzuwarten, ob sie in der Praxis zu Änderungen führen wird.

### **B) Nutzung des Internets**

Mit der neuen Regelung des § 27a VwVfG setzt der Gesetzgeber eine schon gegenwärtig von einigen Behörden geübte Praxis um, sichert diese ab und erfüllt eine des Öfteren erhobene Forderung (z. B. Beschluss Nr. 19 der Abteilung Öffentliches Recht des 69. Deutschen Juristentages 2012):

Der neue § 27a VwVfG sieht vor, dass die Behörden beantragte Vorhaben ergänzend zur „analogen“ Bekanntmachung über das Internet bekannt machen und auch die auszulegenden Unterlagen dort einstellen sollen. Die Ergänzung der bisherigen Auslegung ist ein richtiger Schritt zu einer bürgerfreundlichen Beteiligung der Öffentlichkeit. Sie erleichtert denjenigen, die bereits im Internet zu Hause sind, sich über Vorhaben zu informieren und über ihre Beteiligung zu entscheiden und erhält für die anderen die Möglichkeit, sich auf den üblichen Wegen zu informieren.

### **C) Würdigung**

Der Gesetzgeber hat mit den neuen Regelungen schon einige Schritte zu einer besseren Öffentlichkeitsbeteiligung und damit auch zu mehr Umwelt- und Gesundheitsschutz (s. Abschnitt 1.) getan. Aber auch wenn rechtliche Vorgaben sicher kein Allheilmittel sind, um den vielbeschworenen „Kulturwandel“ in Verwaltungsverfahren für eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung herbeizuführen (Schink 2011), hätten diese Schritte durchaus größer sein können. Denn der Gesetzgeber sollte die Behörden auch durch gesetzliche Aussagen unterstützen, ihnen Handlungsspielräume eröffnen und sie zu deren Ausnutzung ermutigen. Er sollte allen Beteiligten einen guten rechtlichen Rahmen und damit ein gutes Verfahrensarrangement vorgeben, das die Entscheidungsprozesse in die richtige Richtung leitet, indem er eine Struktur (Ziekow 2006: 253) und ein „verbindliches Arbeitsprogramm“ (Stelkens 2010: 1078) vorgibt.

Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Zulassung von Vorhaben wären hier zum Beispiel:

- die rechtliche Absicherung einer rechtzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Behörde,

- der Abbau von Hürden bei der Äußerung per E-Mail,
- die Harmonisierung des in unterschiedlichen Verfahren noch immer unterschiedlich bestimmten Umfangs der zu beteiligenden Öffentlichkeit (s. o.) und
- die bisher noch starren, ohne Rücksicht auf die Komplexität des zu beurteilenden Sachverhalts, die Qualität der vom Vorhabenträger vorgelegten Unterlagen und allgemeine zeitliche Restriktionen (z. B. Feiertage oder Ferienzeit) festgelegten Beteiligungsfristen.

Auch für die Aufstellung von Plänen und Programmen, die oft Vorentscheidungen für die Zulassung von konkreten Vorhaben treffen, wäre über ähnliche Regelungen nachzudenken.

## **4. Handlungsspielräume der Behörden**

Die entscheidende Behörde ist die Herrin des Verfahrens, die der Gesetzeslage entsprechende, sachgerechte und gemeinwohlverträgliche Entscheidungen zu treffen und das Verfahren dazu effizient zu gestalten hat. Innerhalb dieses Rahmens hat sie bereits heute viele Gestaltungsmöglichkeiten.

Schon heute ermöglichen die gesetzlichen Vorgaben eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung (Beirat 2011) und stehen vor allem informellen Maßnahmen nicht entgegen (Wulffhorst 2011: 581). Viele Kommunen (Difu 2013) und beispielsweise die Bundesnetzagentur beteiligen die Öffentlichkeit bereits über das gesetzliche Maß hinaus. Letztlich müssen aber auch die Grenzen des Verfahrens allen Beteiligten klar sein. Auch eine sehr gute Öffentlichkeitsbeteiligung führt nicht automatisch dazu, dass auftretende Konflikte vollständig befriedet werden können (Böhm 2011: 615). Sie führt aber oft zu Lösungen, mit denen eine Vielzahl der Betroffenen trotz immer noch bestehender Belastungen zumindest „leben kann“. Dazu kann ein ordnungsgemäßes und faires Verfahren den Grundstein legen: Es stärkt das Vertrauen in die Behörde und damit in die Richtigkeit ihrer Entscheidung.

Die Behörde kann zu einer in diesem Sinne besseren und befriedigenderen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur mit „großen“ informellen Verfahren, wie Mediationsverfahren oder Runden Tischen,

beitragen, sondern auch mit „kleineren“ Maßnahmen begleitend zum formellen Verfahren. Sie kann die Öffentlichkeit zum Beispiel durch Beratung über ihre Beteiligungsmöglichkeiten und Erläuterung der ausliegenden Unterlagen unterstützen. Sie kann sich – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Vorhabenträger – dafür einsetzen, dass die Informationen für die Öffentlichkeit ansprechend, leicht zugänglich und verständlich gestaltet sind und so die Öffentlichkeit motivieren, sich aktiv zu beteiligen (WBGU 2011: 222ff.).

Zudem kann die jeweils entscheidende Behörde dazu beitragen, dass in der Öffentlichkeit keine falschen Hoffnungen oder überhöhten Erwartungen sowohl an formelle als auch informelle Verfahren und die eigene Rolle darin geweckt werden. Sie sollte zum Beispiel immer klarstellen, dass die abschließende Entscheidung in vielen Fällen das Ergebnis der Abwägung vieler verschiedener Belange ist. Sie sollte ebenso verdeutlichen, dass bestimmte Fragen einer Abwägung nicht zugänglich sind, zum Beispiel weil sie bereits auf einer vorgelagerten Ebene entschieden wurden. Indem die Behörde zugleich aufzeigt, wo sich die Öffentlichkeit noch einbringen kann, kann sie ebenfalls Enttäuschungen und dem Gefühl entgegenwirken, dass die Behörde kein ernsthaftes Interesse an der Meinung der Bürgerinnen und Bürger hat.

Wichtig ist bei alldem, dass die Behörde ihre Rolle als neutrale Mittlerin zwischen den beteiligten Interessen, als unparteiische „Schiedsrichterin“, deutlich wahrnimmt.

Insbesondere angesichts knapper Personalausstattung erscheint es geboten, den Behördenmitarbeitern diese Arbeit zu erleichtern. Hier ist zum einen der Gesetzgeber gefragt, den gesetzlichen Rahmen für die Tätigkeit der Behörden zu verbessern. Aber auch das Umweltbundesamt (UBA) möchte hierzu einen Beitrag leisten. Es hat ein Konsortium, bestehend aus dem Öko-Institut, dem Team Ewen und Prof. Dr. Ziekow von der Universität für Veraltungswissenschaften Speyer, beauftragt, für Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter einen kurzen Wegweiser durch die Möglichkeiten der informellen Beteiligung der Öffentlichkeit bei bestimmten Vorhaben, Plänen und Programmen, die einer Umweltprüfung bedürfen, zu entwickeln. Außerdem sollen Vorschläge für ihre rechtssichere Verknüpfung mit der förmlichen Beteiligung erarbeitet werden (UBA 2013). Dieser „Reiseführer“ soll

praktischen Rat für die Beteiligung der Öffentlichkeit auf den verschiedenen Verfahrensstufen und für verschiedene Vorhaben- und Planarten geben. Er soll dazu beitragen, bei der Öffentlichkeit den Eindruck zu vermindern, sich in Verfahren in einer ähnlichen Situation zu befinden wie Arthur Dent in „Per Anhalter durch die Galaxis“.

## Literatur

- Adams D (1981): Per Anhalter durch die Galaxis. München.
- Beirat (2011): Beirat Verwaltungsverfahrensrecht beim BMI. Für mehr Transparenz und Akzeptanz – frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren. In: NVwZ 2011: 859.
- Böhm M (2011): Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven. In: NuR 33, H. 9: 614–619.
- Bonk HJ, Neumann W: § 73. In: Stelkens U, Bonk HJ, Sachs M: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 7. Auflage 2008.
- Difu (2013): Bürgerbeteiligung bei kommunalen Verkehrsprojekten. Deutsches Institut für Urbanistik. Difu-Berichte 1/2013.
- Guckelberger A (2012): Formen von Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltverwaltungsrecht. In: VerwArch 103: 31–62.
- Hoffmann E (2012): Umweltbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungskaskaden. In: Rodi M (Hrsg.) (2012): Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung. Planungskaskaden bei Großvorhaben. Interdisziplinäre Studien zu Klimaschutz, Energie und Mobilität 1. Berlin: 35–68.
- Hagenah E (1996): Prozeduraler Umweltschutz. Zur Leistungsfähigkeit eines rechtlichen Regelungsinstruments. Baden-Baden.
- Köck W, Salzborn N (2012): Handlungsfelder zur Fortentwicklung des Umweltschutzes im raumbezogenen Fachplanungsrecht – eine Skizze. In: ZUR 4: 203–208.
- Laskowski SR (2010): Demokratisierung des Umweltrechts. In: ZUR 4: 171–181.
- Schink A (2011): Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz – Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung. In: DVBl 126, H. 22: 1377–1385.
- Stelkens U (2010): Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, In: DVBl 125, H. 17: 1078–1085.
- UBA 2013: Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Verfahrenstypen/Vorhabenseigenschaften – Behördenhandreichung und rechtliche Verankerung“. 2012-2013. FKZ 37 12 13 101. Erscheint voraussichtlich im Herbst 2013.

WBGU (2011): Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation. Berlin.

Wulffhorst R (2011), Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, In: DÖV 64, H. 15: 581-590.

Ziekow J (2006): Allgemeines und bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrensrecht. In: Geis ME, Umbach DC (Hrsg.) (2006): Planung – Steuerung – Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlsperger zum 70. Geburtstag. Berlin: 247–260.

Ziekow J (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. München.

## Kontakt

Tina Mutert  
Fachgebiet I 1.3 „Rechtswissenschaftliche Umweltfragen“  
Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
E-Mail: tina.mutert[at]uba.de

[UBA]

# Von der Bürgerbeteiligung zur gesellschaftlichen Erneuerung

From citizen participation to social renewal

Michael Wehrspaun, Korinna Schack

## Abstract

Today, an increase of citizen participation is a major political goal. More participation is expected to help renew democracy. But why should citizens embrace the individual costs of participating? To answer this question, one must distinguish levels of participation: formal and informal participation in planning and authorization processes, social engagement in initiatives and civil society organizations, and jointly shaping the necessary social and ecological transformation of industrial society. To successfully activate citizens for an extended and efficient participation, these levels must be systematically combined – in terms of communication strategies as well as political implementation.

## Zusammenfassung

Die Erweiterung der Bürgerbeteiligung gilt heute als ein wichtiges politisches Ziel. Damit wird oft die Hoffnung auf eine Erneuerung der Demokratie verbunden. Weniger thematisiert wird allerdings die Frage, warum die Bürgerinnen und Bürger den oft damit verbundenen Aufwand auf sich nehmen sollen. Eine Antwort erfordert eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Ebenen der Bürgerbeteiligung: die informelle Mitwirkung bei Planungs- und Genehmigungsverfahren, das Engagement in Initiativen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Mitgestaltung der notwendigen sozialökologischen Transformation der Industriegesellschaften. Eine erfolgreiche Aktivierung der Menschen für eine erweiterte und wirkungsvolle Bürgerbeteiligung setzt voraus, dass – so die zentrale These des Artikels – diese Ebenen systematisch miteinander verbunden werden, und zwar sowohl in den diesbezüglichen Kommunikationsstrategien als auch in der politischen Umsetzung.

## 1. Bürgerbeteiligung als neues Modell der Zukunftsgestaltung?

Der Weg zur Nachhaltigkeit erfordert so starke Veränderungen im Alltagsleben der Bürgerinnen und Bürger, dass eine „Umsetzung“ über die Köpfe der Menschen hinweg kaum möglich sein wird. Zu Recht stellt daher der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ fest, dass die ökologische Transformation der Industriegesellschaften als ein „Test für die Zukunftsfähigkeit der Demokratie“ zu verstehen sei (WBGU 2011: 205). Die dabei notwendigen Umorientierungen und Verhaltensänderungen sind nur im Rahmen eines grundlegenden kulturellen Wandels denkbar.

Auch im Zusammenhang mit der konkreten Planung und Durchführung einzelner Vorhaben wird ein kultureller Wandel für erforderlich gehalten. Wenn die Bürgerinnen und Bürger rechtzeitig und umfassend mitbestimmen können, so die leitende Annahme und grundlegende Hoffnung, dann steige die Akzeptanz, aber auch die Qualität der Projekte, weil die verschiedenen alltagspragmatisch relevanten Perspekti-

ven eine adäquate Berücksichtigung fänden und eine breitere Identifikation mit dem Ergebnis stattfinde.

Idealtypisch lassen sich zwei gegensätzliche Planungsmodelle unterscheiden (Selle 2011: 75): Das erste ist ein technokratisches Modell nach dem Muster „decide – announce – defend“. Charakteristisch für Verfahren nach diesem Modell ist die frühe Festlegung der zum Zuge kommenden Akteure und Interessen. Dies führt zu einer prozessualen Eigen-dynamik mit der Folge selbst hergestellter „Sachzwänge“.

Das zweite Modell ist ein Aushandlungsmodell mit der Schrittfolge „engage – deliberate – decide“: In den entsprechenden Verfahren stehen auch die Ziele zur Debatte, die mit dem Projekt erreicht werden sollen. Grundsätzliche Alternativen werden hierbei sichtbar und können zum Diskussionsgegenstand werden. Dabei werden häufig die formellen mit informellen Verfahrensschritten wie Zukunftskon-

ferenzen verschränkt, um den Bürgerinnen und Bürgern eine Plattform zu bieten, auf der sie ihre Perspektiven und Gestaltungsideen einbringen können. Auf diese Weise soll eine neue Beteiligungskultur entstehen.

Aber wie realistisch sind die Hoffnungen auf einen solchen Kulturwandel? In der Praxis ist dazu ein großes persönliches Engagement der Mitwirkenden erforderlich. Das werden Bürgerinnen und Bürger aber nur dann aufbringen wollen, wenn sie davon überzeugt sind, dass die Gesellschaft, in der sie leben, zukunftsfähig ist, und es sich lohnt, zu ihrer Gestaltung einen Beitrag zu leisten. Aber gerade diese Zukunftsfähigkeit steht ja in Frage. Der Zweifel an ihr erzeugt überhaupt erst die Forderungen nach dem Kulturwandel und der ökologischen Transformation.

## 2. Mit der Bürgerbeteiligung aus der politischen Krise?

Moderne Gesellschaften sind stark von der Idee der „Machbarkeit“ in Technik und wirtschaftlichem Fortschritt gekennzeichnet. Da diese Gesellschaften parallel dazu (meistens) auch ein demokratisches Selbstverständnis und entsprechende Organisationsformen entwickelt haben, ergeben sich für „die Politik“ stetig steigende Gestaltungsanforderungen – bei gleichzeitig tendenziell kleiner werdender Durchsetzungsmacht, da die Vielfalt der Bürgerwünsche immer schwerer auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen ist (Höffe 2009). In letzter Zeit hat sich dieser – lange latent gebliebene – Widerspruch erheblich zugespielt. Diverse medienwirksame Ereignisse wie „Stuttgart 21“ zeugen davon.

Pessimistische Reaktionen darauf zeigen sich in der These der „Postdemokratie“. Beklagt wird, dass die von den zeitgenössischen Sozialwissenschaften schon seit Längerem konstatierte „Entzauberung des Staates“ (Willke 1983) mittlerweile übergegangen sei in eine grundlegende „Entpolitisierung“ der öffentlichen Debatten, in der die vermeintliche „Alternativlosigkeit“ der in abgeschotteten Insiderzirkeln getroffenen Entscheidungen begleitet sei von pseudopolitischen Medienspektakeln, die immer mehr dem bloßen Entertainment dienten. Dadurch würden die realen Mitwirkungsmöglichkeiten immer mehr ausgehebelt und gleichzeitig die Qualität der Entscheidungen immer schlechter (Crouch 2008).

Die heute ebenfalls sehr einflussreiche optimistische Gegenthese besagt, dass die im Entstehen begriffene „partizipatorische Protest- und Bewegungsdemokratie“ als grundlegende soziale Basisinnovation, nämlich als Erneuerung der Demokratie zu verstehen sei (Nolte 2011: 9). Dabei seien vor allem die vielfältigen Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements als Treiber erweiterter Partizipationsforderungen und -praktiken anzusehen.

Allerdings weisen die Kritiker des Entwicklungsoptimismus darauf hin, dass die „neuen, postrepräsentativen Dimensionen der Demokratie“ (Nolte 2011: 11) naturgemäß, da von der je eigenen sozialen Bewegungslogik getrieben, zunächst ein offenkundiges Legitimitätsdefizit hätten. Zweitens werde immer deutlicher, dass sie von einer sehr hohen sozialen Selektivität charakterisiert sind, welche die ohnehin steigende soziale Polarisierung noch weiter verschärfe. Es seien vor allem die höher Gebildeten und sozial Bessergestellten, die von sich aus aktiv werden. Sie seien auch im Rahmen von bloßen Protestbewegungen meistens deutlich überrepräsentiert (Walter 2013).

Daher ist auch grundsätzlich die Frage zu stellen, wie Bürgerinnen und Bürger durch Beteiligung an Planungen, Projekten und politischen Strategien stärker zur gesellschaftlichen Erneuerung und zur Nachhaltigkeit beitragen können.

## 3. Die Vielfalt der Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung hat unterschiedliche Dimensionen, die häufig getrennt voneinander diskutiert werden und deren gegenseitige Bezüge meist unbeachtet bleiben. Im Umwelt- und Gesundheitsschutz sind folgende drei Ebenen relevant, auf denen Bürgerbeteiligung gefordert ist:

- die formelle und informelle Mitwirkung bei umweltrelevanten Planungs- und Genehmigungsverfahren,
- das eigene freiwillige Engagement im Rahmen von Initiativen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie
- eine grundlegende Umorientierung der nur vermeintlich rein „privaten“ Lebensformen und -stile, die angesichts der heute in den früh industrialisierten Gesellschaften existierenden Umweltbelastungen nötig ist, wenn eine nachhaltige Entwicklung möglich sein soll.

**Tabelle 1: Engagement im Umwelt- und Naturschutz. Angaben in Prozent. Quelle: BMU/UBA 2010: 58.**

	Erhebung		
	2006	2008	2010
mache ich bereits	6	4	9
ja, das kann ich mir vorstellen	45	36	35
nein, das kann ich mir nicht vorstellen	49	60	56

**Frage:** „Können Sie sich vorstellen, sich aktiv für den Umwelt- und Naturschutz zu engagieren, z. B. als ehrenamtlich Tätige(r) in einer Umwelt- oder Naturschutzgruppe oder auch durch Beteiligung an einzelnen Aktivitäten und Projekten?“

Auf jeder Ebene ergeben sich spezifische Probleme, die Auswirkungen darauf haben, wie die Beteiligung an der Gestaltung der Zukunft aktiviert werden kann.

Auf der Ebene der Mitwirkung bei Planungen und (Groß-)Projekten wurde das grundlegende Problem bereits angesprochen: Hier erfordert ein ernsthaftes und im Resultat wirksames zivilgesellschaftliches Engagement oft einen hohen zeitlichen und (alltags-)organisatorischen Aufwand. Unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen, die hohe alltägliche Verpflichtungen mit sich bringen, können und vielleicht auch wollen die meisten Bürgerinnen und Bürger diesen Aufwand oft gar nicht erbringen – zumal, wenn ihnen dessen (mögliche) Bedeutung für die Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens unklar bleibt. Anders stellt sich – jedenfalls potenziell – die Lage auf den beiden anderen Ebenen dar.

#### **4. Von der Beteiligung zum Engagement**

Es gibt deutliche Belege dafür, dass viele Menschen sich heute gerne stärker für Belange des Gemeinwohls einsetzen würden, ihnen das zurzeit allerdings noch nicht möglich ist. Im Rahmen der vom Umweltministerium (BMU) und dem Umweltbundesamt (UBA) in Auftrag gegebenen Umweltbewusstseinsstudien wurden zuletzt im Jahr 2010 einige Fragen zum Engagement im Umwelt- und Naturschutz gestellt. Danach engagiert sich rund ein Zehntel der Befragten ehrenamtlich oder im Rahmen von einzelnen Aktivitäten und Projekten (**Tabelle 1**). Etwa gleich groß ist die Zahl der Menschen, die gemäß eigenen Angaben in formellen Beteiligungsverfahren aktiv sind, beispielsweise im Rahmen lokaler Agenda-Prozesse oder bei Bürgerhaushalten.

Der Anteil der Bürgerinnen und Bürger, die sich ein eigenes Engagement vorstellen können, aber noch nicht aktiv geworden sind, ist mit mehr als einem Drittel der Befragten weit größer. Diese Differenz zwischen dem potenziellen und dem tatsächlich realisierten Engagement zeigte sich auch schon in früheren Umfragen. Das Engagement hängt stark mit der gesellschaftlichen Position der Befragten zusammen: Engagiert sind vor allem die Bessergestellten. Deutlich überrepräsentiert ist das gut situierte „sozialökologische Milieu“ – dieses weist 20 Prozent Engagierte auf, mehr als doppelt so viel wie der Bevölkerungsdurchschnitt.

Diese Zahlen machen deutlich, dass im Umweltschutz das Potenzial der zu einem Engagement bereiten Menschen bei Weitem noch nicht ausgeschöpft wird. Noch relativ wenig erreicht werden die soziokulturellen Milieus mit den niedrigeren Einkommen und Bildungsgraden.

Darüber hinaus weisen Ergebnisse der Umweltbewusstseins- und Jugendforschung darauf hin, dass ein beträchtlicher Teil der Jugend ein rückläufiges Interesse an Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen zeigt und weniger Bereitschaft zu umweltbewussten Verhaltensweisen im Alltag bekundet als die älteren Generationen. Eine dazu von BMU und UBA beauftragte Studie hat festgestellt, dass die Nachhaltigkeitsthemen aufgrund ihrer Komplexität und mangelnden Anschlussfähigkeit an den Alltag der Jugendlichen häufig von Problemen der Lebensbewältigung überlagert werden. Um diese Barrieren zu überwinden, ist es dieser Studie zufolge unbedingt nötig, tragfähige Verbindungen zwischen Umweltthemen und den bestehenden stark milieuspezifisch geprägten Interessenslagen der Jugendlichen herzustellen. Generell sollte bei der Kommunikation stärker auf die Betonung konkreter Potenziale kooperativer Zukunftsgestaltung gesetzt werden (Thio, Göll 2011).

Bei jungen Menschen ist die Innovationsbereitschaft oft hoch, und wenn sichtbar wird, dass umweltorientierte Verhaltensweisen reale Vorteile bieten (mehr Lebensqualität, mehr Anerkennung, mehr Gestaltungsspielräume), kann sich das – latent längst vorhandene – Interesse an Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen schnell wieder ausbreiten und verstärken. Zu erwarten ist dann auch mehr Bereitschaft zum konkreten Engagement.

Damit die junge Generation selbstbestimmte Formen des Engagements finden kann, scheinen Freiräume entscheidend zu sein. Viele Umweltverbände haben inzwischen diese Herausforderung erkannt und das systematische Freiwilligenmanagement zu einem ihrer Arbeitsschwerpunkte gemacht.

## 5. Vom Engagement zur Verantwortungsteilhabe

Die Chancen der Bürgerbeteiligung eröffnen sich nicht nur jungen Menschen – vorausgesetzt, dass die Notwendigkeit anspruchsvollen Umweltschutzes zur dauerhaften Sicherung von Wohlstand und Lebensqualität und als Beitrag zu sozialer Integration und mehr Gerechtigkeit verstanden und anerkannt wird.

In der aktuellen Diskussion lassen sich aber eher gegenläufige Tendenzen erkennen: Themen wie die drohende Energiearmut vieler Haushalte, die hohen und für ärmere Menschen unbelastbaren Preise für Bio-Lebensmittel, die steigenden Mobilitätskosten und ähnliches stellen immer wieder (vermeintliche) Konfliktfelder zwischen der Ökologie und dem Sozialen in den Vordergrund. Übersehen wird dabei, dass gerade Unterlassungen beim Umweltschutz die soziale Gerechtigkeit in der Gesellschaft erheblich mindern können: Menschen mit niedrigen Einkommen leben oft in stärker belasteten Gegenden, haben weniger Grün im Umfeld, verbrauchen weniger Energie, verfügen meist nur über eingeschränkte Mobilität, müssen aber trotzdem einen deutlich höheren Anteil ihres Haushaltsbudgets für Energie, Mobilität und städtische Infrastrukturdienstleistungen aufwenden. Außerdem sind sie durch zu erwartende Umweltprobleme (z. B. Klimawandel) in gesundheitlicher wie sozialer Hinsicht stärker gefährdet. In angelsächsischen Ländern ist als Reaktion auf diese Entwicklungen schon in 1980er-Jahren eine Umweltgerechtigkeitsbewegung („Environmental Justice Movement“) entstanden.

Erschwerend kommt der Umstand hinzu, dass die mit der gesellschaftlichen Erneuerung und Nachhaltigkeit verbundenen Chancen heute vor allem in besser gestellten gesellschaftlichen Kreisen erkannt und genutzt werden. Daraus entsteht die Gefahr einer sozialen Schieflage, nicht nur bei Bürgerbeteiligung und Umweltengagement, sondern auch im Hinblick auf die Herausforderungen der nötigen ökologischen Transformation ganz allgemein.

Die Ergebnisse der Umweltbewusstseinsstudie des Jahres 2012 zeigen, dass in einzelnen Bereichen sowohl das Umweltbewusstsein deutlich gestiegen ist und die Befragten häufiger angeben, sich umweltfreundlich zu verhalten (z. B. beim Bezug von Ökostrom). Aber auch hier sind es vor allem die materiell Bessergestellten und Hochgebildeten, die mehr Sorge um die Umwelt und damit die gesellschaftliche Zukunftsfähigkeit zeigen. Allerdings haben gerade diese Bürgerinnen und Bürger in der Regel wegen ihres höheren Einkommens auch das höhere Konsumniveau und verursachen damit überdurchschnittliche Umweltbelastungen.

Weniger gut gestellte Haushalte sind dagegen mit der Situation konfrontiert, dass sie zwar weniger an den üppigen Konsummöglichkeiten der hoch-industrialisierten Länder partizipieren, trotzdem aber keine soziale Anerkennung für ein hohes Umweltbewusstsein und die damit demonstrierte Verantwortungsbereitschaft genießen können. Die potenziell politisch destabilisierenden Folgen einer davon ausgelösten Perspektivlosigkeit – verbunden mit dem Gefühl, zu den „Verlierern“ zu gehören – sind in der sozialwissenschaftlichen und historischen Forschung schon oft belegt worden.

## 6. Leitbild „Bürgergesellschaft“

Die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerlichen Engagements“ hat schon vor mehr als 10 Jahren das Leitbild der „Bürgergesellschaft“ entwickelt. Zu seinen Kernelementen gehören das Konzept des „Aktivierenden Staates“ und die zentrale Stellung der Zivilgesellschaft, die sich im Kontext bürgerlichen Engagements konstituiert. Die „Schlüsselfrage“ für die Entstehung einer neuen „bürgerschaftlich geprägten und beteiligungsorientierten Kultur des Planens und Entscheidens“ war für die Enquete-Kommission, „ob bürgerschaftliches Engagement und das Konzept der Bürgergesellschaft in den Leitbildern für zent-

rale Lebens- und Politikbereiche wie zum Beispiel Arbeiten und Wohnen, Kultur, Stadtentwicklung, Schule und Bildung mehr Bedeutung gewinnen können“ (Enquete-Kommission 2002: 18).

Falls das gelingt und dabei auch die bislang weniger integrierten sozialen Milieus einbezogen werden können, stellen sich die Probleme auf den oben genannten drei Ebenen der Bürgerbeteiligung in neuer Form: Es geht dann nicht mehr nur um die Mitwirkung bei Planung und Umsetzung konkreter Vorhaben, auch nicht nur um Mitarbeit in Initiativen und Verbänden, die oft in ein Spannungsfeld zwischen Ehrenamtlichkeit und Professionalität führt, sondern um die aktive Mitgestaltung der sozialökologischen Transformation.

Diese erfordert in hochindustrialisierten Gesellschaften eine oft erhebliche Reduktion der konsumbedingten Umweltbelastungen, also des gewohnten materiellen Lebensstandards. Aber die sich durch die aktive Mitgestaltung bietenden Chancen sind doch erheblich höher zu werten als die Konsumbeschränkungen: Eine echte Mitgestaltungschance kann für die Menschen eine Quelle von Sinnfindung und sozialer Anerkennung sein, welche die heute noch herrschende Kompensation von Sinnleere und Vereinzelung durch einen immer ex- und intensiveren Konsum schlicht und einfach obsolet, das heißt unattraktiv macht.

## 7. Ausblick

Die heute zu beobachtende Suche nach neuen Lebensformen und die damit verbundene Experimentierfreude belegen, dass in der gesellschaftlichen Alltagspraxis ein kultureller Wandel längst in Fahrt gekommen ist. Besonders auf kommunaler Ebene finden sich solche Entwicklungen in großer Vielfalt, teils als Anpassung an neue Herausforderungen wie die Energiewende und/oder die akuten Finanzprobleme, teils als Erprobung sozialer Innovationen wie beispielsweise intergenerationale Gemeinschaftswohnformen mit kooperativer Kinder- und Altenbetreuung und verbunden mit Energiesparmodellen oder als Einkaufsgenossenschaften, Carsharing-Modelle und neue Formen des Lehrens und Lernens.

Damit sich diese Aktivitäten ökologischer Pioniere bündeln, verbreiten und institutionell konsolidieren können, bedarf es einer systemisch orientierten Gesellschaftspolitik, die mögliche Synergien zwischen

der ökologischen Erneuerung auf der einen Seite und der Sozial-, Integrations-, Bildungs- und Kulturpolitik auf der anderen Seite erkennt und nutzt. Probleme wie der demographische Wandel zeitigen Herausforderungen in sämtlichen politischen Ressorts und müssen in integrierten Politikstrategien mit einem gemeinsamen normativen Kern bearbeitet werden.

Als ein solcher normativer Kern kann beispielsweise das Konzept der ökologischen Gerechtigkeit fungieren, das soziale Gerechtigkeit mit globalem Ausgleich und Berücksichtigung der nachgeborenen Generationen verbindet. Dass das Gerechtigkeitsempfinden ein zentrales Motivbündel des Menschen ist, hat nicht nur die oben erwähnte Jugendstudie ermittelt. Mit ihm lässt sich Verantwortungsteilhabe auf breiter gesellschaftlicher Basis aktivieren, um alle Bürgerinnen und Bürger in die Neugestaltungsprozesse einzubeziehen. Auf diese Weise kann eine echte Beteiligungskultur für die sozialökologische Transformation entstehen, nicht zuletzt weil eine intakte Umwelt und Natur noch immer zu den wichtigsten Werten der Menschen gehören.

## Literatur

BMU/UBA (Hrsg.) (2010): Umweltbewusstsein in Deutschland 2010. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin/Dessau-Roßlau. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4045.pdf> (Abrufdatum: 10.06.2013).

BMU/UBA (Hrsg.) (2012): Umweltbewusstsein in Deutschland 2012. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin/Dessau-Roßlau. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4396.pdf> (Abrufdatum: 10.06.2013).

Crouch C (2008): Postdemokratie. Bonn.

Enquete-Kommission (2002): Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunfts-fähige Bürgergesellschaft. Opladen.

Höffe O (2009): Ist die Demokratie zukunftsfähig? München.

Nolte P (2011): Von der repräsentativen zur multipelen Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 1/2: 5–12.

Selle K (2011): Unterm Schaufelbagger. Politische Kultur und Großprojekte. In: Bürgerbeteiligung 3.0. Zwi-schen Volksbegehren und Occupy-Bewegung. Politische Ökologie 127. München: 74–83

Thio SL, Göll E (2011): Einblick in die Jugendkultur – Das Thema Nachhaltigkeit bei der jungen Generation anschlussfähig machen. Dessau-Roßlau. UBA-Texte

Nr. 11/2011. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4078.pdf> (Abrufdatum: 10.06.2013).

Willke H (1983): Entzauberung des Staates. Königstein/Ts.

Walter F (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? Reinbek bei Hamburg.

WBGU (2011): Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.

## Kontakt

Dr. Michael Wehrspaun  
Umweltbundesamt  
Fachgebiet „Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, nachhaltiger Konsum“  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
E-Mail: michael.wehrspaun[at]uba.de  
*[UBA]*

# Zentrale Standards bei Bürgerbeteiligungsprozessen

## Essential standards in public participation processes

*Ursula Ammermann*

### **Abstract**

Irrespective of the formal and informal procedures adopted for participation projects essential standards have to be considered to enable effective participation. This includes preliminary considerations not only on the project objectives, framework conditions and room to negotiate, but also on the open-mindedness about results, on the definition of the circle of citizens to be involved, and on the clarification of functions and tasks associated with the participation process. The timescales, interactions and co-operation during the process and feedback thereafter, as well as effective implementation of results also are of vital importance. The article outlines essential preliminary considerations and requirements on participation procedures, reveals stumbling blocks, and points out limitations and opportunities of participation.

### **Zusammenfassung**

Unabhängig davon, welche formalen und informellen Beteiligungsverfahren in Projekten Anwendung finden, sind zentrale Standards bei Beteiligungsprozessen zu bedenken, damit Beteiligung erfolgreich vorbereitet und durchgeführt werden kann. Dazu gehören bereits im Vorfeld Überlegungen zu den Beteiligungszielen, den Rahmenbedingungen und Verhandlungsspielräumen sowie zu Ergebnisoffenheit, der Festlegung des Kreises der einzubeziehenden Bürgerinnen und Bürger und zur Klärung von Rollen und Aufgaben im Beteiligungsprozess. Ebenso sind der Zeitraum und der Umgang miteinander im Prozess, das Feedback nach Prozessende sowie zu einer zeitnahen ernsthaften Umsetzung der Ergebnisse von entscheidender Bedeutung. Der Beitrag erläutert notwendige Vorüberlegungen und Anforderungen an Beteiligungsverfahren, zeigt Stolpersteine auf und benennt Grenzen und Chancen der Beteiligung.

Seit Stuttgart 21 hat sich der Stellenwert der Partizipation in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung verändert. Eine bessere Kommunikation zwischen allen Beteiligten und zeitgemäße Beteiligungsverfahren werden von Politik und Bürgerschaft vehement eingefordert. Das Instrumentarium der Bürgerbeteiligung ist in einer breiten Palette von der Information bis zur direkten Mitwirkung vorhanden, wird ständig verfeinert und weiterentwickelt. Neue Beteiligungsverfahren, das Internet als Kommunikationsplattform, facebook und twitter als Medien für die schnelle Information und Kommunikation, kamen hinzu.

Rechtliche Verfahren, wie die Beteiligung nach Baugesetzbuch, die Verfahren von Planfeststellung und Raumordnung, auf die sich Politik und Verwaltung bislang gerne zurückzogen, sind nicht länger ausreichend. Wenn sich bereits im Vorfeld abzeichnet, dass ein Vorhaben auf lebhaftes Interesse in den Medien und bei den Bürgerinnen und Bürgern stößt, dass sich bereits Bürgerinitiativen dazu bilden, wäre es unklug, sich auf das rechtliche Minimum zurückzuziehen und so lediglich der Form genüge zu tun.

Informelle Beteiligungsformen sind dann gefragt. Sie reichen von der Befragung über die Information bis hin zur Mitwirkung und Kooperation. Welcher Weg letztlich gewählt wird, hängt vom Vorhaben, dem Kreis der Betroffenen, dem Engagement der Verwaltung und der Politik sowie dem Druck der Öffentlichkeit ab.

### **Wirksame Beteiligung – aber wie?**

Bürgerbeteiligung ist immer eine Gratwanderung zwischen den Ansprüchen der Fachleute, der politischen Notwendigkeit und den Anliegen und Ängsten der Bürgerinnen und Bürger. Einige Grundsätze gelten hierbei generell: Beteiligung muss von Anfang an erfolgen, nicht erst anhand fertiger Pläne. Prinzipielle Entscheidungen, wie beispielsweise im Falle der Energiewende, müssen deshalb im Vorfeld kommuniziert werden und benötigen einen breiten gesellschaftlichen Konsens. So können sie eine Legitimationsbasis für spätere Planungen darstellen. Alle Verfahren müssen professionell durchgeführt werden. Sie sind thematisch eindeutig zu definie-

ren und müssen ein klares Ziel haben. Effizient sind Beteiligungsformen, bei denen die Betroffenen an der Planung beratend mitwirken. So zum Beispiel bei Planungszellen, Workshops oder Zukunftswerkstätten.

Probleme bei der Umsetzung von Großprojekten, wie etwa bei Stuttgart 21, ergeben sich vor allem, wenn Zweifel an Transparenz, Glaubwürdigkeit, Vertrauen, Kontinuität und Verlässlichkeit aller Beteiligungspartner entstehen. Wichtig sind auf beiden Seiten gegenseitiger Respekt und die Bereitschaft zur Offenheit und vertrauensvollen Kommunikation. Alle Interessen müssen von Anfang an ehrlich vorgetragen werden. Die Beteiligung muss „ergebnisoffen“ ablaufen. Pläne dürfen keinen endgültigen Charakter haben. Korrekturen oder auch das Aufgeben eines Projektes müssen möglich sein. Der Begriff „alternativlos“ gehört nicht in Beteiligungsprozesse.

Ebenso müssen die Rollen eindeutig definiert werden: Wer ist verantwortlich für die Investitionen, wer für die Projektentwicklung und wer für die Planung, wer trägt mit wissenschaftlicher Expertise zum Projekt bei? Oft haben exzellente Fachleute aber wenig Kenntnisse über spezifische lokale Situationen. Bürgerinnen und Bürger sind meist fachliche Laien, haben aber als lokale Experten ein detaillierteres Wissen über konkrete Probleme in ihrem Umfeld. Sie haben oft auch konkrete Vorstellungen von Lösungen für diese Probleme. Wenn dieses Wissen und diese Sichtweisen in Planungsprozesse einbezogen werden, entstehen in der Regel kreative und auch haltbare Lösungen, die auf einer breiten Basis entwickelt wurden und von den Bürgerinnen und Bürgern mitgetragen werden.

Zu beachten sind Zeitpunkt und Art von Beteiligung und Feedback:

Als Faustregel gilt, die betroffenen Bürgerinnen und Bürger frühzeitig einzubinden. Damit will man nicht nur Widerständen vorbeugen. Es geht vielmehr darum, die Bürgerinnen und Bürger nicht vor vollendete Tatsachen zu stellen, das örtliche Know-how für die Projekte zu nutzen, Kenntnis potentieller Konfliktherde zu bekommen und ein allseits akzeptiertes Ergebnis zu erzielen.

Je komplexer und damit meist auch von längerer Dauer ein Projekt ist, desto bedeutsamer ist eine kontinuierliche Information der Bürgerinnen und

Bürger über den aktuellen Projektstand. Nötig ist eine fundierte, auf das Projekt und die Menschen zugeschnittene Öffentlichkeitsarbeit. Dies schafft eine breite Transparenz der Argumente für und wider und überlässt das Feld nicht durchsetzungsfähigen Interessensgruppen oder notorischen Projektgegnern. Letztlich sollte eine dringend gebotene Verkürzung von Verfahrensdauern erreicht werden, denn in der Vergangenheit konnten Verfahren durchaus mehrere Jahrzehnte dauern.

Beteiligung ist keine Blackbox. Die Menschen, die sich engagieren, wollen wissen, was mit ihren Anregungen und Bedenken passiert. Ein Feedback ist deshalb unerlässlicher Bestandteil des Prozesses: Nach der Bearbeitung von Wünschen aus der Bürgerschaft sollte den Bürgerinnen und Bürgern erläutert werden, warum bestimmten Anregungen nicht oder nicht wie gewünscht entsprochen werden konnte. Ein klar begründetes Nein wird oft akzeptiert.

Natürlich bringt Bürgerbeteiligung einen höheren Zeit- und Arbeitsaufwand mit sich. Aber es ist nicht zutreffend, dass sie Planungen eher verzögert. Vielmehr zahlt sich dieser Aufwand im späteren Verlauf durch Kenntnis möglicher Stolpersteine und den Wegfall von Einsprüchen seitens der Bürgerschaft leicht wieder aus. Planvorbereitungen, Abstimmungsprozesse in Behörden, Unternehmen und Politik nehmen meist erheblich mehr Zeit in Anspruch als die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger.

## **Stolpersteine aus dem Weg räumen**

Damit Bürgerbeteiligung gelingen kann, gilt es einige Regeln zu beachten:

1) Eine umfassende Vorbereitung ist ein ganz wesentlicher Erfolgsfaktor. Werden vorher nicht genug Zeit und Überlegungen investiert, kann dies den Prozessablauf belasten. Zu klären sind: Prozessdesign, wer wann und wie beteiligt wird, die Ziele des Prozesses, Zeitrahmen, Kompetenzen und Finanzierung, die eigene Einstellung zum Verfahren sowie die Wahl der im konkreten Fall geeigneten Beteiligungsmethode.

2) Der Handlungsrahmen und die Entscheidungskompetenzen müssen eindeutig kommuniziert werden. Allen Beteiligten muss klar sein, um welche Inhalte und Gegenstände es geht, welche Entscheidungen bereits getroffen wurden, wel-

che noch zu beeinflussen sind, ob es sich nur um eine Information handelt oder ob das Know-how der Bürgerinnen und Bürger gefragt und berücksichtigt wird. Zu klären ist zudem, welche Beteiligungsebenen (EU, Land, Region, Kommune, Stadtviertel ...) einbezogen werden und wie dort diskutiert und entschieden wird.

- 3) Die Rollen im Beteiligungsprozess und mögliche Interessen müssen eindeutig definiert sein und kommuniziert werden: Wer ist wo zuzurechnen – zur Bürgerschaft, Politik, Wissenschaft oder zur Verwaltung – und welche Interessen stehen jeweils dahinter?
- 4) Die Frage der Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse ist von zentraler Bedeutung. Ein mögliches Nicht-Einhalten der getroffenen Vereinbarungen, mangelndes Feedback und fehlende Transparenz sind die größten Stolpersteine und bringen gelungene Prozesse und vereinbarte Ergebnisse ins Wanken.
- 5) Undurchsichtige Kommunikationsflüsse oder Einflussnahmen sind im Prozess unbedingt zu vermeiden. Genauso gilt: Werden unrealistische Erwartungen nicht rechtzeitig zurechtgerückt, kann das in Enttäuschungen münden und in eine Abwertung der Beteiligung umschlagen.

## Grenzen der Beteiligung achten

Es gibt klare Grenzen für Beteiligungsprozesse, die man beachten muss, damit ein Prozess gelingen kann. Diese Grenzen sind einmal methodischer Art, das heißt, nicht jede Methode ist für jede Problemstellung einsetzbar. Andererseits reduzieren aber auch bestimmte Rahmenbedingungen die Einsatzmöglichkeiten.

Der Erfolg hängt wesentlich ab von der Bereitschaft der betroffenen Personen, sich zu beteiligen. Wenn wichtige Gruppen dies ablehnen, in einem laufenden Verfahren nicht wirklich erreicht werden oder sich gar von einer Beteiligung zurückziehen, ist das Gelingen gefährdet.

Beteiligung erfordert politische Rahmenbedingungen, die die Mitwirkung der Menschen auch tatsächlich zulässt und die sicherstellen, dass mit den Ergebnissen des Prozesses so umgegangen wird, wie vereinbart. Sie stößt an ihre Grenzen, wenn sie

von der Politik und maßgeblichen Beteiligten nicht mitgetragen, sondern ignoriert oder sogar boykottiert wird.

Am Anfang müssen der Spielraum und die Mitwirkungsmöglichkeiten transparent dargestellt werden: Geht es (nur) um mehr Information oder wird echte Mitwirkung angestrebt? Wenn nur noch Randthemen diskutiert werden können, weil wesentliche Entscheidungen zu zentralen Fragen bereits getroffen sind, macht Öffentlichkeitsbeteiligung wenig Sinn.

Beteiligungsangebote sollen alle Bürgerinnen und Bürger, gleich welcher sozialen Schicht sie angehören, gleichermaßen ansprechen und ermutigen. Wenn dies nicht gelingt, laufen Beteiligungsprozesse Gefahr, als elitär wahrgenommen zu werden.

In Konfliktsituationen kann eine Mediation zu einer Lösung führen. Darunter versteht man die professionelle Begleitung der Konfliktparteien durch unabhängige Dritte: Die Interessen aller Beteiligten, die selbst die Inhalte des Verfahrens bestimmen, haben angemessene Berücksichtigung zu finden. Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Mediation ist die Bereitschaft aller Teilnehmenden zum Dialog auf Augenhöhe und die Bereitschaft, das Ergebnis als verbindlich anzuerkennen und zeitnah umzusetzen. Wenn sich jedoch, wie im Falle Stuttgart 21, Positionen oder Argumente unvereinbar gegenüberstehen, kann auch über eine Mediation kaum eine Lösung erreicht werden. Dann kann es nur noch um ein Zur-Kenntnis nehmen der Konfrontation gehen, das zu letztlich unbefriedendem Schlichterspruch und Bürgerentscheid führt.

Es ist allerdings nicht möglich im Rahmen einer Mediation gesetzlich festgelegte Standards wie etwa für den Lärmschutz zu missachten oder gar sie außer Kraft setzen zu wollen – auch das ist klar zu kommunizieren.

## Fazit

Bürgerbeteiligung erhöht die Chance, konstruktive, tragfähige und ausgewogene Lösungen zu finden. Die Qualität der Projektplanungen und die spätere Akzeptanz werden verbessert, mögliche Stolperschwellen werden bereits im Vorfeld sichtbar und können aus dem Weg geschafft werden. Beteiligung vermeidet, dass Streit gerichtlich ausgetragen wird, dass Vertrauen in die Kompetenz von Wirtschaft,

Verwaltung und Politik zerstört wird und dass sich Unzufriedenheit etwa mit städtebaulichen Situationen in Aggression und Vandalismus äußert.

Beteiligung ersetzt nicht die politische Verantwortung. Die letztendliche Entscheidung – auch das muss klar sein – obliegt immer dem zuständigen demokratisch gewählten Gremium.

## Kontakt

Ursula Ammermann  
Büro für Stadtentwicklung und Kommunikation  
(citycom-münchen)  
Pfarrer-Grimm-Straße 2  
80999 München  
E-Mail: info[at]citycom-muenchen.de

[BfS]

# Visualisierung in Verfahren der Bürgerbeteiligung

## Visualization in civic participation projects

Sonja Epple

### Abstract

The workshop is over, the recorded minutes are mailed and the participants feedback and responses are already pouring in. It is the wording, which doesn't really reflect, what the participants expressed, or what they would have liked to express in the aftermath. But how can contents be recorded, so that it will be in line with all those involved? Cities and communities increasingly rely on visual descriptioning in the course of civic participation processes to avoid irritations and extra work.

### Zusammenfassung

Die Bürgerwerkstatt ist vorbei, das Protokoll geschrieben und versandt und schon hagelt es Rückmeldungen, weil der Wortlaut nicht dem entspricht, wie sich die Beteiligten geäußert hatten oder was sie im Nachhinein gerne gesagt hätten. Aber wie hält man die Inhalte so fest, dass sich alle wiederfinden? Städte und Gemeinden setzen zunehmend auf bildhafte Darstellungen im Bürgerbeteiligungsprozess, um genau diese Irritationen und Nacharbeiten zu vermeiden.

Es ist Samstagnachmittag, 17:00 Uhr, Ende eines Werkstatttages, zu dem sich Bürgerinnen und Bürger trafen, um die Wettbewerbsergebnisse und die geplante Umsetzung für ein Neubaugebiet im Münchner Osten zu diskutieren. Die Stimmung ist gut. Viele Teilnehmer stehen noch an den mit Plänen bespannten Moderationswänden, diskutieren lebhaft mit den Fachleuten.

Die Menschen hatten an diesem Nachmittag die Gelegenheit, sich eingehend mit den Wettbewerbsergebnissen zu befassen, Fragen zu stellen und ihre Meinung kundzutun. Meist waren es Gebietsanrainerinnen und -anrainer, aber auch an einem Zuzug Interessierte, die sich über die geplanten Maßnahmen informieren wollten. Die Diskussionsergebnisse hingen als visualisierte Aussagen an den Wänden im Raum – für alle sichtbar und mit dem Plenum abgestimmt.

Die Bauträger, Planerinnen und Planer und die städtischen Vertreterinnen und Vertreter sind zufrieden. Es konnten viele Unklarheiten ausgeräumt werden, sie sehen, wo der Schuh drückt und erhielten gute Tipps aus der Bürgerschaft. Sie haben Ergebnisse in der Hand, die sie nun in die weitere Planung einarbeiten können.

Eine solch gute Stimmung gab es nicht immer. Frühere Werkstattgespräche wurden oft misstrauisch gesehen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer

waren nicht sicher, ob alle ihre Anmerkungen und Bedenken auch wirklich bei den Planungsbeteiligten ankamen. Was war dieses Mal anders? Während der Diskussion wurden die Beiträge simultan mitgeschrieben, visualisiert und den Anwesenden als Protokoll vorgestellt. Das brachte nicht nur die Aussagen anschaulich auf den Punkt, sondern machte auch Meinungen, Kritik und neue Ideen aus der Diskussionsrunde sichtbar. Nachbesserungen waren augenblicklich möglich. Keine Aussage ging verloren (**Abbildung 1**).

### Die Methode

Visualisierung als Moderationsunterstützung ist nicht neu. Die in diesem Beispiel benutzte Art der Visualisierung ist Teil der „Architectural Programming Methode“ (Pena 2001), die vom Architekturbüro CRSS in den 1950er-Jahren in den USA entwickelt wurde und noch heute – zumeist im angloamerikanischen Raum – viel benutzt wird. Den Ursprung hat die Methode in der Bedarfsplanung für komplexe Bauvorhaben. Sie lässt sich aber ohne Einschränkung in vielen Bereichen der Kommunikation und Moderation einsetzen. „Programmer“ oder „Visilitors“ fertigen Verlaufsprotokolle von Konferenzen, Tagungen, Meetings oder Ergebnisprotokolle von Workshops und Vorträgen an. Auf Karten werden wichtige Punkte festgehalten. Das können Fakten, Argumente und Kritikpunkte sein,

aber auch Stimmungen und Meinungen im Diskussionsverlauf. Welche unterschiedlichen Positionen gibt es? Welche Fragen beschäftigen die Mitwirkenden? Aus einzelnen Informationen auf Karten entsteht so Stück für Stück eine Kartenwand, die das gesamte Spektrum der Informationen wiedergibt. Die Visualisierung der Aussagen entsteht interaktiv. Sie konzentriert und präzisiert die Diskussion durch ihre anschaulichkeit. Am Ende entsteht ein visuelles Protokoll.

Die im „Programming“ zur Visualisierung genutzten Karten haben im Vergleich zu Charts oder Wandbildern den Vorteil, dass sie auch für die weitere Bearbeitung Verwendung finden können. Im erwähnten Beispiel wurden die Karten in der folgenden Einwohnerversammlung vorgestellt und als Arbeitsmittel ergänzt, zu neuen Themenfeldern zusammengefügt und als Input für neue Handlungsfelder genutzt.

## Visualisierung als Klärungshilfe

Die Komplexität der Verhandlungsthemen bei Bürgerbeteiligungsverfahren bedarf neuer Erklärungswege, um diese verständlich zu machen. Dabei unterstützt Visualisierung im Dickicht der Fachtermini, allgemeinverständliche Übersetzungen zu finden. Unterschiedliche Vorstellungen von Begriffen werden deutlich.

So geschehen bei einem Workshop zur Neugestaltung eines innerstädtischen Platzes, bei dem die unterschiedlichen Optionen der Straßenbahnhöfleitung wiederholt diskutiert wurden. Erst durch die Visualisierung der diskutierten Ansätze erkannten die Beteiligten, wo Probleme auftauchen könnten (**Abbildung 2**). Effekt der Visualisierung ist, dass Punkte diskutiert werden, die ansonsten nicht erkannt, übersehen oder verdrängt werden oder sogar der Dialog über Tabuthemen provoziert wird.

Visualisierung ist besonders wirkungsvoll, wenn multilinguale Gruppen beteiligt sind. Unterschiedliche Sprachkenntnisse und verschiedene kulturelle Hintergründe erschweren die Verständigung und erweitern den Spielraum für differierende Interpretationen des Gehörten. Durch Visualisierung können Diskussionsthemen erarbeitet, präzisiert und für alle unmissverständlich und klar benannt werden.

## Visualisierung steigert die Aufmerksamkeit

Viele Städte und Gemeinden haben zwischenzeitlich erkannt, dass es neue Wege braucht, um Bürgerinnen und Bürger wirkungsvoll und möglichst nachhaltig zu beteiligen. Dass dies mit analogen Bildern besser gelingt als mit abstrakten Texten, ist belegt.

Mittels Bildern werden sprachliche Verarbeitungsprozesse der linken Hirnhälfte um visuell-räumliche Prozesse der rechten Hirnhälfte ergänzt. Verbale

Abbildung 1: Visualisierung verschiedener Themen, Beispielkarten 1–6. Abbildung: Verfasserin.



Aussagen und Bilder werden vernetzt und ergänzen sich. Dadurch können Inhalte besser behalten und schneller abgerufen werden.

Das Gesagte unmittelbar auch in Bild und Schrift wiederzusehen ist ein interaktiver Prozess, der die Aufmerksamkeit des Publikums steigert. Diskussionen werden lebendiger, denn die Bürgerinnen und Bürger sind neugierig darauf, ihren Beitrag visuell umgesetzt im Protokoll wiederzufinden. Stimmt es? Ist es nicht falsch gedeutet worden? Bedarf es noch einer Ergänzung oder Erläuterung? Und im gleichen Maße wie die Aufmerksamkeit steigt, reduzieren sich die Störquellen im Raum. In der Regel verlaufen visualisierte Beteiligungsverfahren zielgerichteter und schneller und für die Teilnehmer zufriedenstellender als vergleichbare konventionell moderierte Verfahren.

## Visualisierung simultan oder konsekutiv

Für eine simultane Protokollierung bedarf es immer eines Moderationsteams von mindestens zwei, in großen Diskussionsrunden zum Teil von drei Personen. Dabei leitet eine Moderatorin oder ein Moderator das Gespräch, während die Co-Moderation simultan die Aussagen aufnimmt. In themenbezogenen Abschnitten werden dann die Karten von der Co-Moderation präsentiert und mit den Teilnehmenden abgestimmt.

In Bürgerbeteiligungsverfahren ist es allerdings nicht immer möglich, Protokolle simultan erstellen zu lassen, sei es, dass nur eine Person für die Moderation beauftragt ist oder dass die Bürgerinnen und Bürger angehalten sind, ihre Anliegen selbst auf Karten zu notieren. In diesen Fällen kann eine ergänzende Visualisierung der wesentlichen Ergebnisse im Protokoll nachträglich für Übersichtlichkeit und leichtere Lesbarkeit sorgen. Anwesende des Beteili-

gungsverfahrens finden sich schneller im Protokoll zurecht und werden auf „ihre“ Aussagen aufmerksam, anderen Leserinnen und Lesern bietet sie einen raschen Überblick über den Diskussionsstand (**Abbildung 3**).

## Einsatzgebiete der Visualisierung

Es gibt vielfältige Einsatzmöglichkeiten der Visualisierung in Verfahren der Bürgermitwirkung und -beteiligung. Hier einige Beispiele:

### Bei Informationsveranstaltungen

- Darstellung komplexer Sachverhalte
- Simultane Darstellung des Diskussionsverlaufs
- Vermeidung von Wiederholungen
- Übersichtliche Strukturierung des Protokolls

### Bei Bürgerwerkstätten etc.

- Visualisierung aller Themen
- Übersichtlichkeit durch Clusterbildung
- Ergänzung und Weiterbearbeitung in Folgeveranstaltungen
- Erstellung eines visuellen Protokolls mit oder ohne textliche Ergänzungen

### Zur Vorbereitung von Beteiligungsverfahren

- Transparenz der Vorgespräche
- Verdeutlichung der Positionen und Optionen

## Zusammenfassung

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Visualisierung bei Beteiligungsverfahren allen Beteiligten große Vorteile bringt:

Die Bürgerinnen und Bürger erkennen unmittelbar, dass ihre Aussagen festgehalten werden. Alle Kar-

Abbildung 2: Drei Varianten der Darstellung eines Sachverhalts. Abbildung: Verfasserin.

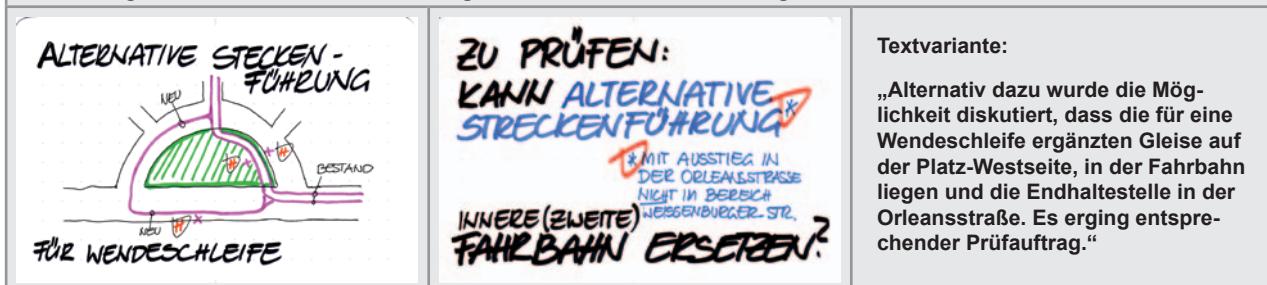
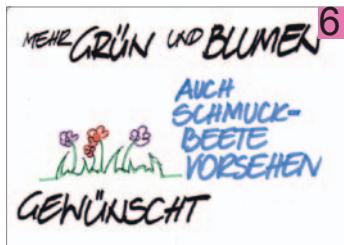
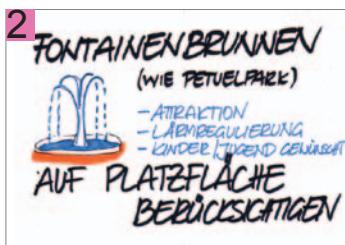
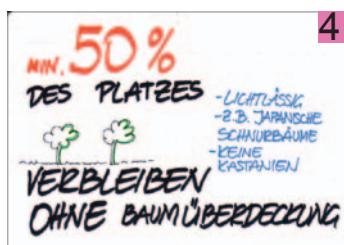


Abbildung 3: Auszug aus dem Protokoll einer Werkstatt mit den simultan angefertigten Visualisierungen und zusätzlichen Textergänzungen. Abbildung: Verfasserin.

Stand Oktober 2011

citycom 13

## GESTALTUNG NUTZUNG DER AUFENTHALTSFLÄCHE



### 3.9 Gestaltung und Nutzung der Aufenthaltsfläche

- 1 Der BA stellte eine Liste mit konzeptionellen Aspekten zur Platzgestaltung vor. In Anlehnung an die BA-Liste wurden über folgende Punkte im Workshop Konsense erzielt.

### Folgende Ziele sollen im Wettbewerb berücksichtigt werden:

- 2 Die Schönheit des Platzes sollte so groß sein, dass man den Lärm vergisst.
- 2 Brunnen / Wasserspiele vorsehen, z.B. wie Fontainenplatz im Petuelpark.
- 3 Der Platz soll als Ganzes gesehen werden.
- 3 Der Platzraum soll wieder erlebbar werden.  
Verkehrsflächen für IV und Busse sollten nach Möglichkeit reduziert werden.  
Die Kreisfahrbahn soll als verkehrsberuhigter Geschäftsbereich gestaltet werden.  
Notwendige technische Infrastruktur wird im Gesamtkonzept integriert.  
Die trennende Wirkung der Hecken ist zu reduzieren, um den Zugang zum Platz zu verbessern.
- 4 Mehr Sonne auf dem Platz spüren durch die richtige Baumauswahl.
- 4 50 % des Platzes soll ohne Baumüberdeckung bleiben.
- 5 Gut gruppierte Sitzbereiche und Spielmöglichkeiten planen.
- 6 Mehr Grünflächen und Schmuckbeete planen.  
Merkzeichen als Gestaltungselement, bevorzugt in der Mitte.

ten finden sie in den Protokollen wieder. Es bedarf keiner textlichen Interpretation, die für erneuten Diskussionsbedarf sorgen kann.

Die Auftraggeber, meist Städte und Gemeinden, sowie anwesende Expertinnen und Experten erhalten im Plenum abgestimmte Ergebnisse. Meinungsverschiedenheiten können unmittelbar diskutiert und Einzelmeinungen als solche gekennzeichnet werden. Das schafft Klarheit und erhöht die Planungssicherheit.

Im weiteren Projektverlauf haben sich die rasch erfassbaren visuellen Protokolle sowohl bei der internen Weiterarbeit als auch in der Vorbereitung von Wettbewerben oder als ergänzende Anlagen bei Ausschreibungen bewährt. Die Gefahr, dass Planungsbeteiligte die meist umfangreichen konventionellen Protokolle eher halbherzig überfliegen, ist groß. Visuelle Protokolle sind dagegen leicht lesbar und prägen sich selbst beim Überfliegen ein.

## Weiterführende Informationen

- Sonja Epple: Mediation im öffentlichen Bereich. Kooperation anstatt Konfrontation: <http://www.mediante-mediation.de/htm/Artikel%20Umweltmediation.pdf> (Abrufdatum 30.04.2013).
- Beratungsfirma citycom: [www.citycom-muenchen.de/techniken-methoden/index.htm](http://www.citycom-muenchen.de/techniken-methoden/index.htm) (Abrufdatum 30.04.2013).

## Literatur

Pena WM, Parshall SA (2001): Problem seeking: an architectural programming primer. Wiley.

## Kontakt

Sonja Epple  
Mediatorin BM, Dipl.-Ing. Architektur  
Daiserstraße 34  
81371 München  
E-Mail: epple[at]citycom-muenchen.de

[BfS]

# **„Potemkinsche Dörfer“ abbauen – Der Nutzen von Erfahrungswerkstätten im Gesunde Städte-Netzwerk**

**Removing „Potemkin villages“ – The benefit of experience workshops within the scope of the Healthy Cities Network**

*Klaus Winkler, Herbert J. Süßmeier*

## **Abstract**

In order to achieve some basic health promotion aims both on the local and county level, the cooperation of local organisations needs to be taken a step further. So far cooperations have often been hindered by business competitions between the different institutions, authorities and professions involved in health promotion. We believe that including a concept like the “Experience Workshop” in the planning process of a campaign will give a more realistic picture of that campaign, thus providing the health promoters involved with a more reliable basis for their activities.

## **Zusammenfassung**

Damit Gesundheitsförderung in den Kommunen und Kreisen gelingen kann, sind zwischen den örtlichen Aktiven – Haupt- wie Ehrenamtlichen – vor allem Verständigungsprozesse nötig, die eine primär partnerschaftliche Zusammenarbeit ermöglichen. Die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Institutionen und Berufsgruppen vor Ort ist aber oft mit Rivalitäten, unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen über Gesundheit und daraus resultierenden Schwierigkeiten belastet. Ein Konzept der sogenannten Erfahrungswerkstatt, das auch die Hindernisse und Unzulänglichkeiten der Planung integriert, ist eher in der Lage, den ‚Bluffcharakter‘ vieler Kampagnen zu überwinden und engagierten Gesundheitsfördernden eine realistischere Basis für ihre Aktivitäten anzubieten.

## **Einleitung**

„Ohne Gesundheit taugt alles nix.“ Jedermann weiß das. Trotzdem steht vieles nicht zum Besten. Inzwischen ist auch unbestritten, dass unsere Gesundheit beeinflusst wird durch das Zusammenwirken *aller* Lebensumstände. Deshalb beschäftigen sich Aktive des Gesunde Städte-Netzwerks primär mit Situationen und Lebensfragen, die zur Förderung unserer Gesundheit beitragen können.

Damit Gesundheitsförderung in den Kommunen und Kreisen gelingen kann, sind zwischen den örtlichen Aktiven – Haupt- wie Ehrenamtlichen – vor allem Verständigungsprozesse nötig, die eine primär partnerschaftliche Zusammenarbeit ermöglichen. Die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Institutionen, Berufsgruppen und ehrenamtlich Engagierten vor Ort ist aber oft mit Rivalitäten, unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen über Gesundheit und daraus resultierenden Schwierigkeiten belastet. Derartige Schwierigkeiten fallen jedoch bei der öffentlichen Darstellung gesundheitsfördernder Projekte und Aktivitäten schnell un-

ter den Tisch. Deshalb fällt es auch schwer, daraus zu lernen. Um dem entgegenzuwirken, werden im Rahmen der Arbeit des Gesunde Städte-Netzwerkes sogenannte Erfahrungswerkstätten erprobt. Im Rahmen dieser Erfahrungswerkstätten zur Qualitätsverbesserung der Gesundheitsförderung werden am Beispiel ausgewählter Projekte und Aktivitäten die Schwierigkeiten der Umsetzung im lokalen ‚Minenfeld der Interessen‘ verdeutlicht.

## **Das Dilemma von best-practice-Modellen**

Erfahrungswerkstätten wählen einen anderen Zugriff, als er vielfach bei der Diskussion von Qualitätsmaßstäben in der Gesundheitsförderung praktiziert wird. Eine häufige Form der Erarbeitung von solchen Qualitätsmaßstäben ist die Auseinandersetzung mit sogenannten best- oder good-practice-Modellen. Bei der Vorstellung dieser Modelle besteht aber immer die Gefahr, dass nur

eindimensional der Erfolgsweg dargestellt wird – Stichwort „Potemkinsche Dörfer“ – der die vielfältigen Erfahrungen der planenden Aktiven mit Irrationalität, Ignoranz, Widerständigkeit, Zuständigkeit- und Kompetenzgerangel und die häufig sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kommunen weitgehend ausblendet.

Gesundheitsförderung, nicht nur auf medizinische und soziale Versorgung ausgerichtet, sollte Gesundheit stets mit allen gesellschaftlich relevanten Faktoren verknüpft sehen. Das Bedürfnis nach einer sozial und ökologisch ausgeglichenen Umwelt, der gleichberechtigte Zugang aller Teile der Bevölkerung zu unserem Gesundheitssystem und insgesamt zu allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens wird von breiten Bevölkerungsschichten bewusst wahrgenommen und artikuliert. „Die wachsende Ungleichheit von Gesundheitschancen wird heute in den Politikbereichen produziert, die nicht das Wort ‚Gesundheit‘ im Etikett haben, Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Einkommensverteilung“ (Rosenbrock, Kümpers 2009).

Dennoch richten sich die Angebote und Bemühungen der Gesundheitsförderung meist nur an einzelne Zielgruppen, in Zeiten finanzieller Resourcenknappheit primär nur (noch) an sogenannte Randgruppen.

Was aber haben interessierte Gesundheitfördernde dann von sogenannten best- oder good-practice-Darstellungen von Aktivitäten, die eine idealisierte Wirklichkeit vorstellen, die die Auseinandersetzungen der rivalisierenden Kräfte ausklammert, die Möglichkeit irrationaler Entscheidungen ausblendet und Widerständigkeiten der Akteure unbenannt lässt?

Gesundheitfördernde, die in ihrem Umfeld solche Erfahrungen machen, geraten in Gefahr, diese Erfahrungen als Auswirkungen ihrer persönlichen Unzulänglichkeiten zu sehen (Kahan, Goodstadt 2005) und nicht als selbstverständliche Bestandteile des Arbeitsfeldes zu interpretieren.

## **Das Konzept Erfahrungswerkstatt**

Das Konzept der Erfahrungswerkstatt, das auch die Hindernisse und Unzulänglichkeiten der Planung integriert, ist eher in der Lage, den ‚Bluffcharakter‘ vieler Kampagnen zu überwinden und engagierten

Gesundheitfördernden eine realistischere Basis für ihre Aktivitäten anzubieten.

Gemeinsam mit den Teilnehmenden an der Erfahrungswerkstatt werden Strategien erarbeitet, mit denen auftretenden Widerständen und Schwierigkeiten entgegengetreten werden kann. Mitglieder des Gesunde Städte-Netzwerkes stellen in den Erfahrungswerkstätten Beispiele gesundheitsfördernden Handelns aus ihrem Erfahrungsumfeld vor, die die Widerstände der örtlichen Strukturen bei der Umsetzung gesundheitsfördernder Projekte und Aktivitäten verdeutlichen, die aber auch pragmatische Ansätze zur Überwindung dieser Widerstände aufzeigen.

Diese aus der angloamerikanischen Betriebswirtschaft stammenden Verfahren haben sicherlich zur Popularisierung der Ideen der Gesundheitsförderung beigetragen und auch bei der Beurteilung der vielfältigen gesundheitsfördernden Projekte und Aktivitäten wertvolle Orientierungshilfe geleistet.

Bei der Fokussierung ausschließlich auf good-practice-Aktivitäten wird häufig die Illusion einer stringenten Planung und einer geordneten Gesundheitslandschaft aufrechterhalten (Kilian 2006), um damit die Wirksamkeit und Durchsetzungsfähigkeit der lokalen Gesundheitspolitik zu untermauern.

Gerade für Gesundheitfördernde, die ihre ersten Erfahrungen mit dem Gesundheitssektor machen, können die best- und good-practice-Modelle eher irritierend und verunsichernd wirken. Denn die dort geschilderten Kontakte und Aktivitäten können sie nicht ohne weiteres in ihrem Arbeitsumfeld realisieren, da dort völlig andere Bedingungen herrschen und ein persönliches Netzwerk noch unzureichend entwickelt ist. Die Gefahr ist groß, dass sie sich bei der unkritischen Übernahme sogenannter Vorzeige-Projekte übernehmen, die eigenen Durchsetzungsstrategien über- sowie die Heftigkeit der Reaktionen von Kooperationspartnern unterschätzen.

Wichtig ist es zu zeigen, dass Widerstand und Schwierigkeiten lehrreiche Erfahrungen vermitteln können (HAG 2007). Die Gesundheitfördernden, die handwerklich gute Arbeit leisten wollen, dürfen solche Erfahrungen nicht abwehren, sondern müssen daraus lernen. Diejenigen, die mit ihren Planungen Erfolg haben wollen, müssen die Widerstände, auf die sie treffen, verstehen und dürfen sie nicht aggressiv bekämpfen.

In den Erfahrungswerkstätten sollen Techniken gesammelt und entwickelt werden, durch deren Anwendung Planerinnen und Planer gesundheitsfördernder Projekte eher in der Lage sind, auftretende Widerstände anderer Beteiligter kreativ für die Projektumsetzung zu nutzen.

Die Erfahrungen zeigen, dass sich durch eine große Flexibilität im Umgang mit Schwierigkeiten und Widerständen die Umsetzungschancen für gesundheitsfördernde Aktivitäten deutlich verbessern lassen. Die Fähigkeiten, von früheren Planungen abzurücken, die Methodik anzupassen, den geplanten Weg zu verlassen und Seitenwege zu beschreiten, zu improvisieren, neue Bündnisse einzugehen und die Planungen in der Wirklichkeit neu zu verankern, sind hier von zentraler Bedeutung.

Die Auseinandersetzung mit erlebten Hindernissen, Irritationen und erfahrenem Zuständigkeitsgerangel ermöglicht es den Teilnehmenden einer Erfahrungswerkstatt, die Illusion einer perfekten, endgültigen Planung zu vermeiden. Gerade die Diskussion von Umsetzungsschwierigkeiten bei gesundheitsfördernden Projekten und Aktivitäten erleichtert es, eine Methodik zu entwickeln, die Unvorhersehbare als selbstverständliche Begleiterscheinung des Planungsprozesses erwartet und berücksichtigt. So können gesundheitsfördernde Konzepte entwickelt werden, die bei der Zielverfolgung stringent bleiben können, bei der Methodik der konkreten Umsetzung aber so flexibel und vielfältig wie möglich sind.

Durch das Angebot von Erfahrungswerkstätten im Rahmen der Aktivitäten des Gesunde Städte-Netzwerkes sollen die Möglichkeiten der Auseinandersetzung über Qualitätskriterien der gesundheitsfördernden Instrumente und Projekte erweitert werden. In der Erfahrungswerkstatt werden Netzwerkteilnehmende von dem Druck entlastet, perfekt gestaltete und umgesetzte Projekte und Aktivitäten vorstellen zu müssen, die dazu dienen, Preise, Gratifikationen und Geldgeber zu gewinnen und/oder die eigene Tätigkeit zu legitimieren.

Erfahrungswerkstätten stellen vielmehr einen Freiraum zur Verfügung, um über grundlegende Fragen der Qualität des eigenen Handelns nachzudenken, gemeinsam mit anderen Aktiven über positive aber auch demotivierende Erfahrungen zu reflektieren, vielversprechende Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Instrumente und Aktivitäten zu erörtern und

einfache praxisnahe Evaluationsmöglichkeiten zu entwickeln.

## Ablauf von Erfahrungswerkstätten

Die vielfältigen Kenntnisse aus Mitgliedskommunen des Gesunde Städte-Netzwerkes (GSN) bieten ein gutes Forum für konstruktive Diskussionen. Folgender Ablauf der Erfahrungswerkstätten hat sich bisher bewährt:

- Beschreibung der Umsetzung gesundheitsfördernder Projekte bis zu einer krisenhaften Zuspitzung (Widerstände, Kritik, mögliches Scheitern des Projektes),
- gemeinsame Analyse der krisenhaften Situation,
- Sammlung und Diskussion unterschiedlicher Lösungsmöglichkeiten,
- Austausch über Aktivitäten, die in der Praxis zur Lösung unternommen wurden,
- Verständigung darüber, welche Erkenntnisse aus diesen Erfahrungen gewonnen werden können.

Eine besondere Herausforderung besteht bei der Erfahrungswerkstatt darin, engagierte Gesundheitfördernde aus verschiedenen Regionen zu motivieren, vor einem Kreis von Kolleginnen und Kollegen – nicht wie sonst gewohnt – einen Erfolg darzustellen, sondern auch von den Schwierigkeiten und Herausforderungen der eigenen Tätigkeit zu berichten (Aldana 2011).

Bei den bisher durchgeföhrten Erfahrungswerkstätten zeigte sich deutlich, dass dies den Vortragenden weitgehend unvertraut war und sie zum Teil schmerzhafte Diskussionen und Analysen aushalten mussten. Allerdings berichteten alle Vortragenden, dass ihnen durch die Reaktionen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und den Austausch auch neue Sichtweisen der krisenhaften Situationen und ihres eigenen Handelns ermöglicht wurden. So stellten sich Lerneffekte sowohl bei den Teilnehmenden als auch bei den Vortragenden ein.

Die vorgestellten Projekte sollten dabei so ausgewählt werden, dass sie nicht nur ein Scheitern oder eine Konfliktsituation vermitteln, sondern dass sie nach einer Phase der krisenhaften Zuspitzung durch Neuorientierung und Umlenken auch die Chance für eine konstruktive Wende aufzeigen.

## **Leitfragen für Planung und Umsetzung von Projekten**

In den bisher durchgeführten Erfahrungswerkstätten konnten folgende Leitfragen erarbeitet werden, die jede Planung und Umsetzung gesundheitsfördernder Projekte begleiten sollten:

- **Widmen wir den Hindernissen genügend Aufmerksamkeit?** Unser Handeln in komplexen Situationen ist auf Strukturwissen angewiesen (Stern 2011; Mielck 2004). Vieles ist allerdings in der Realität nicht so, wie es in Veröffentlichungen dargestellt wird. Im Alltag scheitern unsere Konstruktionen mitunter.
- **Was ist wirklich erreichbar und von uns beeinflussbar?** Wir sollten in der Gesundheitsförderung realistische Ziele anstreben.
- **Wie gehen wir mit der Erwartung um: „Ändert uns, ohne uns zu verändern“?** Wir sollten von unterschiedlichen Interessen der Bürgerschaft, der Öffentlichkeit, der anderen Kooperierenden, der Verwaltungshierarchie und der Politik ausgehen; wir sollten also mit offenem und/oder verstecktem Widerstand rechnen.
- **Können wir auf Aushängeschilder, Leuchtturmprojekte, Selbstdarstellungsorgien und Federführungsansprüche weitgehend verzichten?** Wir sollten gemeinsam geplante, vorgestellte und umgesetzte Aktivitäten bevorzugen.
- **Lädt unser Kommunikations- und Arbeitsstil zur Zusammenarbeit ein oder schreckt er eher ab?** Wir sollten ein offenes Kommunikationsklima anstreben und eine von Gelassenheit, Offenheit, Geduld und Respekt geprägte Arbeitshaltung pflegen.
- **Wie und was lernen wir aus unseren Erfahrungen oder beschäftigen wir uns mit der Klärung von Schuldfragen?** Wir sollten Lern- und Experimentierfelder sowie Foren der Kritik und Selbstkritik schaffen und pflegen.
- **Verengt sich unser Handlungsspielraum oder erweitert er sich?** Unser Handeln sollte so gestaltet werden, dass die Anzahl der Wahlmöglichkeiten größer wird (Kunstmann 2006).
- **Werden wir dem politischen Charakter der Gesundheitsförderung gerecht?** Unsere Pläne dürfen nicht erstarren, sondern müssen ständig überprüft und neu angepasst werden.

## **Beispiel: Aufbau eines trägerübergreifenden Netzwerkes**

Ein Beispiel soll an dieser Stelle die Arbeitsweise in der Erfahrungswerkstatt verdeutlichen: So stellte eine Stadt ihre Erfahrungen beim Aufbau eines trägerübergreifenden Netzwerkes gesundheitsfördernder Kindertageseinrichtungen vor. Eine Gesundheitskonferenz hatte eine Empfehlung verabschiedet, durch die die Zusammenarbeit der von unterschiedlichen Trägern betriebenen Kindertageseinrichtungen in der Gesundheitsförderung verbessert werden sollte. Alle zentralen lokalen Beteiligten hatten der Empfehlung zugestimmt und finanzielle Ressourcen konnten im Rahmen eines Projektes gewonnen werden.

Die von den unterschiedlichen Trägern der Kindertageseinrichtungen eingesetzten Fachberaterinnen hatten in der Gesundheitskonferenz der geplanten verbesserten Zusammenarbeit zugestimmt und sollten als Multiplikatoren des neuen Projektes wirken. Sie sollten die Idee des Netzwerkes in ihren Einrichtungen verbreiten und für den Projektstart einzelne Einrichtungen benennen, die für eine gezielte Förderung geeignet wären. In den Vorbereitungsgesprächen zeigte sich allerdings sehr schnell, dass dieses Vorgehen von den Fachberaterinnen nicht geteilt wurde. Von ihnen wurde das Ziel verfolgt, die zur Verfügung stehenden Mittel auf alle in der Region tätigen Einrichtungen gleichmäßig zu verteilen. Hier konnte keine Einigung erzielt werden. Da auch keine geeigneten Einrichtungen von den Fachberaterinnen benannt wurden, stand das Projekt trotz abgesicherter Finanzen vor dem Scheitern (Winkler 2010). Der Plan, die Fachberaterinnen als Motoren des Projektes einzusetzen, war missglückt. Die Auseinandersetzungen über Kompetenzen und Projektmodalitäten führten zu unangenehmen Zeitverlusten bei der Projektumsetzung.

Durch eine direkte Kontaktaufnahme der Projektleitung mit den Leitungen der Kindertageseinrichtungen, die bisher von dem Projekt noch nichts erfahren hatten, konnten dann aber einige Einrichtungen von den Projektzielen überzeugt und für eine Mitarbeit gewonnen werden. Mehrere Fortbildungen und ein offener Erfahrungsaustausch über die ersten Projektaktivitäten schufen eine gemeinsame Basis, auf der gesundheitsfördernde Projekte in den Einrichtungen erprobt und nach Diskussionen mit den anderen Netzwerkteilnehmern in die Programme der Einrichtungen aufgenommen wurden.

Die Diskussionen mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Erfahrungswerkstatt zeigten, dass sich manchmal auch bei intensivsten Verständigungsprozessen – in diesem Fall Gesundheitskonferenzen – die unterschiedlichen Ziele der Akteure nicht verknüpfen lassen und mit massivem Widerstand immer gerechnet werden muss. Ferner erzeugt die gezielte Einschaltung einer scheinbar vorteilhaften Hierarchieebene manchmal erst die Probleme, die mit diesem Vorgehen eigentlich vermieden werden sollten. Der Kontakt mit der unmittelbaren Arbeitsebene stellte sich als wesentlich konstruktiver heraus.

## Fazit

Ein zentrales Ziel der Erfahrungswerkstätten ist es, den Mut und die Gelassenheit zu unterstützen, sich von Planungsutopien zu verabschieden, sich auf offene Situationen einzulassen und die entstehenden Chancen zur Fortführung der Projekte zu ergreifen. So können die Projekte, die sich trotz großer Konflikte zwischen allen Beteiligten weiterentwickelt haben, letztendlich auf einer tragfähigeren Grundlage stehen, als das ursprünglich der Fall war.

Die Diskussionen in Erfahrungswerkstätten machen auch deutlich, dass Gesundheitsfördernde vermeiden sollten, sich am Aufbau „Potemkinscher Dörfer“ zu beteiligen. Sie sollten vielmehr den Mut aufbringen, sich der Realität der Gesundheitsförderung zu stellen. Erfahrungswerkstätten können einen Beitrag hierzu leisten. Sie sind deshalb in der Arbeit des Gesunde Städte-Netzwerkes zu einem festen Bestandteil der Zusammenkünfte im Rahmen der Mitgliederversammlungen und Symposien geworden.

## Internetseite

Gesundes Städte-Netzwerk (GSN): [www.gesundestaedte-netzwerk.de/das-netzwerk.html](http://www.gesundestaedte-netzwerk.de/das-netzwerk.html) (Abrufdatum: 09.07.2013).

## Literatur

Aldana S G (2011): Financial impact of health promotion programs: a comprehensive review of the literature. American Journal of Health Promotion, 15: 296–320.

HAG (2007): Hamburgische Arbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung e.V. Jahresbericht. Hamburg.

Kahan B, Goodstadt M (2005): The IDM Manuel – a guide to IDM Best Practice. Approach to Better Health. [www.idmbestpractices.ca/pdf/IDM\\_basics\\_dist05.pdf](http://www.idmbestpractices.ca/pdf/IDM_basics_dist05.pdf) (Abrufdatum: 09.07.2013).

Kilian H (2006): Good Practice als Methode der Qualitätsentwicklung. In: Geene R, Kilian H, Ryl L, Schütte C (Hrsg.): Qualitäten der Gesundheitsförderung. Konzepte für die Praxis, Berlin: Gesundheit Berlin: 1–36.

Kunstmann W (2006): Ärztliche Angebote für sozialbenachteiligte Patientengruppen – Ergebnisse einer Fokusauswertung und Schlussfolgerungen. Berlin.

Mielck A (2004): Sozialbedingte Ungleichheit von Mortalität und Morbidität, von Gesundheitsbelastungen und -ressourcen. Neuherberg.

Rosenbrock R, Kümpers S (2009): Primärprävention als Beitrag zur Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen. Wiesbaden. [http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-531-91643-9\\_22](http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-531-91643-9_22) (Abrufdatum: 09.07.2013).

Stern (2004): Das wahre Elend. Artikel vom 22. Dezember 2004. [www.stern.de/politik/deutschland/unterschicht-das-wahre-elend-533666.html](http://www.stern.de/politik/deutschland/unterschicht-das-wahre-elend-533666.html) (Abrufdatum: 09.07.2013).

## Kontakt

Klaus Winkler, Herbert J. Süßmeier  
Förderkreis Gesunde Städte  
Bayerstraße 77a  
80335 München  
E-Mail: [kisto1\[at\]freenet.de](mailto:kisto1[at]freenet.de)

[BfS]

# Bürgerbeteiligung mit Hilfe der Open Space Technology

## Using Open Space Technology for citizen participation

Gert Fieguth, David May

### Abstract

To increase participation of larger groups of citizens, a variety of helpful methods can be used. This article describes the use of the Open Space Technology as a starting point for participatory developments on the local level.

### Zusammenfassung

Zur verstärkten Beteiligung größerer Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern ist eine Vielfalt von hilfreichen Methoden einsetzbar. Der Artikel nimmt die Open Space Technology als Ausgangspunkt für partizipatorische Entwicklungen und berichtet von einem Praxisbeispiel auf kommunaler Ebene.

## Einführung

Auf allen Ebenen des demokratischen Gemeinwesens wird er derzeit gesucht und neu entdeckt: Der Bürger, das oft unbekannte, auf jeden Fall weit entrückte Wesen. Erstaunlich, wo doch laut Verfassung alle Gewalt vom Volke ausgehen soll. Anscheinend ist dem Volke aber (zumindest in weiten Teilen) die Gewalt ausgegangen. Denn sonst wäre diese intensive Suche eher überflüssig.

Die gesetzlich verankerten und „vorgeschriebenen“ formellen Formen der Bürgerbeteiligung (z. B. Wahlen oder Volksentscheide) scheinen nicht auszureichen. Es wird hinterfragt, inwiefern „Regieren in Europa“ effektiv und demokatisch sei (Scharpf 1999). Daher werden bestehende Verfahren durch freiwillige offenere Herangehensweisen ergänzt.

Prinzipiell lassen sich die Verfahren der Bürgerbeteiligung in zwei Gruppen unterteilen:

- 1) Top-down, das heißt von Politik beziehungsweise Verwaltung initiiert und an Bürger, Wirtschaft oder Nichtregierungsorganisationen (NRO) adressiert,
- 2) Bottom-up, also von Bürgern, Wirtschaft oder NROs initiiert und an Politik und/oder Verwaltung adressiert.

Immer wieder geht es bei der Gestaltung von Bürgerbeteiligung um die Frage, wie größere Personengruppen einbezogen werden können und wie diese kreative Ideen und Vorschläge entwickeln, die auch

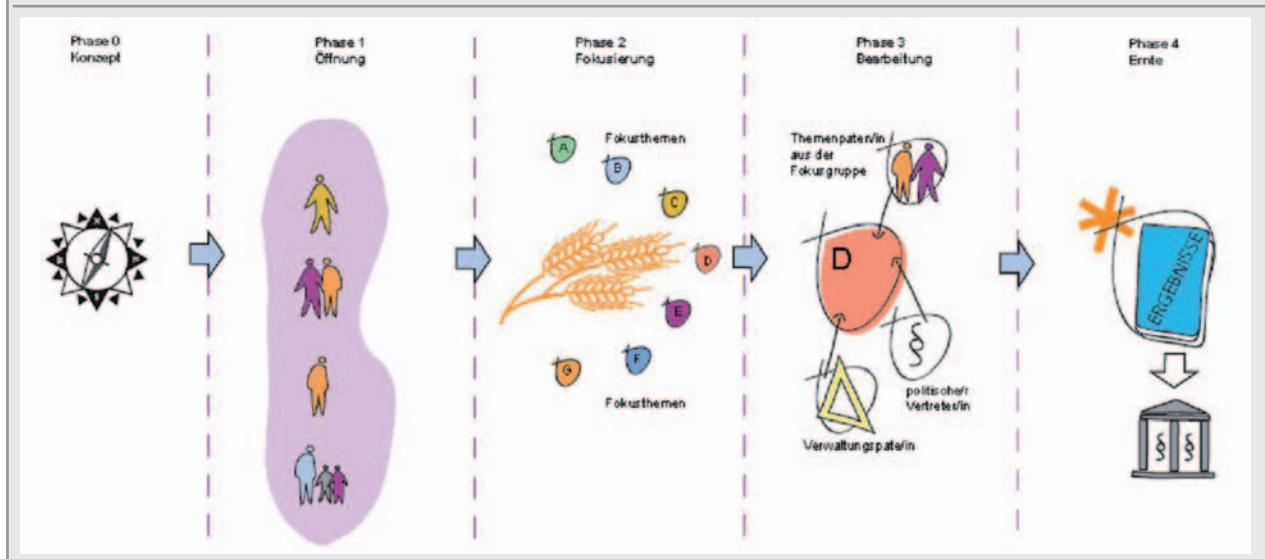
umsetzbar sind. Im folgenden Artikel wird speziell eine Methode betrachtet: die Open Space Technology (OS-Technology). Entwickelt in den USA (Owen 2001a und 2001b), hat sie sich mittlerweile weltweit verbreitet.

## Die Open Space Technology im Überblick

Ziel der OS-Technology ist, in kurzer Zeit mit interessierten Menschen zu einem umfassenden Thema wesentliche Themen innovativ und lösungsorientiert zu arbeiten und eine Aufbruchsstimmung zu erzeugen (oder zu nutzen). Je nach Zielsetzung und Durchführungsvariation kann am Ende der Open Space Veranstaltung eine Handlungsplanung stehen, in der sich Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Umsetzung von Ideen verabreden.

Die OS-Technology ermöglicht sehr vielen Menschen (etwa 30 bis 1.000) ihre Anliegen an ein bis drei Tagen mit einem hohen Grad an Selbstverantwortung gemeinschaftlich zu bearbeiten (Maleh 2000; Witthau, Wittwer 2000). Es gibt ein Rahmenthema, aber keine vorgegebenen einzelnen „Tagesordnungspunkte“. Jeder kann ein Anliegen, das ihm besonders am Herzen liegt, vorantreiben. Das können komplexe und dringliche gemeinsame, aber auch persönliche Fragen und Themen sein. Sie werden im ersten Teil der Veranstaltung formuliert. So entsteht ein großer „Themen-Marktplatz“, auf dem sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu The-

Abbildung 1: Ablauf der Bürgerbeteiligung in Heidenheim. Quelle: Citycom 2012.



mengruppen zusammenschließen. Die Methode ermöglicht, wenn sie richtig durchgeführt wird, eine breite Beteiligung, erzeugt gegenseitiges Verständnis und Energie für die Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Ideen.

Jede Open Space-Veranstaltung steht unter einem Generalthema. Geeignete Themen haben eine oder mehrere der folgenden Eigenschaften:

- *Dringend* – es brennt den Teilnehmenden unter den Nägeln, es betrifft sie/geht sie an/berührt sie, und die Lösung hätte gestern bereits vorliegen sollen
- *Breit angelegt* – Raum für neue Ideen und kreative Lösungen
- *Komplex* – es gibt viele verschiedene Ideen und Wege, es kann nicht von einer Person gelöst werden
- *Wichtig* – von zentraler Bedeutung für die Zukunft des Systems.

Mögliche Themen sind beispielsweise: Stadtteilentwicklung, Probleme mit der Produktqualität, Entwicklung eines Bildungsprogrammes, Fusion zweier Organisationen, Projektentwicklung, Konzept für Großbauten, Kirchenentwicklung, Strategieplanung und Umstrukturierung.

Der Erfolg einer OS-Veranstaltung steht und fällt mit der Umsetzung der entstandenen Ideen. Oft sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Ende einer OS-Veranstaltung so stark motiviert, dass von

selbst die vielfältigsten Aktivitäten entstehen. Die Umsetzung muss aber immer unterstützt und begleitet werden. Ohne diese Begleitung verlaufen viele Ideen im Sande. Regelmäßig muss geprüft werden, welche Projekte welche Unterstützung benötigen. In Organisationen muss das Management die benötigten Ressourcen für die Umsetzung bereitstellen (Arbeitszeit, Geld, Handlungsspielraum etc.). Bei komplexeren Themen müssen feste Projektteams gebildet oder Gruppen weiter aufgeteilt werden.

## Das Heidenheimer Patenmodell – Open Space auf kommunaler Ebene

Ein Beispiel für die Anwendung der Open space-Methode auf kommunaler Ebene bietet die Stadt Heidenheim. Hier wurde im Zeitraum von 2011 bis 2013 ein Bürgerbeteiligungsverfahren auf Grundlage der Open space-Methode durchgeführt, wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Das Heidenheimer Projekt wurde vom Autor wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Intern wurde das Projekt von den Verwaltungsmitarbeiterinnen Birgit Baumann und Andrea Nußbaum koordiniert.

### Zielsetzungen und Ablauf

Im Oktober 2011 hatte der Oberbürgermeister der Stadt Heidenheim etwa 1.500 Bürgerinnen und Bürger zu einer Open Space-Veranstaltung eingeladen, von denen dann etwa 300 kamen. Rahmenthema war die zukünftige Entwicklung der Stadt Heidenheim in den nächsten Jahren und Jahrzehnten unter dem Motto „wie wir in Zukunft Stadt sein wollen“. Insbe-

sondere ging es darum, herauszufinden, welches die wichtigsten Themen der Zukunft für die Bürgerinnen und Bürger sind. Die Open Space-Veranstaltung diente vor allem zur Öffnung der Vielfalt der Anliegen und zur Erzeugung von Aufbruchstimmung (**Abbildung 1**).

Angeleitet durch einen externen Moderator entwickelten sich in der Öffnungsphase etwa 90 Arbeitsgruppen zu unterschiedlichsten Themen. Diese wurden durch die anwesenden Bürgerinnen und Bürger priorisiert und die Themen mit den meisten Stimmen wurden in insgesamt 15 Fokusgruppen geleitet. Zur Themenbündelung (und weiteren Koordinierung) wurde eine mit Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern besetzte „Erntegruppe“ geschaffen.

Die zum Teil sehr aufwendige Arbeit in den Fokusgruppen wurde wie geplant über maximal etwa 1,5 Jahre weitergeführt (Phase der Fokussierung). Die Zwischenbilanz aller Fokusgruppen ist im Internet verfügbar. Für einige Fokusgruppen erwies es sich dabei als sehr hilfreich, dass sie auf Wunsch durch externe Moderatorinnen mit hoher Erfahrung im Bereich der Bürgerbeteiligung begleitet wurden (siehe dazu den Beitrag Ammermann in diesem Heft).

Die externe Moderation hilft auch, eine Beteiligungsspiraterie, das meint das „Kapern“ bestimmter Themen durch Einzelne oder Interessengruppen, zu vermeiden, ohne dabei gleichzeitig deren oft sehr hilfreiches Engagement zu verletzen.

In den Fokusgruppen kommen sehr unterschiedliche Menschen mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen und Forderungen und sehr verschiedenen Kompetenzen zusammen. Das ist ideal für Kreativität und Ideenreichtum, aber auch verbunden mit einer hohen Wahrscheinlichkeit, nicht erfolgreich zu sein. Der Erfolg kann unter anderem an drei Kriterien gemessen werden:

- 1) an den Ergebnissen,
- 2) am Prozess und
- 3) am persönlichen Wohlgefühl.

So mag es in einzelnen Gruppen selbst bei mangelhaften Ergebnissen zu einer positiven Bewertung des Beteiligungsprozesses durch die Bürgerinnen und Bürger kommen, wenn der Prozess der Beteiligung positiv wahrgenommen wurde und/oder das persönliche Wohlgefühl stimmte.

Zum Ausgleich von Wissensdefiziten innerhalb von Fokusgruppen hat sich folgendes Prinzip bewährt: Zu Beginn der Arbeit der Fokusgruppe wird festgelegt, welches Niveau gebraucht wird und wie dieses erreicht werden kann. Dann ist es gut möglich, dass die „Wissenden“ die „Unwissenden“ unterrichten und coachen.

Ebenfalls bewährt hat sich das Prinzip der Themenspeicher: Um einzelne Fokusgruppen thematisch nicht zu überlasten, was angesichts der gerade bei komplexen Themen sehr engen Verflechtung mit angrenzenden Themengebieten möglich ist, werden aktuell nicht bearbeitbare Themen visualisiert und gespeichert. Sie gehen nicht verloren, können bei ausreichenden Kapazitäten wieder aufgegriffen werden und helfen bei der Fokussierung auf die jeweiligen Kernthemen. Prinzipiell ist es allerdings deutlich günstiger, mit einem eng eingegrenzten Thema zu starten und dieses komplett zu bearbeiten.

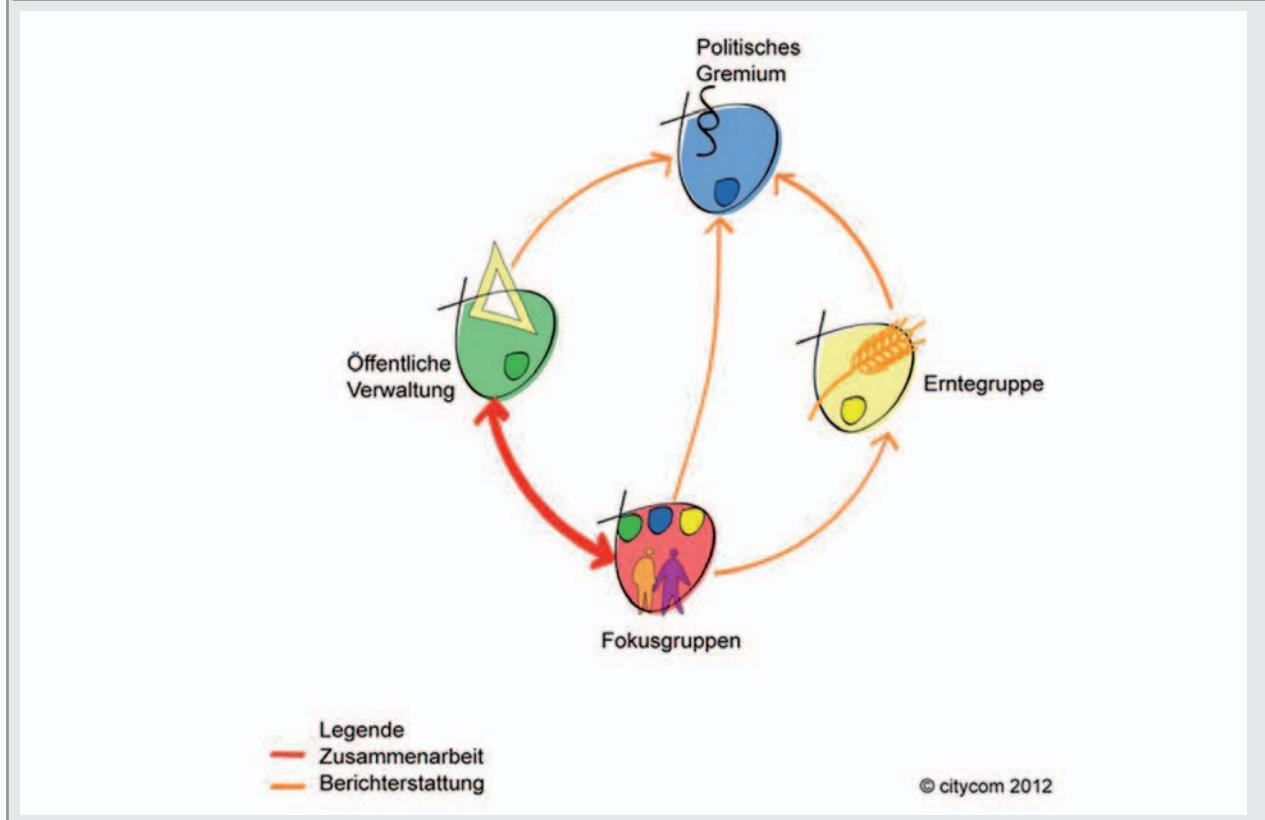
### **Verzahnung der Bürgeranliegen mit der Verwaltung**

Die sicherlich schwierigste Phase ist die der Bearbeitung. Mit den Fokusgruppen sind neue Anliegen und Begehrlichkeiten entstanden, die es geschickt in das vorhandene Akteursgeflecht einzubinden gilt. Die wichtigsten Akteure sind dabei die Verwaltung mit ihren unterschiedlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie der Gemeinderat mit seinen Ratsmitgliedern und Fraktionen.

Nicht jeder dieser Akteure sieht die erwartungsfrohen Bürgerinnen und Bürger mit ihren Anliegen als Bereicherung, denn schließlich werden dadurch Sachkompetenz (insbesondere innerhalb der Verwaltung) und kommunale Steuerungskompetenz (besonders innerhalb des Gemeinderates) möglicherweise in Frage gestellt. Um hier möglichst effektiv im Sinne der Ziele des Bürgerbeteiligungsprozesses voranzukommen, wurde in Heidenheim ein **Patenmodell** entwickelt (**Abbildung 2**).

Die **Fokusgruppen** benennen aus ihrer Runde einen Themenpaten und steuern sich selbst. Sie entwickeln selbstständig ihre Themen weiter und werden dabei von der Stadt unterstützt – beispielsweise indem die Räume des Rathauses sowie Moderationsmaterial zur Verfügung stehen oder auf Wunsch der Gruppe externe Moderatorinnen eingesetzt werden können. Eine zusätzliche Moderationsschulung sollte die Themenpaten bei der Sitzungsleitung unterstützen.

Abbildung 2: Aufbau der Bürgerbeteiligung in Heidenheim – das Heidenheimer Patenmodell. Quelle: Citycom 2012.



Die **Erntegruppe** besteht aus Vertretern aus den Fokusgruppen, freiwillig teilnehmenden Bürgern sowie Vertretern der Stadtverwaltung. Sie sorgt für Transparenz im Verfahrensablauf, überprüft anhand von regelmäßigen Berichten der Fokusgruppen den Themenstatus, deckt inhaltliche Überschneidungen auf und steuert den Gesamtprozess. Beispielsweise bündelte sie am Anfang die Themen, sorgte für eine weitere Fokusgruppe, die sich bei der ursprünglichen OS-Veranstaltung nicht bildete und bereitete auch die Abschlussveranstaltung vor. In der Anfangsphase spürte sie Kommunikationsdefizite auf.

Das Besondere im Heidenheimer Patenmodell ist, dass in den Fokusgruppen jeweils **Verwaltungspaten** mitarbeiten. Das sind kompetente Verwaltungsmitarbeiter, welche der Gruppe mit Rat, Sachkenntnis und als „Dienstleister“ zur Seite stehen. Sie können leicht Kontakte innerhalb der Verwaltung herstellen und für die bei komplexen Themen oft notwendige Vernetzung sorgen. Außerdem können sie Hilfestellung bei der Ausformulierung von Vorlagen für den Gemeinderat geben, wenn dieser über das Ergebnis der Arbeit in den Fokusgruppen informiert werden soll.

Ergebnisse der Fokusgruppen sollten möglichst im Konsens (vor)getragen werden. Dies ist gegenüber den oft strittigen Positionen im Gemeinderat ein Vorteil. Dabei kann die externe Moderation und Visualisierung methodisch sehr viele Hilfestellungen leisten. Das Ergebnis der Gruppe wird dann um eine begründete Stellungnahme des jeweiligen Verwaltungspaten ergänzt. Diese kann zu den einzelnen Ergebnispunkten positiv oder negativ sein und liefert wichtige Orientierungspunkte für den Gemeinderat.

Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungspaten und Fokusgruppen kann insgesamt als sehr erfolgreich bezeichnet werden. Dies ist insbesondere darin begründet, dass die Verwaltungspaten gut auf ihre ungewöhnliche Rolle vorbereitet wurden, in der sie zuhören, informieren, beraten und Fragen stellen. Andererseits fand auch eine Würdigung ihrer jeweiligen Kompetenzen und Erfahrungen statt, insbesondere wenn Themenpaten und die jeweiligen Verwaltungspaten, auch und gerade bei unterschiedlichen inhaltlichen Meinungen, gut kooperieren konnten. Verwaltungspaten, welche viel Unterstützungsarbeit leisten, erhielten umgekehrt oft viele kleine, aber für die tägliche Arbeit sehr nützliche Anregungen.

## **Verzahnung der Bürgeranliegen mit der Politik**

Deutlich schwieriger ist die Verzahnung mit der Politik. Zwar sind in einigen Fokusgruppen auch Stadträte vertreten, aber die Skepsis gegenüber einer demokratisch nicht durch Wahlen legitimierten Parallelstruktur ist unter (Lokal-) Politikern generell weit verbreitet. Hinzu kommt die Befürchtung, dass sich durch den Prozess der Bürgerbeteiligung einzelne Partikularinteressen ein unangemessen starkes Gehör verschaffen.

Außerdem lassen die zeitliche Belastung der ehrenamtlichen Stadträte und deren politisches Engagement oft wenig Spielraum für das Engagement und die zumindest zu Beginn oft mühselige Arbeit in den Fokusgruppen. Damit wird auch eine wichtige Lernmöglichkeit verpasst. Andererseits sollten die Fokusgruppen auch nicht durch Stadträte dominiert und gesteuert werden.

Beim Heidenheimer Patenmodell gibt es mehrere Wege der Verzahnung der Bürgeranliegen mit dem Gemeinderat:

- 1) Ein Stadtrat ist Mitglied einer Fokusgruppe und transportiert das Anliegen direkt in seine Fraktion, den Gemeinderat und/oder den zuständigen Ausschuss.
- 2) Eine Fokusgruppe präsentiert direkt vor dem Gemeinderat oder dem zuständigen Ausschuss ihre Ergebnisse und Anliegen. Vertreten wird die Fokusgruppe dabei im Regelfall durch den jeweiligen Themenpaten, eventuell unterstützt durch weitere Mitglieder der Fokusgruppe und/oder den Verwaltungspaten. Um dies zu ermöglichen, wurde in Heidenheim sogar ein eigener Gemeinderatsbeschluss herbeigeführt: „Die jeweiligen Sprecher der Fokusgruppen werden als sachkundige Einwohner für die Ergebnispräsentation der einzelnen Fokusthemen zu den Beratungen des Gemeinderats zugezogen, bis der *werkSTADT*-Prozess abgeschlossen ist.“ (§ 33 Abs. 3 GemO).
- 3) Die Fokusgruppe bringt über den Verwaltungspaten ihre Ergebnisse und Anliegen in die Verwaltung ein und die Verwaltung kommuniziert mit dem Gemeinderat (etwa in Form einer Vorlage). Dem Oberbürgermeister fällt hier als Leiter der Verwaltung und gleichzeitigem Vorsitz im Gemeinderat eine besondere Scharnierfunktion zu.

Interessant ist, dass in der Praxis Weg 2 kein einziges Mal gewählt wurde, vielmehr immer wieder

Weg 3. Es berichtete allerdings nicht der Verwaltungspaten, sondern der Themenpate – ermöglicht durch den unter Nr. 2 beschriebenen Beschluss. Im Vorfeld wurden die Beschlussvorlagen eng mit dem Verwaltungspaten abgestimmt.

In der Heidenheimer Praxis ernteten die Fokusgruppenvorträge durchweg sehr viel Lob für ihre Arbeit und ihre Ideen, auch wenn nicht alle Handlungsempfehlungen beschlossen wurden.

Interessant war aber auch die Möglichkeit, über die Bürgerbeteiligung kommunalpolitischen Nachwuchs zu generieren: So äußerte sich eine Teilnehmerin dahingehend, dass sie eventuell in die Kommunalpolitik einsteigen werde. Sie wisse ja nun, wie das funktioniere. Dies sollte eine zusätzliche Motivation für Gemeinderäte und Fraktionen sein, sich konstruktiv an der Arbeit von Fokusgruppen zu beteiligen und deren Ergebnisse zu schätzen.

Insgesamt ist festzustellen, dass ein geeignetes Modell der Politikpaten für die Teilnahme an den Fokusgruppen und die dann notwendige Rückkopplung in die Fraktionen und den Gemeinderat noch weiter entwickelt werden muss. Ziel hierbei muss sein, einen guten Transfer der erarbeiteten Ergebnisse auf hohem Niveau sicherzustellen.

## **Fazit**

Bürgerbeteiligung ist ein schwieriger und sensibler Prozess. Methoden für die Einbeziehung von größeren Gruppen haben sich dabei als sehr hilfreich erwiesen. Die hier diskutierte OS-Technology hat ihre Vorteile insbesondere im Kreieren von Ideen, im (vollständigen) Sammeln anliegender Fragestellungen und Anliegen im Rahmen eines vorgegebenen Themas und in der Erzeugung von Motivation.

Besonderes Augenmerk ist auf die Organisation und Durchführung der Bearbeitung/Umsetzung der Themen und die Kommunikationswege zu legen, die auf eine OS-Veranstaltung folgen. Hier hat sich das Heidenheimer Patenmodell bewährt, welches vor allem auf einer engen Verknüpfung von thematisch engagierten Bürgerinnen und Bürgern und „ihren“ Verwaltungspaten aufbaut. Problematischer ist die Verzahnung zwischen Bürgeranliegen und Politik, da sie unter anderem das Rollenverständnis der gewählten Volksvertreter berührt. Das Modell der Politikpaten ist noch Entwicklungsfähig.

Das Hinterfragen und die Optimierung bestehender Kommunikations- und Kooperationsformen zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Politik sind dabei mindestens ebenso wichtig wie die inhaltlichen Ergebnisse selbst.

## Internetadressen

Gesamtdokumentation zum Prozess „werkSTADT“ Heidenheim: [http://www.heidenheim.de/site/Heidenheim/get/documents/heidenheim/Mediathek\\_Heidenheim\\_Stadt/Leben/Werkstadt/Allgemein/Gesamtdokumentation.pdf](http://www.heidenheim.de/site/Heidenheim/get/documents/heidenheim/Mediathek_Heidenheim_Stadt/Leben/Werkstadt/Allgemein/Gesamtdokumentation.pdf)

Zwischenbilanz aller Fokusgruppen: [http://www.heidenheim.de/site/Heidenheim/get/documents/heidenheim/Mediathek\\_Heidenheim\\_Stadt/Leben/Werkstadt/Zwischenbilanz/Zwischenbilanz\\_aller\\_Fokusgruppen.pdf](http://www.heidenheim.de/site/Heidenheim/get/documents/heidenheim/Mediathek_Heidenheim_Stadt/Leben/Werkstadt/Zwischenbilanz/Zwischenbilanz_aller_Fokusgruppen.pdf)

Abrufdatum aller Seiten: 10.07.2013.

## Literatur

Fieguth G, May D (in Druck): Den Raum für Bürgerbeteiligung öffnen: Praxiserfahrungen mit Open Space Ansätzen auf kommunaler und europäischer Ebene. In: Beck J, Bonnafous M (Hrsg.): Perspektiven lokaler Governance in Europa (Perspectives de la gouvernance locale en Europe / Perspectives of local governance in Europe). Zürich/Baden-Baden. Dike/NOMOS.

Maleh C (2000): Open Space: Arbeiten mit großen Gruppen, Ein Handbuch für Anwender, Entscheider und Berater. Weinheim: Beltz.

Owen H (2001a): Open Space Technology – Ein Leitfaden für die Praxis. Stuttgart: Klett-Cotta.

Owen H (2001b): Die Erweiterung des Möglichen – Die Entdeckung von Open Space. Stuttgart: Klett-Cotta.

Witthau U, Wittwer W (Hrsg., 2000): Open Space – Eine Methode zur Selbststeuerung von Lernprozessen in Großgruppen. Bielefeld: Bertelsmann.

## Kontakt

Prof. Dr. Gert Fieguth  
Studiendekan Masterstudiengang „European Public Management“  
Hochschule Kehl  
Kinzigallee 1  
77694 Kehl  
E-Mail: fieguth[at]hs-kehl.de

David May  
Copenhagen Business School  
International Business and Politics  
Solbjerg Plads 3  
DK-2000 Frederiksberg  
E-Mail: david.may[at]gmx.net

[BfS]

# Bürgerbeteiligung zu komplexen Themen – Auch im Bereich Umwelt und Medizin

Citizens' participation in complex topics –  
including the fields of environment and medicine

Hilmar Sturm

## Abstract

Citizens participation has many facets. It needs an effort, but brings more peaceful and consequently often faster processes. "Participation" needs to be specified. For different purposes there are diverse methods and working techniques available which should be chosen and adapted carefully. In particular it has to be decided which groups of citizens should participate. From the plenitude of methods two are presented briefly. Two state-wide Citizens Reports have shown that this in-depth form of citizens participation works also on the fields of consumer protection and health policy.

## Zusammenfassung

Bürgerbeteiligung ist vielfältig. Sie macht Aufwand, bringt aber friedlichere und letztlich meist schnellere Prozesse. „Beteiligung“ bedarf der Präzisierung. Für verschiedene Zwecke stehen unterschiedliche Verfahren und Arbeitstechniken zur Verfügung, die sorgsam ausgewählt und angepasst werden müssen. Insbesondere ist zu entscheiden, welche Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden oder sich beteiligen. Aus der Fülle an Verfahren werden zwei kurz vorgestellt. Zwei Bürgergutachten in Bayern haben belegt, dass diese gründliche Form der Bürgerbeteiligung auch auf den Feldern des Verbraucherschutzes und der Gesundheitspolitik angewandt werden kann.

## Bürgerbeteiligung auf komplexen Feldern: möglich und nötig

Können „Laien“ auch bei komplexen Themen beteiligt werden? Die Erfahrung sagt: ja. Und zugleich wird es immer notwendiger, Bürgerinnen und Bürger mehr in politische und gesellschaftliche Entscheidungen und ihre Vorbereitung einzubringen – etwa wegen des sinkenden Vertrauens gegenüber der Politik. Ziele und Werte, Denkweisen und Methoden, Informationsstand und Lebenswelten unterscheiden sich zwischen „Eliten“ und „Volk“. Es mangelt an tieferem Kontakt und Austausch.

Die Praxis zeigt, dass Mitwirkungsbereitschaft bei Bürgerinnen und Bürgern vorhanden ist (wenn die Beteiligung ernstgemeint und gut organisiert ist). Zunehmende Bildung, Lebens- und Berufserfahrung stehen bereit, außerdem Ortskunde, Vielfalt, Gemeinwohlorientierung und eine Abwägungsbereitschaft, die man oft im kurzen Kontakt nicht wahrnimmt, vor allem nicht bei Betroffenen und Aktivisten, die von einem Anliegen durchdrungen sind (zu diesen unten mehr). Und auch Experten können

nicht mehr die ganze Breite von Aspekten überblicken, die für gute Entscheidungen relevant sind.

Von Bürgerbeteiligung, wenn sie gut gemacht ist, kann man deshalb vor allem bürger- und nutzerfreundlichere, brauchbarere Lösungen für Sachfragen erwarten – und diese sollten im Mittelpunkt stehen. Bürgerinnen und Bürger wollen vor allem mitgestalten. Akzeptanz ist im günstigen Falle eine Nebenwirkung ernsthafter Beteiligung, wie auch Konfliktbewältigung, Wissen und Verständnis auf allen Seiten (bei Politik und Verwaltung, bei Expertinnen und Experten sowie Bürgerschaft). Damit kann eine zusätzliche Legitimationsbasis für Entscheidungen entstehen. Die Verfahren und Prozesse gewinnen an Ordnung und Fairness. Dadurch werden sie in der Praxis nicht etwa länger, sondern kürzer – am Anfang wird oft mehr Zeit benötigt, zum Ende der Verfahren hin, wenn bereits viele Entscheidungen gefallen sind, geht es schneller. Zudem werden Schlussphase und Umsetzung atmosphärisch weniger von Streit und Aggression gestört.

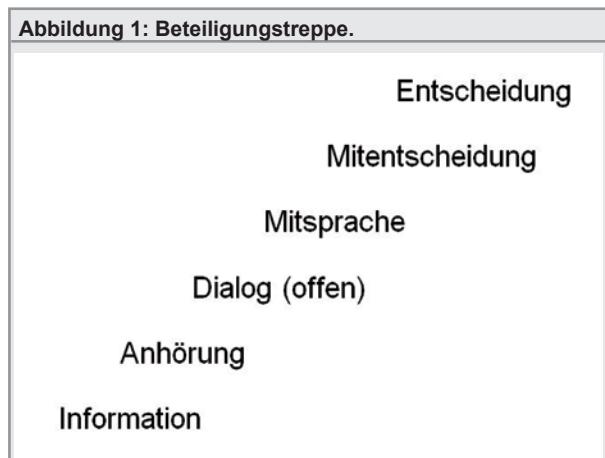
Schließlich entwickeln die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich persönlich durch das Beteiligungsverfahren weiter; manche werden sogar für ein häufigeres oder dauerhaftes Engagement für das Gemeinwesen gewonnen (Internetseiten zum bürgerlichen Engagement siehe Internetadressen).

## Differenzierung und Gestaltung von Beteiligungsverfahren

Für gute Entscheidungen brauchen Experten Zeit, Informationen, Methoden (einschließlich Strukturen), Austausch mit anderen, Erfahrung und Perspektivenvielfalt – genau das braucht Bürgerbeteiligung auch. Deshalb kommt es darauf an, wie ein Beteiligungsverfahren gestaltet wird.

### Was heißt „Beteiligung“?

„Beteiligung“ von Bürgerinnen und Bürgern kann verschieden gestaltet werden. Oft gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen von Art und Form der Beteiligung, die nicht deutlich ausgesprochen werden. Die „**Beteiligungstreppe**“ in **Abbildung 1** kann hier zur Differenzierung beitragen.



Manchmal wird schon die reine **Information** der Betroffenen oder der Bevölkerung über Absichten und Pläne als Beteiligung bezeichnet. Sie ist auch **Voraussetzung** für jede Mitwirkung und Akzeptanz – Stichwort Transparenz. Werden Bürgerinnen und Bürger eingeladen, ihre Wünsche, Kommentare und Einwendungen einzubringen, dann lässt sich von einer **Anhörung** sprechen. Ist das schon „Beteiligung“? In Form des *Vorschlagswesens* wird diese Beteiligungsform in vielen Betrieben intensiv

genutzt, um Produktion und Produkte zu verbessern und effizienter zu machen.

Wenn Information und Anhörung zu einem Gespräch mit unmittelbarer Antwort werden, kann man erst von einem **Dialog** sprechen. Erst hier können wirklich Argumente ausgetauscht und Ansichten verändert werden. Häufig kommt es nicht dazu, vor allem in formalen Verfahren.

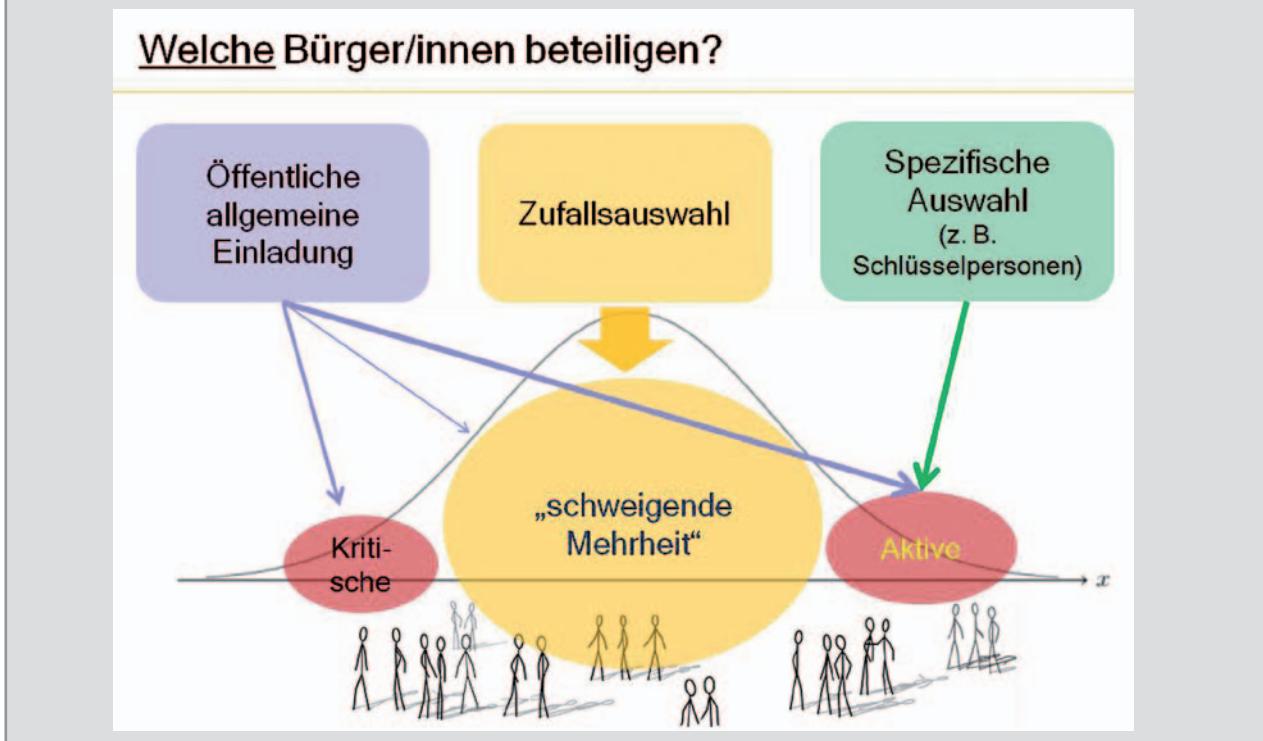
Erst wenn dieser Dialog offen ist und die *Ergebnisse in Entscheidungen einfließen*, kann das **Mitsprache** genannt werden. Schließlich wird daraus **Mitentscheidung**, wenn die beteiligten Bürgerinnen und Bürger wirklich einen Teil der Entscheidung treffen, wenn also beispielsweise ihr Veto wirkt oder ein Teil ihrer Vorschläge wirklich übernommen werden muss. In der Demokratie kann der Souverän, die Bürgerschaft, auch die letzte **Entscheidung** selbst treffen, etwa in Volks- und Bürgerentscheiden. Heiner Geißler, erfahren in der Moderation von strittigen Verfahren, schlägt beispielsweise vor, dass das Volk bei manchen Vorhaben zweimal entscheidet: das erste Mal darüber, ob ein Vorhaben überhaupt in die Planung gehen soll, das zweite Mal dann, wenn konkrete Plan-Alternativen vorliegen.

### Die Beteiligten

Ebenso zu differenzieren und zu klären ist die Frage, **wer** beteiligt *wird* oder *sich* beteiligt. „Bürgerbeteiligung“ scheint zu sagen: „die Bürgerinnen und Bürger“. Aber welche? Läßt man „alle“ ein, etwa über Zeitungen oder das Internet (womit man niemals alle erreicht), dann werden vor allem diejenigen sich beteiligen, die sich für das Thema interessieren, sei es, dass sie auf diesem Gebiet engagiert oder selbst betroffen sind. Häufig beteiligen sich dann vorwiegend Aktivisten und besonders kritisch eingestellte Menschen. Die Funktionen beider Gruppen sind in einer vielfältigen Gesellschaft wertvoll und wichtig. Die „schweigende Mehrheit“ bleibt allerdings bei diesem Auswahlverfahren unbekannt und schweigend.

Sie hätte – so die Erfahrung – jedoch viel einzubringen, und sie stellt wohl tatsächlich die Mehrheit. Mitglieder dieser sonst schweigenden Mehrheit vermitteln erfahrungsgemäß auch zwischen den „Extremen“, sie zeigen eine große Vielfalt, sie haben gute Ideen für Kompromisse und neue Lösungen. Doch wie erreicht man die, die schweigen? Man kann das, indem man sie einzeln gezielt kontaktiert. *Alle* werden weder Zeit haben, noch wird man sie erreichen,

Abbildung 2: Welche Bürgerinnen und Bürger beteiligen? Quelle: H. Sturm.



noch würde man damit leicht umgehen können, wenn alle sich äußern würden (**Abbildung 2**).

Genügt es, wenn unter dem Begriff Bürgerbeteiligung *einige (wenige)* über eine **Zufallsauswahl** mitwirken, die für (*nahezu*) *alle* sprechen können/sollen? Eingesetzt wird dieses Verfahren beispielsweise in Gerichtsverfahren in manchen Ländern sowie in der Sozial-, Markt- und Meinungsforschung.

In Österreich wird häufig der Ausdruck „**Öffentlichkeitsbeteiligung**“ verwendet (z. B. Arbter et al. 2005). Er wäre für *Verfahren mit Zufallsauswahl* eine präzisere Bezeichnung als „Bürgerbeteiligung“.

Häufig werden **Schlüsselpersonen**, Vertreter bestimmter (meist organisierter) Interessen gezielt eingeladen. Auch das kann Bürgerbeteiligung, besser jedoch „*Akteursbeteiligung*“, genannt werden.

Schließlich empfiehlt es sich geradezu, besonders **Betroffene** eigens zu beteiligen und diese Vorgehensweise dann auch „*Betroffenenbeteiligung*“ zu nennen. Häufig ist es günstig, mehrere Formen zu kombinieren und unterschiedliche Gruppen auf unterschiedliche Weise zu beteiligen. Die Kunst besteht dann darin, die Ergebnisse zusammenzuführen und zu einem Gesamtergebnis zu kommen,

ohne dass sich Ergebnisse der einzelnen Verfahren gegenseitig relativieren und die eigentliche Entscheidung „verschwimmt“.

## Ausgewählte Verfahren für die Beteiligung an komplexen Themen

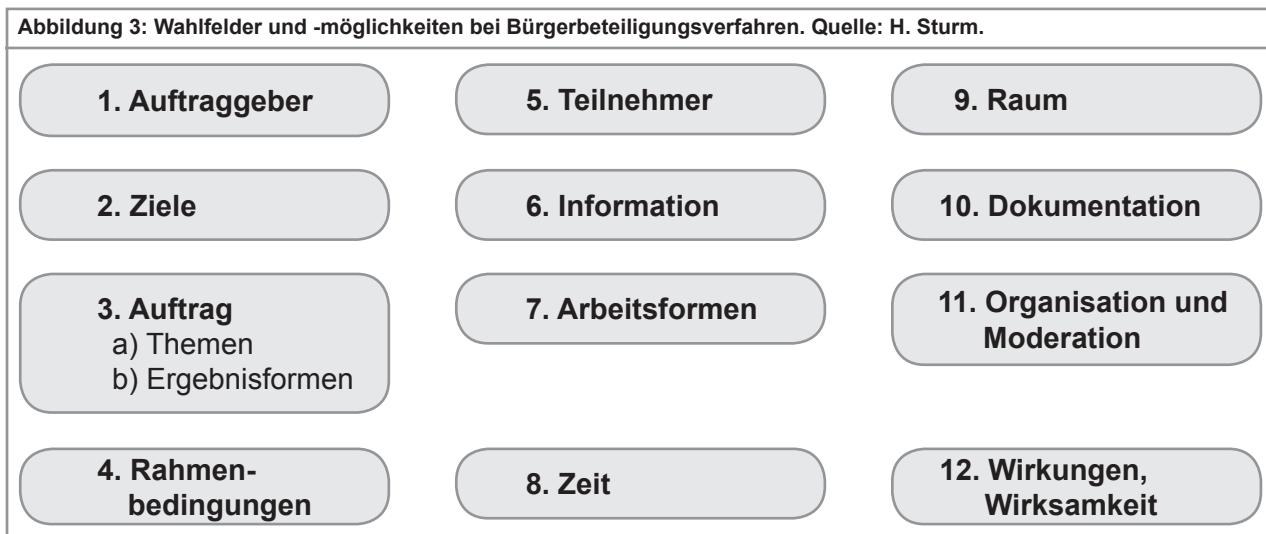
### Methodenvielfalt

Seit den 1960er-Jahren sind viele Beteiligungsverfahren entwickelt, erprobt und angewandt worden. Stellt man eine Liste zusammen, so verliert man leicht den Überblick. Von „A“ wie „Anhörung“ bis „Z“ wie „Zukunftswerkstatt“ kommt man in einem Literaturüberblick schnell auf zweihundert Einträge in einer solchen Verfahrensliste (Verfahrensdarstellungen unter anderem bei Arbter et al. 2005; Bischoff et al. 2005). Im Folgenden werden zwei davon vorgestellt, die sich für komplexe Themen eignen.

Grundsätzlich lässt sich ein Beteiligungsverfahren für ein Thema auch modular zusammenstellen. Dazu sind auf verschiedenen Wahlfeldern jeweils verschiedene Möglichkeiten auszuwählen oder zu kombinieren (**Abbildung 3**).

Hierzu einige Beispiele: Auftraggeber der Bürgerbeteiligung können Politik, Verwaltung oder

**Abbildung 3: Wahlfelder und -möglichkeiten bei Bürgerbeteiligungsverfahren. Quelle: H. Sturm.**



Bürgerschaft selbst sein. Als Ziele lassen sich unterscheiden: Vorschläge, Vorentscheidungen, kreative Ideen, Kompromiss, Konsens und so weiter. Ergebnisformen können unter anderem Pläne, Modelle, Beschreibungen oder Szenarien sein. Zur Teilnehmerauswahl ist oben schon unterschieden worden, ob Betroffene, Aktivisten oder die breite Bevölkerung beteiligt werden sollen. Arbeitsformen und -techniken stehen in sehr großer Zahl bereit, von Kreativitäts- über Analyse- bis zu Entscheidungstechniken. Bei Punkt 12 geht es darum, wie verbindlich die Bürgerbeteiligung ist, welche Konsequenzen aus ihr folgen.

### **Die Zukunftswerkstatt**

Das vermutlich älteste Verfahren der modernen Beteiligung im deutschsprachigen Raum ist die **Zukunftswerkstatt**. Sie wurde in den 1960er-Jahren von Robert Jungk und Norbert Müllert (z. B. 1989) entwickelt, um „Laien“ an der Gestaltung der Zukunft mitwirken zu lassen, die bis dahin tendenziell Experten und Obrigkeit vorbehalten war.

In drei Phasen werden vor allem neue, möglichst kreative Ideen entwickelt, ausgewählt und ihre Verwirklichung geplant: Nach einer Kritikphase, die die Köpfe freimachen soll, folgt eine Utopie- oder Phantasiephase, in der ideale Zukunftsbilder „gesponnen“ werden sollen. Hier greifen einige Kommunikationsregeln wie beispielsweise das Verbot von „Killerphrasen“ (kritische Einwände wie: „das

klappt nie“, „das haben wir schon versucht“). In der dritten Phase geht es um die Realisierung. Hier wird versucht, das Idealbild auszuwählen, das am attraktivsten erscheint, und Schritte zur Verwirklichung zu finden.

Die Auswahl der Teilnehmenden erscheint in diesem Verfahren nicht wichtig. Vom ursprünglichen Ansatz her sind vor allem „Laien“ gefragt. Man kann eine Zukunftswerkstatt aber auch sehr gut beispielsweise mit Experten, Mitgliedern von Organisationen und anderen in einer spezifischen Weise sachverständigen Personen gestalten. Die Zukunftswerkstatt lässt sich in ihren drei Schritten ebenso als Arbeitstechnik innerhalb vieler verschiedener Verfahren<sup>1</sup> einsetzen. Für komplexe Themen ist sie dann geeignet, wenn genügend Zeit zur Verfügung steht und ausreichend Informationen bereitgestellt werden.

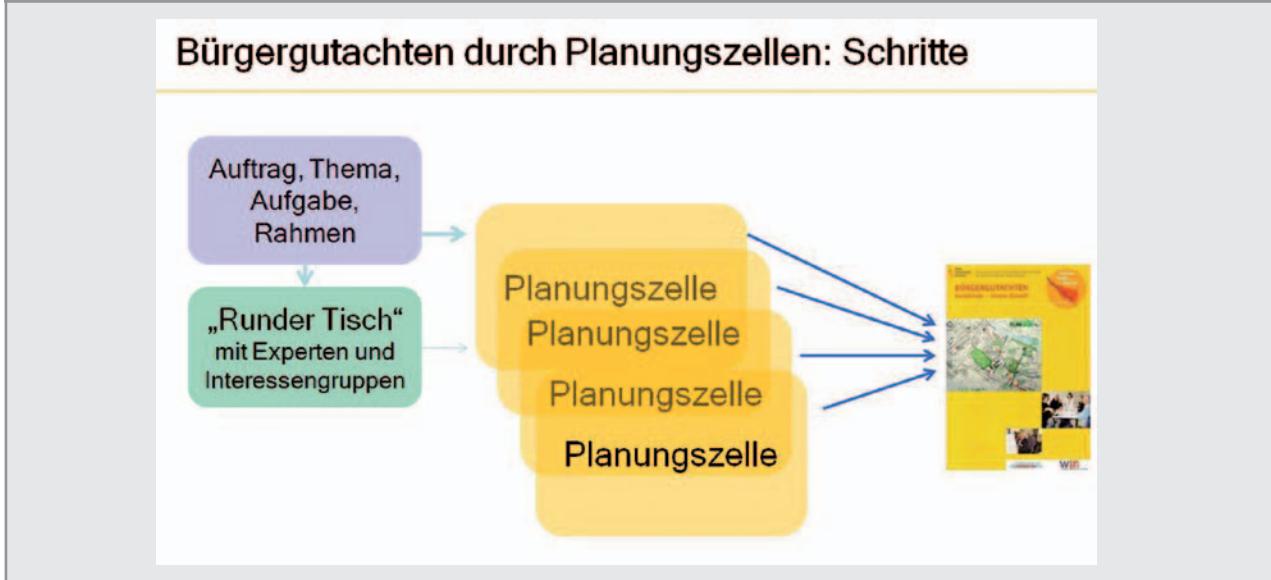
### **Bürgergutachten durch Planungszellen**

Das Verfahren **Bürgergutachten durch Planungszellen** eignet sich besonders gut für komplexe Themen (**Abbildung 4**). Entwickelt von Peter C. Dienel (Dienel 2002; Dienel 2009) seit den 1970er-Jahren, weist es folgende Kernelemente auf:

- 1) Zufallsauswahl der Teilnehmenden,
- 2) mehrtägige, ernsthafte, daher auch vergütete Arbeit an einem Problem,

<sup>1</sup> Ich schlage vor, als *Verfahren* nur solche Methoden zu bezeichnen, die zu den meisten, wenn nicht allen der oben genannten zwölf Aspekte Festlegungen treffen, und als *Arbeitstechniken* die „kleineren“ Vorgehensweisen, die innerhalb solcher Verfahren angewandt werden.

Abbildung 4: Charakteristika des Bürgergutachtens durch Planungszellen. Quelle: H. Sturm.



- 3) Arbeit in wechselnden Kleingruppen,
- 4) Bereitstellung relevanter, multiperspektivischer Informationen,
- 5) unabhängige, neutrale Begleitung und Dokumentation,
- 6) Veröffentlichung der Ergebnisse als Bürgergutachten.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden in der Regel im einfachen Zufallsverfahren aus den Melderegistern gezogen. Alle Schichten und Gruppen der Bevölkerung sollen so vertreten sein, auch die bisher „schweigende Mehrheit“.

Bürgergutachten enthalten die gemeinsamen, durchdachten, gereiften, informierten und diskutierten Empfehlungen von Bürgerinnen und Bürgern zu einem vorgegebenen Problem oder Thema. Diese Personen sind vier ganze Wochentage lang tätig. In dieser Zeit erhalten sie von Expertinnen und Experten, Interessenvertreterinnen und -vertretern sowie teilweise von Betroffenen wichtige Informationen. Entscheidend bleibt aber ihre eigene Erfahrung.

Die vier Tage werden in 16 Arbeitseinheiten aufgeteilt. In der typischen Arbeitseinheit werden zunächst Informationen bereitgestellt und Fragen beantwortet. Dann wird die Planungszelle (etwa 25 Teilnehmende) in fünf Kleingruppen zu je fünf Personen aufgeteilt – in jeder Arbeitseinheit neu, sodass direkter Dialog zwischen allen Teilnehmenden stattfindet und Meinungsführerschaften aufge-

brochen werden. Die Kleingruppen einigen sich auf ihre wichtigsten Einschätzungen und Empfehlungen und stellen diese im Plenum vor. Dann werden diese von den Bürgergutachterinnen und -gutachtern zusammen je individuell bewertet.

Auftrag und Fragen werden mit dem Auftraggeber (im Regelfall eine öffentliche Institution, Behörde, politische Instanz) erarbeitet und durch die Beteiligung von Fachleuten und Interessengruppen im Hinblick auf Relevanz und Realitätsbezug weiterentwickelt.

Begleitet, organisiert und moderiert wird das Verfahren von einem unabhängigen Durchführungsträger. Das Bürgergutachten wird aus den Ergebnissen mehrerer Planungszellen verdichtet sowie von den Planungszellen geprüft und dann veröffentlicht. Die auftraggebenden Instanzen haben keinen Einfluss auf die Empfehlungen selbst.

## Beispiele aus Bayern: Bürgergutachten zum Verbraucherschutz und für Gesundheit

Das *Bürgergutachten zum Verbraucherschutz in Bayern*, das erste Planungszellenverfahren auf Landesebene, wurde im Jahr 2001 vom Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz in Auftrag gegeben. Für das neu gegründete Ministerium sollten gemeinsame Prioritäten der Verbraucher selbst ermittelt werden

– von informierten Bürgerinnen und Bürgern. In 18 Planungszellen in fünf Städten und Landkreisen Bayerns arbeiteten 425 Menschen daran, indem sie Themen von „Umwelt und Gesundheit“ über „Verbraucherschutz im Gesundheitswesen am Beispiel der Arzneimittel“ bis zur Bedeutung des Konsums für die Lebensgestaltung behandelten. Eines der Themen war der Mobilfunk. Damals schlugen die Wogen hoch; die Medien waren täglich voll der Diskussion über Strahlengefahren. In den Planungszellen wurden dennoch andere Themen als wichtiger eingeschätzt.

Als wichtigste Themen für die bayerische Verbraucherpolitik stellten die Bürgergutachterinnen und -gutachter nach intensiver Auseinandersetzung auf: Aufklärung, Information und Erziehung der Verbraucherinnen und Verbraucher an erster Stelle; an zweiter Stelle Ernährung und Lebensmittel, an dritter Umwelt(schutz) und an vierter Gesundheit(swesen). Auch bei den prioritären Maßnahmen stehen Aufklärung und Information ganz oben. Erst an zweiter Stelle folgen Ge- und Verbote, an dritter Kontrolle und Überwachung.

Das Bürgergutachten zum Verbraucherschutz in Bayern wurde besonders gewürdigt durch einen Umsetzungsbericht, den das Ministerium ein Jahr nach Übergabe des Bürgergutachtens erstellt und allen Bürgergutachterinnen und Bürgergutachtern ausgehändigt oder zugesandt hat.

Ebenfalls auf Landesebene wurde 2004/2005 das *Bürgergutachten für Gesundheit* erarbeitet, in ähnlichem Umfang. Thema war die Präventionspolitik, für die der Freistaat zuständig ist. Manche Aufgaben, die über die Landeszuständigkeit hinausgehen, wurden ebenfalls aufgenommen. Auch bei diesem Bürgergutachten stehen Aufklärung, Information und Erziehung im Mittelpunkt der Empfehlungen. Dem Staat wird durchaus (wie auch beim Verbraucherschutz) zugetraut, diese Information seriös bereitzustellen, sozusagen über den Einzelinteressen zu stehen.

## Ausblick

Bürgerbeteiligung ist „in“. Immer häufiger kann man jedoch den Eindruck bekommen, damit werde vor allem versucht, Akzeptanz für bereits weitgehend getroffene Entscheidungen zu produzieren oder Zeit zu gewinnen. Immer häufiger fragen Bür-

gerinnen und Bürger, Journalistinnen und Journalisten: Was wird denn daraus? Welchen Einfluss hat die Beteiligung, haben die Beteiligten auf Entscheidungen und deren Verwirklichung? Der politische Betrieb und bisweilen auch die Verwaltung tun sich schwer damit, Bürgerbeteiligung in ihre eingespielten (formellen und mehr noch informellen) Abläufe zu integrieren. Bislang ist es schon ein Erfolg, wenn auf ein Bürgergutachten oder anderes Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens wenigstens ein Umsetzungsbericht folgt, in dem die Verwaltung beschreibt, welche Empfehlungen verwirklicht werden konnten, welche noch realisiert werden sollen und welche nicht umgesetzt werden können oder sollen. Außerdem wird versucht, Bürgerbeteiligung stärker zu institutionalisieren, beispielsweise in Richtlinien oder kommunalen Satzungen.

Bürgerbeteiligung kann auch abgenutzt, diskreditiert werden, wenn sie nicht ernst gemeint ist oder wenn sie ungünstig gestaltet wird. Und schließlich beseitigt Bürgerbeteiligung nicht jeden Widerstand. Sie kann aber Lösungen verbessern, wirtschaftlichere aufzeigen und friedlicheres, konstruktiveres Vorgehen ermöglichen.

Für die Bürgerbeteiligung in den Verfahren, die man als „deliberative“ (gemeinsam beratende), „partizipative“ oder „kooperative“ Demokratie zusammenfasst und als dritte Säule denen der direkten und der parlamentarischen Demokratie zur Seite stellt, bedarf es vor allem einer grundsätzlichen, man könnte sagen kulturellen, Veränderung. Der Grundgedanke der Demokratie braucht nur konsequent weitergedacht zu werden. Durch Teilnahme an relevanten Problemlösungen des Gemeinwesens wird bewiesen und gelernt zugleich, dass der Souverän im demokratischen Staat auch real als mündige Bürgerin und mündiger Bürger existiert – wenn man ihnen durch Verfahrensgestaltung optimale Rahmenbedingungen bietet.

## Internetadressen

Bürgergutachten zum Verbraucherschutz und für Gesundheit in Bayern: [www.buergergutachten.com](http://www.buergergutachten.com).

Informationen, um eine alltagstaugliche Beteiligungskultur zu etablieren: [www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de).

Über politische Teilhabe – zu Beteiligungsmethoden: [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de).

Informationen über Möglichkeiten der Beteiligung abseits meist gesetzlich geregelter Formen: [www.partizipation.at/praxiswissen.html](http://www.partizipation.at/praxiswissen.html).

Abrufdatum alle Seiten: 09.07.2013.

## Literatur

Arbter K et al. (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (Hrsg.). Wien. [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Publikationen/Handbuch\\_oefentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Publikationen/Handbuch_oefentlichkeitsbeteiligung.pdf) (Abrufdatum: 09.07.2013).

Bischoff A, Selle K, Sinnung H (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmund.

Dienel PC (2002): Die Planungszelle. Der Bürger als Chance. 5. Auflage. Wiesbaden.

Dienel PC (2009): Demokratisch, praktisch, gut. Bonn.

Jungk R, Müllert NR (1989): Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. München.

## Kontakt

Hilmar Sturm  
gfb Gesellschaft für Bürgergutachten  
Albanistraße 12  
81541 München  
E-Mail: sturm[at]buergergutachten.com

[BfS]

# Laien diskutieren und bewerten Wissenschaft: Erfahrungen und Qualitätsanforderungen

**Lay people discuss and assess scientific subjects:  
experience and quality criteria**

*Katharina Zöller*

## **Abstract**

Citizen participation on scientific issues is a field given less attention so far. In this article, two health subject case studies – the youth juries nanomedicine and the lay panels GAMBA on gene and cell therapies – are presented. It is discussed how participation can function and which quality criteria participatory processes have to follow in order not only to inform people or even instrumentalize them but to enable them to competently assess the subject. If ideas and concerns of citizens are taken seriously and fed systematically into decision making processes, an early warning system for lacks of acceptance can grow and the scientific community can include societal expectations earlier and in a more focused way.

## **Zusammenfassung**

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Diskussion von Wissenschaftsthemen ist ein bisher wenig beachtetes Anwendungsfeld der Partizipationspraxis. Der Beitrag stellt vor, wie Partizipation zu komplexen ethisch-naturwissenschaftlichen Themen gelingen kann. Es werden Anforderungen für qualitätsvolle Prozesse formuliert, die Bürgerinnen und Bürger nicht nur informieren oder gar instrumentalisieren, sondern sie befähigen, kompetent Stellung zu nehmen. Dabei fließen Erfahrungen aus zwei Dialogprojekten aus den Lebenswissenschaften ein – den „Jugendforen Nanomedizin“ und den „Laienforen GAMBA zu Gen- und Stammzelltherapien bei Arthrose“. Werden Anregungen und Bedenken der Bürgerinnen und Bürger aus Partizipationsprozessen ernst genommen und systematisch in Entscheidungsprozesse eingespeist, kann ein Frühwarnsystem für Akzeptanzkrisen entstehen, und die Wissenschaftscommunity kann gesellschaftliche Erwartungen frühzeitiger und fokussierter aufnehmen.

## **Einführung**

Der Wissenschaftsbetrieb leidet zunehmend unter Legitimationsproblemen. Fälschungen, Plagiate und widersprüchliche Expertenmeinungen (sogenannte „Expertendilemmata“; Nennen, Garbe 1996) haben auch die lange von Glaubwürdigkeitsproblemen verschonten Wissenschaften erreicht. Obwohl Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler immer noch hohes Ansehen genießen, steigt die Skepsis. 2010 stimmten zwar noch 43 Prozent der Deutschen (**Tabelle 1**; dort auch EU-Zahlen) der Aussage zu, dass der Nutzen von Wissenschaft größer sei als jegliche schädigende Effekte, die diese haben könnte (European Commission 2010: 74). Seit 2005 ist die Zustimmung zu dieser Aussage aber europaweit um 6 Prozent gefallen (ebd.: 75; für Deutschland werden keine Zahlen genannt). Gefragt, ob Wissenschaft das Leben gesünder mache, stimmen nur 37 Prozent der Deutschen zu (ebd.: 35). Hier kommt

zum Tragen, dass Wissenschaft immer stärker auch als Problemverursacherin gesehen wird und nicht nur als Problemlöserin (vgl. etwa Deutsches Museum 2012). Zudem kann „Wissenschaftlern ... nicht vertraut werden, dass sie die Wahrheit über kontroverse wissenschaftliche und technische Probleme sagen, weil sie immer mehr von Geldern aus der Industrie abhängig sind“: Dieser Aussage stimmen 70 Prozent der Deutschen zu (European Commission 2010: 25). Dass Wissenschaft und Technologie „jedes Problem lösen“ könne, glauben nur 11 Prozent der Deutschen (ebd.: 40). Nur etwa jeder fünfte Deutsche gibt an, dass der Wissenschaft keine Grenzen gesetzt werden sollten (ebd.: 78).

Weitere Ursachen für Vertrauensverluste – besonders in den Lebenswissenschaften – sind unter anderem die wiederkehrenden Skandale bei

**Tabelle 1: Einstellungen zu Wissenschaft in Deutschland und Europa. Zusammenstellung auf Grundlage der Daten aus European Commission (2010).**

Aussage	D	EU
Der Nutzen von Wissenschaft ist größer als jegliche schädigende Effekte, die diese haben könnte.	43 %	46 %
Wissenschaft macht das Leben gesünder.	37 %	52 %
Wissenschaftlern kann nicht vertraut werden, dass sie die Wahrheit über kontroverse wissenschaftliche und technische Probleme sagen, weil sie immer mehr von Geldern aus der Industrie abhängig sind.	70 %	58 %
Wissenschaft und Technologie können jedes Problem lösen.	11 %	22 %
Der Wissenschaft sollten keine Grenzen gesetzt werden.	21 %	35 %
Die Öffentlichkeit sollte bei wissenschaftlichen Fragen konsultiert werden.	43 %	29 %

der klinischen Prüfung von Arzneimitteln, wie etwa die Todesfälle in England (Viciano 2006) sowie die Tatsache, dass Arzneimittelstudien der Pharmaindustrie regelmäßig positiver ausfallen als die unabhängiger Wissenschaftler (SWR 2011). Wissenschaft ist nicht immer automatisch „gute Wissenschaft“, wie ein Projekt der Akademie für politische Bildung mit jungen Natur- und Sozialwissenschaftlern beziehungsweise Wissenschaftsjournalisten dokumentiert (Spieker 2013). Öffentliche Forschungsförderung ist zudem nicht durchgängig transparent: Welche Gelder genau in welche Bereiche fließen, ist schwer zu erfahren. So ist es etwa nur mit sehr großem Aufwand möglich, die genauen Fördersummen für Gentherapien zu ermitteln, weil diese Projekte oft unter einem übergeordneten Forschungsschwerpunkt gefördert werden (hier z. B. Nanotechnologien).

43 Prozent der Deutschen sind der Ansicht, dass die Öffentlichkeit bei wissenschaftlichen Fragen konsultiert werden sollte (European Commission 2010: 87f.). Dies ist nicht verwunderlich, da Wissenschaft eine hohe Bedeutung für moderne Gesellschaften hat. Wenn auch selten bewusst, reicht sie tief in den Alltag der Menschen hinein. Hier liegt eine Chance der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. So können die in den Wissenschaften erarbeiteten Einzelergebnisse in einen gesellschaftlichen Zusammenhang eingebettet werden (vgl. auch Kollek 2002: 32).

## Erfahrungen

In einigen europäischen Ländern gibt es bereits Erfahrungen mit der Partizipation von Laien im wissenschaftlichen Bereich. Hauptthemen sind Biotechnologien/Gentechnik, Nanotechnologien,

Stammzellen, neue medizinische Entwicklungen sowie Umwelt- und Energiethemen. Hier einige Beispiele (Internetadressen am Ende des Beitrags):

- **Dänemark:** Vorreiter für qualitativ hochwertige Verfahren waren die in den 1990er-Jahren am Danish Board of Technology entwickelten Konsensus-Konferenzen zu Themen wie Gentherapie (bereits 1995) und Gendiagnostik, genetisch modifizierte Lebensmittel, Telearbeit oder Road Pricing.
- In **Deutschland** fand die erste Bürgerkonferenz zum Thema Gendiagnostik 2001 am Deutschen Hygiene-Museum in Dresden statt, eine weitere wurde zum Thema Stammzellforschung organisiert. Zum Thema Nanotechnologie gab es 2008 die Verbraucherkonferenz Nanotechnologie des Bundesinstituts für Risikobewertung. In Lübeck wurde 2010 eine Bürgerkonferenz zur Priorisierung in der medizinischen Versorgung durchgeführt.
- In **England** wurden in den letzten 10 Jahren etliche Dialoge von den Research Councils durchgeführt, etwa zu Geoengineering, synthetischer Biologie und Nanotechnologien.
- In den **Niederlanden** fand 1993 die erste Konsensus-Konferenz zur genetischen Veränderung von Tieren statt, weitere zur Gendiagnostik, Informationstechnologie und zum Klonen folgten.
- Die **Schweiz** hat Erfahrungen mit sogenannten „Publiforen“. Das erste fand 1998 zum Thema „Strom und Gesellschaft“ statt, das bisher letzte 2004 zum Thema „Forschung am Menschen“.
- Zudem gab es einige **europäische Bürgerkonferenzen**, etwa zur Hirnforschung, zur Zukunft Europas oder zu ländlichen Räumen.

- Eine neuere Entwicklung sind die sogenannten „WWViews“, eintägige partizipative Veranstaltungen weltweit (2009 zu globaler Erwärmung und 2012 zu Biodiversität). Zudem gab es in verschiedenen Ländern weltweit etliche Konsensus-Konferenzen. Die Wissenschaftsläden (Science Shops) verbinden Bürgeranliegen und universitäre Forschung.

## Partizipation im Themenfeld Lebenswissenschaften

Im Folgenden werden die Erfahrungen der Autorin mit zwei partizipativen Verfahren im Themenfeld Lebenswissenschaften vorgestellt und bewertet: die deutschen „Jugendforen Nanomedizin“ und die europäischen „Laienforen GAMBA zu Gen- und Stammzelltherapien bei Arthrose“ in Deutschland, Irland und der Schweiz. Abschließend werden Qualitätskriterien für partizipative Verfahren im Bereich Wissenschaft diskutiert.

### Beispiel 1: Jugendforen Nanomedizin

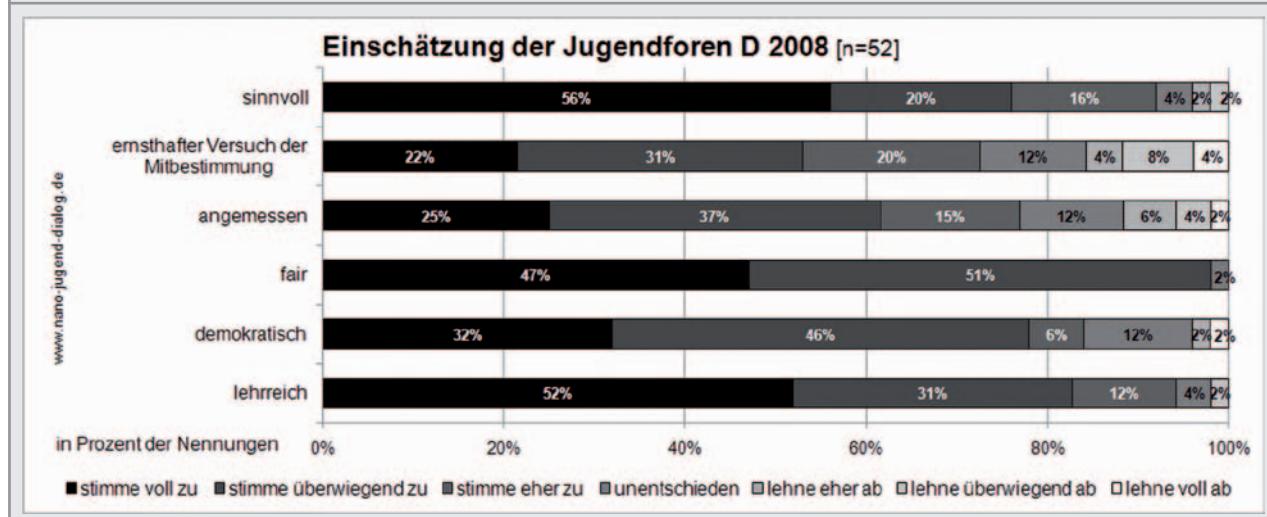
Das Projekt „Jugendforen Nanomedizin“ fand im Jahr 2008 in drei bayerischen Kommunen statt und wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Programm ELSA („Ethische, rechtliche und soziale Fragen in den modernen Lebenswissenschaften“) gefördert. Insgesamt 54 teils per Zufallsauswahl ermittelte junge Erwachsene aus Germering, Ingolstadt und München zwischen 16 und 27 Jahren lernten an zwei verlängerten Wochenenden die verschiedensten Aspekte der Nanomedizin kennen und bewerteten deren Chancen und Risiken. Sie verfolgten im „Helmholtz

Zentrum München“ die aktuelle Forschung im Labor, übten in Rollenspielen die Auseinandersetzung um kontroverse Standpunkte ein, erarbeiteten in Gruppen eigene Mini-Expertisen und veranstalteten schließlich ein eigenes Hearing mit Experten, bevor sie ihr „Jugendgutachten“ erstellten. Die Teilnehmenden nahmen dort teils detailliert Stellung zu Aspekten wie Zugangsgerechtigkeit, Datenschutz, Menschenbild, Enhancement, Dual Use, Patentierung/Transparenz, Verbraucherschutz, Umgang mit Risiken und Regulierung der Nanomedizin. Eine genaue Projektbeschreibung sowie die Empfehlungen der Teilnehmenden findet sich im Jugendgutachten unter <http://www.nano-jugend-dialog.de/daten/Nano-Jugend-Gutachten.pdf> (Abrufdatum: 24.04.2013).

Ein renommierter wissenschaftlicher Beirat unter der Leitung von Ortwin Renn, Professor für Soziologie an der Universität Stuttgart, begleitete das Projekt. Schirmherr war der Nanoforscher Professor Dr. Wolfgang M. Heckel, Direktor des Deutschen Museums in München. Das Jugendgutachten wurde an einen Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung übergeben. Ende 2008 waren Projektleitung sowie eine Sprecherin und ein Sprecher eingeladen, das Projekt im Ethikbeirat des Deutschen Bundestages vorzustellen.

Die Methode „Jugendforum“ basiert auf den an der ehemaligen Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg entwickelten „Bürgerforen“ und nutzt Elemente der Partizipationsmethoden „Planungszelle“ und „Konsensus-Konferenz“. Zentrale Merkmale sind die allparteiliche Moderation (kein eigenes Interesse

Abbildung 1: Einschätzung der Jugendforen D 2008. Quelle: ScienceDialogue.



an der Sache / nicht parteiisch) sowie der Informationsinput in Form einer professionellen Vorstudie (erstellt auf Basis einer intensiven Medienrecherche), von Expertenvorträgen und einer Befragung von selbst ausgewählten Expertinnen und Experten in einem Hearing.

### Bewertung der Nano-Jugendforen

Die Teilnehmenden bewerteten die Jugendforen insgesamt überwiegend als fair und lehrreich (über 80 Prozent Zustimmung). Auch die Attribute „demokratisch“ und „sinnvoll“ erhielten Zustimmungsquoten um 75 Prozent (**Abbildung 1**).

Auch extern wurde das Jugendgutachten sehr positiv aufgenommen, so etwa von Vertreterinnen und Vertretern des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, der European Group on Ethics und vom Haunerschen Kinderspital des Klinikums der Ludwig Maximilian Universität München (LMU).

### **Beispiel 2: Laienforen GAMBA zu Gen- und Stammzelltherapien bei Arthrosen**

Die Laienforen GAMBA, in der Methode den Jugendforen Nanomedizin ähnlich, fanden in den Jahren 2011 und 2012 in drei europäischen Ländern statt. Insgesamt 71 Teilnehmende aus Irland, der Schweiz und Deutschland erarbeiteten in fünf Patienten- beziehungsweise Bürgerforen (je Forum 10 bis 17 Personen) ein Laiengutachten zu Chancen, Risiken und ethischen Aspekten der Gen- und Stammzellforschung bei Arthrose. Das Projekt war Teil eines EU-Grundlagenforschungsprojektes ([www.gamba-project.eu](http://www.gamba-project.eu); Abrufdatum: 24.04.2013), bei dem Laien direkt mit den Forschenden zusammentrafen und an zwei Wochenenden die Auswirkungen der Forschung gemeinsam intensiv berieten (**Abbildung 2**).

Die Teilnehmenden erhielten zunächst umfassende Informationen: Sie bekamen vor Beginn der Foren als begleitendes Material die auf Basis von über 700 Medienartikeln und Fachpublikationen erstellten Informationsbroschüren „Handbuch/Begleitbuch für Bürger- und Patientenforen ...“ zugeschickt (<http://www.wissenschaftsdialog.de/GAMBAhandbuch.pdf> bzw. <http://www.wissenschaftsdialog.de/EU-GAMBA%20Begleitbuch%20intern.pdf>; Abrufdatum: 24.04.2013). Mit deren Hilfe konnten sie sich einen ersten Überblick über das Projekt sowie in der Literatur diskutierte Chancen, Risiken und ethische Aspekte verschaffen. In den Foren hörten sie

**Abbildung 2: GAMBA-Laien diskutieren in Kleingruppen.**  
Foto: K. Zöller.



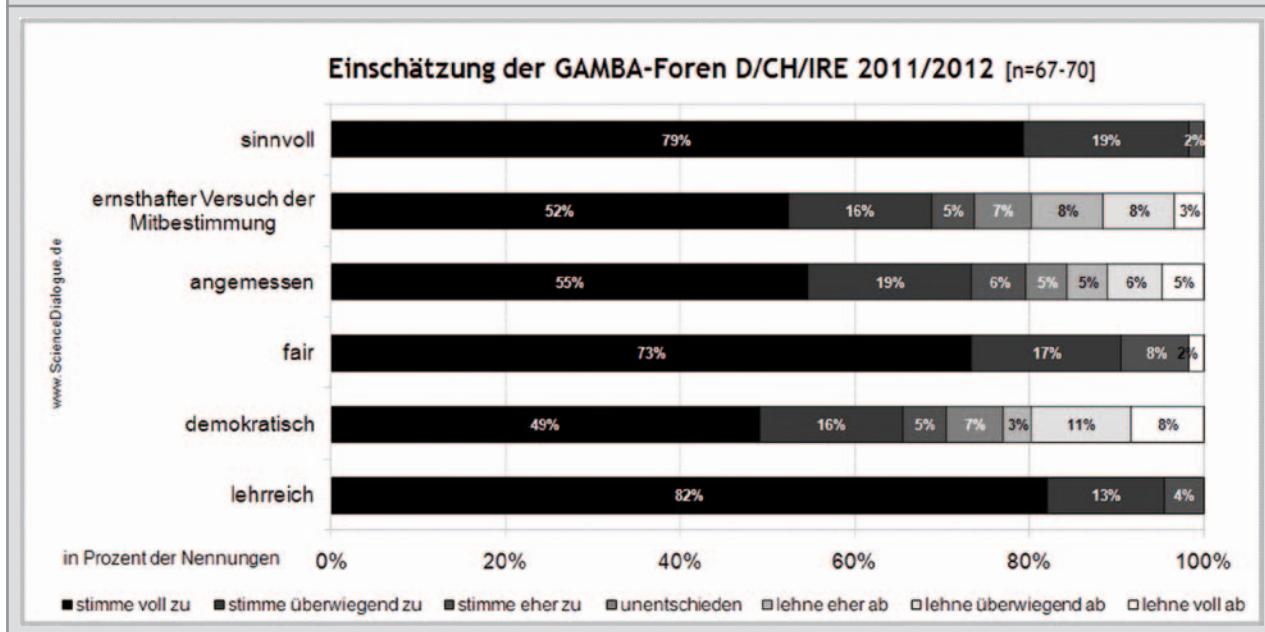
zunächst Vorträge und diskutierten in einem Hearing mit selbst ausgewählten Experten über den innovativen Forschungsansatz zur Heilung von Gelenkerkrankungen mit Stammzell- und Gentherapien sowie deren mögliche Risiken und zu beachtende ethische Aspekte. Die GAMBA-Forschenden waren beim Prozess als Dialogpartner anwesend. Zum Abschluss erarbeiteten die Bürgerinnen und Bürger unter der Leitung von erfahrenen Moderationsteams ein Laiengutachten. In diesem sind neben den Stellungnahmen der einzelnen Foren eine Zusammenfassung aller Empfehlungen sowie die Reaktion der Forschenden und das detaillierte Projektkonzept beschrieben ([http://www.wissenschaftsdialog.de/GAMBA\\_lay\\_report\\_2012.pdf](http://www.wissenschaftsdialog.de/GAMBA_lay_report_2012.pdf); Abrufdatum: 24.04.2013).

In allen drei Ländern fanden öffentliche Abschlussveranstaltungen statt, bei denen die Sprecherinnen und Sprecher der Foren die Stellungnahmen der Laien vorstellten und das Gutachten an die Forschenden übergaben. In Deutschland waren zusätzlich die Vorsitzenden der Gentherapie- und Stammzell-Gesellschaften, der Leiter des EU-Regionalbüros Süddeutschland sowie der Leiter des Genzentrums der LMU München anwesend, in Irland eine Abgeordnete des Europaparlaments.

### Bewertung der Laienforen

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der fünf GAMBA-Foren waren sich in einer Frage besonders einig: Ausnahmslos alle Laien bewerteten die Foren als sinnvoll (**Abbildung 3**). Sie empfanden diese außerdem als fair und lehrreich, was eine wichtige Voraussetzung für den glaubwürdigen Dialog war. Die wenigen kritischen Stimmen beziehen

Abbildung 3: Einschätzung der GAMBA-Laienforen. Quelle: ScienceDialogue.



sich vor allem auf das Verfahren selbst. Die überwiegende Mehrheit (70 Prozent) empfand den Dialog zwar als demokratisch. Allerdings haben gut 20 Prozent den Gegenpol „autoritär“ angekreuzt. Als Kritikpunkt diesbezüglich wurde mehrere Male der Zeitdruck genannt. Um den Zeitplan einhalten zu können, mussten beispielsweise einzelne Vorträge nach längerer Zeitüberschreitung gestoppt werden. Dass die Möglichkeit echter Mitbestimmung von jedem Fünften angezweifelt wurde, liegt an dem schwachen Mandat der erstellten Gutachten gegenüber den Entscheidern in Politik und Forschung. Über 80 Prozent betrachteten das Forenkonzept jedoch insgesamt als angemessen.

Die im GAMBA-Konsortium beteiligten Forschenden, die in den Foren als Dialogpartner anwesend waren, bewerteten den Dialog mit den Laien insgesamt als notwendig und gewinnbringend:

- Sie konnten Interesse für ihre Forschung bei den Teilnehmenden wecken.
- Sie waren überrascht, wie gut Laien in der Lage waren, die Forschenden und eingeladenen Experten zu verstehen und mit Fragestellungen zu konfrontieren.
- Sie lernten, wie bedeutsam eine klare und offene Kommunikation und wie wichtig die Erklärung oder Vermeidung von Fachbegriffen ist.
- Sie erfuhren, wie wichtig die Einbettung der Forschung in das gesellschaftliche Umfeld

ist: So beispielsweise wie wichtig den Laien ganzheitliche, vor allem präventive (auch komplementärmedizinische) Therapien sind oder dass Laien besonderen Wert auf die Berücksichtigung potenzieller Risiken legen und die Frage aufwerfen, wer über die Akzeptanz von Risiken entscheidet.

- Sie wurden zum Nachdenken angeregt über ihre eigenen wissenschaftsinternen Vorgehensweisen, etwa, dass negative Ergebnisse meist nicht veröffentlicht werden, dass Interessenskonflikte häufig nicht thematisiert werden und dass Finanzierungskriterien oft nicht transparent genug sind.
- Sie erlebten, dass Dialog zum gegenseitigen Verständnis beiträgt und wünschen sich, dass Dialog in Zukunft zur Norm wird.

## Qualitätskriterien für Laiendiskurse

Da es bei manchen Beteiligungsverfahren im Wissenschaftsbereich vor allem um einen „Akt der Überzeugung, Zähmung und Beugung“ der Bürgerinnen und Bürger geht und weniger darum, „den von BürgerInnen in Aushandlungsverfahren mit Wissenschaft erarbeiteten Positionen eine Stimme zu geben“ (Felt 2003: 5), werden diese Verfahren zu Recht auch kritisiert. Hauptkritikpunkte an Partizipation (Hennen 2012) sind:

- 1) Unklarer beziehungsweise mangelnder Einfluss auf Entscheidungsprozesse;

- 2) Instrumentalisierung der Partizipation zur Unterstützung des wissenschaftspolitischen Mainstreams (vgl. hierzu auch Lehmkuhl 2012);
- 3) Verfälschung der authentischen Laien-Perspektive durch Experten-Rationalität.

Diese Kritikpunkte sind bei vielen Partizipationsverfahren berechtigt, können aber durch die Einhaltung von **Qualitätskriterien** gemildert oder vermieden werden (Renn et al. 1999, 246ff ; Zöller 2005):

- **Ein klares Mandat** muss von vornherein definieren, was mit den Ergebnissen passiert und wer die Adressaten sind. Diese nehmen zu den Ergebnissen öffentlich Stellung. Wenn Entscheidungsträger die Ergebnisse dennoch nicht nutzen, kann das nicht dem Partizipationsprozess angelastet werden, sondern ist Ausdruck von gewachsenen und weithin akzeptierten Machtstrukturen. Auch wissenschaftliche Gutachten werden nicht immer von den Entscheidungsträgern berücksichtigt. Die Adressaten der Laiengutachten sollten sich jedoch zu einer qualifizierten öffentlichen Stellungnahme verpflichten.
- **Ein qualifizierter Informationsinput** muss sichergestellt sein durch laienverständliche, ausgewogene Informationsbroschüren und andere Informationsquellen, Expertenvorträge aus verschiedenen Perspektiven (Multiperspektivität), Hearings mit von den Teilnehmenden selbst ausgewählten Experten und, wenn gewünscht, Eigenrecherchen der Teilnehmenden. Da auch gut informierte Laien immer noch aus einer Werteperspektive argumentieren, besteht nicht die Gefahr der Verfälschung der ‚authentischen‘ Laienperspektive.
- **Das methodische „Empowerment“ der Teilnehmenden** wird unterstützt durch eine allparteiliche, erfahrene und methodenkompetente Moderation, die sich zur Einhaltung dieser Qualitätskriterien verpflichtet. Die Moderation stärkt die Bewertungskompetenz und das Selbstbewusstsein der Teilnehmenden und ermöglicht einen Austausch „auf Augenhöhe“ zwischen Laien und Experten.
- **Transparenz** entsteht durch Information über Ziele und Vorgehensweisen des Dialogs mit Gestaltungsspielräumen und Grenzen. Darüber hinaus unterstützt eine kontinuierliche Visualisierung auf Pinnwänden und Flipcharts (die auch in Fotoprotokollen dokumentiert werden) wäh-

rend des Prozesses die Informationsverarbeitung und die Ergebnisfindung.

- **Ergebnisoffenheit** wird dadurch erreicht, dass Teilnehmende den Informationsprozess durch Auswahl von Themenaspekten, Experten und eigene Recherchen beeinflussen können. Die Ergebnisse entstehen in alleiniger Verantwortung der Teilnehmenden.

Die vier letztgenannten Punkte unterstützen den Prozess dahingehend, dass die Teilnehmenden nicht so leicht instrumentalisiert werden können (siehe oben Kritikpunkt 2). Darauf muss vor allem die allparteiliche Moderation achten. Besonders wichtig ist hier die Multiperspektivität beim Informations- und Experteninput.

## Fazit

In qualitativ hochwertigen Wissenschaftsdialogen entstehen differenzierte Bewertungen der Chancen und Risiken, denn Laien sind – entgegen häufig geäußerten Befürchtungen – sehr wohl bereit, Chancen zu nutzen, auch wenn für den wissenschaftlichen Fortschritt Risiken in Kauf zu nehmen sind. Dabei argumentieren sie meist stark wertebasiert: Gerechtigkeit, Sicherheit und Selbstverantwortung sind in den meisten Laiendialogen von sehr großer Bedeutung und bestimmen die Empfehlungen der Laien. So erwarten sie etwa, dass die Risiken mit ebenso großer Sorgfalt (und entsprechenden Mittelzuweisungen) erforscht werden wie die Chancen und dass klare Verantwortlichkeiten definiert sind. Zudem wünschen sie sich von den Forschenden, dass diese sich auch selbst mit gesellschaftspolitischen und ethischen Aspekten ihrer Forschungsgebiete auseinandersetzen und diese Verantwortung nicht delegieren (etwa an Ethikkommissionen).

Wenn Laien und Experten intensiv und unter Beachtung der Qualitätskriterien in Dialog treten, kann Glaubwürdigkeit und Vertrauen entstehen: So ergeben sich auch wertvolle Impulse für die Forschungspolitik. Voraussetzung ist allerdings die Auseinandersetzung der Entscheidungsträger mit den Ergebnissen. Problematisch ist etwa, dass das deutsche Parlament bisher das Ansinnen des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag ablehnte, Verfahren partizipativer Technikfolgenabschätzung durchzuführen (Hennen 2012). Wie die Einladung zur Vorstellung der Ergebnisse der Jugendforen Nanomedizin im Ethik-

beirat des Bundestages 2008 zeigt (siehe oben), interessieren sich einzelne Abgeordnete gleichwohl für partizipative Verfahren.

Wissenschaft und Technik bestimmen immer mehr unser Leben. Daher ist die stärkere Einbeziehung der Laien- und damit ihrer Werte-Perspektive bei wissenschaftlichen Themen dringend geboten. Wir brauchen eine „Scientific Citizenship“, also das „Recht, über Wissenschaft und Technik informiert zu werden, mitzureden und auch mitzuentscheiden“ (Felt 2003: 4). Da jedoch in manchen Fällen das Wort ‚Dialog‘ auch dann gebraucht wird, wenn eher von ‚Manipulation‘ die Rede sein sollte (vgl. Lehmkuhl 2012: 136), ist es besonders wichtig, auf die oben genannten Qualitätskriterien zu achten. Denn Laien nehmen durch ihren Wertebzug eine Meta-Perspektive ein und leisten daher einen wertvollen Beitrag zur Gestaltung unserer modernen Lebenswelten auf Basis von wissenschaftlichen Erkenntnissen, Erfahrungen *und* Werten (Renn, Hämpele 1997; Zöller 2005).

## Danksagung

Die Autorin dankt Maren Schüpphaus und Sven Siebert für Anregungen zu diesem Artikel.

## Internetadressen

### Partizipation in Europa

Europäische Bürgerkonferenz zur Hirnforschung: [http://www.meetingmindseurope.org/europe\\_default\\_site.aspx?SGREF=14](http://www.meetingmindseurope.org/europe_default_site.aspx?SGREF=14).

### Dänemark

Überblick über dänische Konsensus-Konferenzen: <http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=468&toppic=kategori12&language=uk>.

### Deutschland

Gendiagnostik 2001: <http://www.itas.fzk.de/tatup/023/zimm02a.pdf>.

Stammzellforschung: siehe Tannert/Wiedemann 2004; Nanotechnologie 2008: [http://www.bfr.bund.de/cm/350/bfr\\_verbraucherkonferenz\\_nanotechnologie.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/350/bfr_verbraucherkonferenz_nanotechnologie.pdf).

„Prioritätensetzung in der medizinischen Versorgung“ 2010 in Lübeck: <http://www.aerzteblatt.de/down.asp?id=6936>.

## England

<http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2012/01/120727-RCUK-Review-FINAL.pdf> (Liste der Dialoge am Ende).

## Niederlande

Überblick: <http://www.itas.fzk.de/deu/tadn/tadn003/vest00a.htm>.

## Schweiz

Publiforum „Forschung am Menschen“. <http://www.ta-swiss.ch/publiforum-forschung-am-menschen/>.

### Partizipation weltweit

Überblick über Konsensuskonferenzen: <http://www.loka.org/TrackingConsensus.html>.

Eintägige WWViews: <http://www.wwviews.org/>.

Science Shops: <http://www.livingknowledge.org/livingknowledge/science-shops>.

Abrufdatum aller Seiten: 03.04.2013.

## Literatur

Deutsches Museum (2012): Natur, Technik und Kultur im Menschenzeitalter. Vortrag. <http://www.deutsches-museum.de/information/vortraege/fuer-jedermann-1213/171012-trischler/> (Abrufdatum: 03.04.2013).

European Commission (2010): Special Eurobarometer Science and Technology. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_340\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_340_en.pdf) (Abrufdatum: 03.04.2013).

Felt U (2003): Scientific Citizenship. In: Gegenworte 11: 15–20. <http://www.gegenworte.org/heft-11/felt-probe.html> (Abrufdatum: 03.04.2013).

Hennen L (2012): Why do we still need participatory technology assessment? In: PoiesisPrax 9(1-2): 27–41. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3510387/> (Abrufdatum: 03.04.2013).

Kollek R (2002): Die Maschinisierung des Menschen: Gen- und Nanotechnologie und die Würde des Individuums. Kommentar. In: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.): Kongress Die Zukunft des Menschen. Kongressdokumentation: 31–34.

- <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2003/1556/pdf/TAkongress.pdf> (Abrufdatum: 03.04.2013).
- Lehmkuhl M (2012): The recent public understanding of science movements in Germany. In: Schiele B, Claessens M, Shunke S (Hrsg.): Science communication in the world: Practices, theories and trends. Berlin et al.: 125–138.
- Nennen U, Garbe D (1996): Das Expertendilemma. Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung. Berlin et al.
- Renn O et al. (1999): Abfallwirtschaft 2005. Bürger planen ein regionales Abfallkonzept. Baden-Baden.
- Renn O, Hampel J (1998): Konflikte in der Chemie: Chancen für eine neue Kultur der Verständigung. In: Dies. (Hrsg.): Kommunikation und Konflikt. Fallbeispiele aus der Chemie. Würzburg.
- Spieker M (Hrsg., 2013): Gute Lebenswissenschaft für das 21. Jahrhundert. Memorandum des Tutzinger Diskurses. Akademie für Politische Bildung Tutting. <http://static.tutzinger-diskurs.de/Gute-Lebenswissenschaft-FF.pdf> (Abrufdatum: 03.04.2013).
- SWR (2011): Klinisch geprüft – aber wie! – Schönfärberei bei Arzneimittelstudien. <http://www.swr.de/swr2/programm/sendungen/wissen/-/id=7823732/property=download/nid=660374/1vcrk38/swr2-wissen-20110504.pdf> (Abrufdatum: 03.04.2013).
- Tannert C, Wiedemann P (2004): Stammzellen im Diskurs. München.
- Viciano A (2006): Schock in Phase 1. Die Zeit 23.3.2006, Nr. 13. <http://www.zeit.de/2006/13/M-Pillentest> (Abrufdatum: 03.04.2013).
- Zöller K (2005): Akzeptanz durch Dialog? Stuttgart. <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2007/3019/> (Abrufdatum: 03.04.2013).

## Kontakt

Katharina Zöller  
ScienceDialogue  
Zöpfstraße 25  
82362 Weilheim  
E-Mail: kiz[at]sciencedialogue.de

[BfS]

# **Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung als Instrumente der Risikokommunikation im gesundheitlichen Verbraucherschutz**

**Citizens' participation as an instrument in risk communication  
in consumer health protection**

*Astrid Epp, Mark Lohmann, Gaby-Fleur Böll*

## **Abstract**

Risk Communication is defined as a continuous and interactive process and is characterised by a dialogue with the public and various stakeholders. Hence, risk communication extends far beyond providing information and is rather a dialogue about the assessment and the management of possible health risks. It is the aim of this dialogue to determine whether there are differences in the perception, assessment and handling of risks amongst the various stakeholders and interest groups. Several procedures for public participation have been established to realise and support a dialogue. The article will introduce the most common procedures and highlight some aspects concerning their organisation and implementation.

## **Zusammenfassung**

Risikokommunikation ist definiert als kontinuierlicher und interaktiver Prozess und wird durch den Dialog mit der Öffentlichkeit und verschiedenen Zielgruppen charakterisiert. Risikokommunikation geht damit weit über die Information aller beteiligten und interessierten Kreise hinaus, wenngleich auch die frühzeitige Information der Öffentlichkeit über mögliche Risiken gesundheitlicher Art, gewonnene Erkenntnisse und Arbeitsergebnisse die Basis für einen Dialog bildet. Das Ziel eines solchen Dialogs besteht darin festzustellen, ob es bei den verschiedenen Interessengruppen Unterschiede in der Wahrnehmung, in der Bewertung und im Umgang mit Risiken gibt. Zur Umsetzung eines Dialogs mit den verschiedenen Zielgruppen bieten sich zahlreiche Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung an, die sich in den letzten Jahrzehnten etabliert haben. Der Beitrag beleuchtet die zentralen Fragen zu partizipativen Verfahren und deren Durchführung und stellt die wichtigsten Verfahren kurz vor.

## **Einleitung: Dialogverfahren**

Risikokommunikation kann in Ergänzung zur klassischen Öffentlichkeits- und Pressearbeit, die häufig eher in Form einer Einwege-Kommunikation die wissenschaftlichen Bewertungsergebnisse und daraus resultierenden Handlungsempfehlungen darlegt, als ein kontinuierlicher und interaktiver Prozess verstanden werden (vgl. Lohmann et al. 2013). In diesem Prozess sollen wissenschaftliche Inhalte für die Öffentlichkeit und die verschiedenen Zielgruppen verständlich kommuniziert werden, sowie ein Dialog über gesellschaftliche Wahrnehmungs- und Beurteilungsmuster stattfinden, die sich gegebenenfalls von denen der Wissenschaft unterscheiden. Nur wenn die Werte und Normen, die den individuellen Risikobewertungen der Dialogbeteiligten zugrundeliegen, bekannt sind, können sie berücksichtigt werden. Am Ende eines solchen

Dialogs kann sowohl Konsens über Bewertungen und Handlungsoptionen stehen als auch Dissens.

Ein Dialog kann in Abhängigkeit von der jeweiligen Fragestellung und den Dialogbeteiligten unterschiedlich ausgestaltet werden. So sind die Zielgruppen (auch *Stakeholder*) meist breit gefächert. Sie umfassen neben den Verbraucherinnen und Verbrauchern auch Bundes- und Landesministerien, Behörden auf kommunaler, Landes- und Bundesebene, die Verbraucherverbände und andere Interessenvertretungen, wissenschaftliche Einrichtungen, nationale und internationale Gremien und Organisationen, die Wirtschaft und deren Verbände sowie die Medien. Die Umsetzung eines solchen Dialogs sollte daher auf die Fragestellung und die Zielgruppen ausgerichtet sein. Hierzu bieten sich zahlreiche Dialog-

verfahren an, die sich in den letzten Jahrzehnten etabliert haben.

*Dialogverfahren* oder auch *partizipative* Verfahren sind Instrumente und Methoden, die auf eine Einbeziehung der Öffentlichkeit abzielen (vgl. Abels, Bora 2004; ITA 2005/2006). Der Begriff *Partizipation* kommt aus dem Lateinischen und bedeutet *Teilhabe*. Partizipation bezeichnet im weitesten Sinne die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise der Mitglieder einer Organisation, einer Gruppe, eines Vereins et cetera an den gemeinsamen (politischen) Angelegenheiten. Mit *Bürgerbeteiligung* ist die Teilhabe der Bevölkerung an politischen Willensbildungsprozessen, insbesondere an Wahlen und Referenden, an Verwaltungentscheidungen sowie an Entscheidungen auf kommunaler Ebene gemeint. Im Rahmen von Dialogverfahren können unterschiedlichste Sachverhalte bewertet oder abgeschätzt werden. Es kann sich dabei um die Bewertung von Planungsprozessen (z. B. Bau einer Umgehungsstraße) handeln oder aber auch um die Abschätzung der Folgen einer neuen Technologie (z. B. Nanotechnologie). Bürgerbeteiligung kann also auf kommunaler Ebene, aber auch auf Ebene der Länder oder des Bundes durchgeführt werden.

Neben dem Begriff der Bürgerbeteiligung wird häufig auch von *Öffentlichkeitsbeteiligung* gesprochen, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass es verschiedene Stufen der Beteiligung gibt und es nicht immer nur einzig um die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern geht. Mit dem Begriff der ‚Öffentlichkeit‘ können sowohl Laien als auch Interessenvertreter (*Stakeholder*) aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, Politiker und/oder wissenschaftliche Experten gemeint sein. Wer tatsächlich beteiligt wird und in welchem Umfang, ist abhängig von dem Thema und von dem Ziel, das mit dem jeweiligen Verfahren verfolgt wird.

## Ziele von Dialogverfahren

Das Ziel von *Dialogverfahren* ist der Austausch von Informationen, Argumenten und Wissen zur Schaffung einer möglichst großen Wissensbasis und zur Erfassung einer Vielzahl von Aspekten, die den entsprechenden Sachverhalt betreffen. Die weitere Zielsetzung, zum Beispiel die Frage danach, in welcher Weise das zusammengetragene Wissen in die Praxis eingeht, hängt ab von dem Typ des Verfahrens sowie

davon, welche Institution das Verfahren durchführt und wie das Verfahren institutionell eingebettet ist.

Für den Einsatz von partizipativen Verfahren gibt es sowohl normative, pragmatische und inhaltliche Gründe. Aus *normativer* Perspektive wird Öffentlichkeitsbeteiligung als notwendig erachtet, um Entscheidungsprozesse demokratischer zu machen (vgl. ITA 2005/2006). Dies gilt vorrangig für Verfahren, bei denen die Beteiligten aktiv eingebunden werden. Aus *pragmatischer* Perspektive wird eine Öffentlichkeitsbeteiligung befürwortet, weil damit auf gesellschaftliche Probleme wie zum Beispiel mangelndes öffentliches Vertrauen in staatliche Steuerungsinstitutionen reagiert werden kann. Auch können Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung eine konfliktlösende Funktion haben beziehungsweise unterstützend in einem Prozess der Konfliktlösung wirken. Schließlich werden Verfahren aus rein *inhaltlichen* Gründen durchgeführt, wonach es besser ist, „möglichst viel Wissen, Erfahrung und Fachkenntnis zu haben, um dem komplexen (...) Wesen gesellschaftlicher Probleme gewachsen zu sein“ (ITA 2005/2006: 4).

## Funktionen von Dialogverfahren

Insgesamt können *fünf* Funktionen von Dialogverfahren unterschieden werden (vgl. Abels, Bora 2004; ITA 2005/2006):

- 1) Dialogverfahren können der (einseitigen) **Weitergabe von Informationen** an die Bevölkerung und/oder die verschiedenen Interessengruppen (Stakeholder) dienen. Die Informationsweitergabe beziehungsweise der Informationsaustausch im Rahmen eines dialogischen Prozesses kann das Verständnis auf Seiten der Verfahrensbeteiligten erhöhen. Zudem haben diese die Möglichkeit, mit Expertinnen und Experten in Kontakt zu treten und durch direkte Nachfragen weitere Wissenslücken zu schließen. Dies trägt dazu bei, das Vertrauen in die entsprechende Institution zu stärken.
- 2) Dialogverfahren können dazu dienen, eine **Entscheidung vorzubereiten**, indem im Rahmen des Verfahrens Informationen zusammengetragen werden, die als Grundlage einer Entscheidung dienen können. Auch wenn die Verfahrensbeteiligten nicht direkt an der Entscheidung beteiligt

werden, fließen die hervorgebrachten Informationen in diese mit ein.

- 3) Dialogverfahren können der **Beratung** beziehungsweise der **Erörterung eines Sachverhalts** dienen. Institutionen können zur Beratung ein dialogisches Verfahren durchführen, um verschiedene Aspekte eines Sachverhalts zu erfassen. Ob und in welcher Weise diese dann für die jeweilige Institution handlungsrelevant werden, hängt vom Einzelfall und davon ab, wie das Dialogverfahren gestaltet und eingebettet ist.
- 4) Dialogverfahren können auch zur **Beobachtung** eingesetzt werden, zum Beispiel dann, wenn eine Institution Erkenntnisse darüber erlangen möchte, wie die Öffentlichkeit oder die verschiedenen Zielgruppen einen bestimmten Sachverhalt bewerten. Diese Ergebnisse können dann genutzt werden, um durch Maßnahmen der Risikokommunikation in der Öffentlichkeit möglicherweise bestehenden Missverständnissen oder Fehleinschätzungen in geeigneter Weise zu begegnen.
- 5) Dialogverfahren können eine **aktive Mitbeteiligung** von Bürgern, Interessenvertretern, Experten und/oder Politikern an einer Entscheidung (z. B. im Rahmen eines Planungsprozesses) vorsehen. Auch kann bereits die Problemformulierung im Vorfeld des Verfahrens teilweise von den Verfahrensbeteiligten beeinflusst werden.

Im Hinblick auf den Zweck von Dialogverfahren besteht ein häufiges Missverständnis in der Erwartung, dass im Rahmen eines solchen Verfahrens grundsätzliche Entscheidungen getroffen werden (z. B. *für* oder *gegen* den generellen Einsatz einer Technologie; Verbot eines Stoffes). Dialogverfahren sind aber kein Ersatz für demokratisch legitimierte Entscheidungsprozeduren und somit in der Regel auch keine Abstimmungsverfahren, sondern müssen als Ergänzung zu diesen verstanden werden.

## Formen von Dialogverfahren

Es gibt eine Vielzahl von Maßnahmen, die unter dem Begriff *Dialogverfahren* zusammengefasst werden. Im Folgenden werden exemplarisch die gängigsten Verfahren vorgestellt, die den Charakter der unterschiedlichen Maßnahmen verdeutlichen und zum Teil bereits Anwendung in behördlichen Kontexten gefunden haben.

### Dialogverfahren

Als *Dialogverfahren* beziehungsweise *Stakeholder-Dialoge* werden all jene Verfahren bezeichnet, an denen ausschließlich Vertreter von Interessengruppen beziehungsweise Verbänden teilnehmen, die zu einem bestimmten Thema aktiv sind. Gegenstand dieser Verfahren sind allgemeine Fragen der Technikbewertung oder Fragen nach dem Umgang mit den Folgen einer Technik oder eines Risikos. Die Gruppengröße ist sehr variabel. Zentrales Merkmal dieser Verfahren ist, dass es sich um eine ergebnisoffene Verständigung handelt, in deren Rahmen Konsens- aber auch Dissensbereiche geklärt und politische Handlungsoptionen sichtbar gemacht werden. Zwei gut dokumentierte Beispiele für Dialogverfahren sind das niederländische „Gideon-Projekt“ zum nachhaltigen Pflanzenschutz (1995–1997) und der Diskurs Grüne Gentechnik, den das damalige Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft in den Jahren 2001 und 2002 durchgeführt hat.

### Delphi-Verfahren

Das *Delphi-Verfahren* (auch *Delphi-Methode*, *Delphi-Studie*, oder *Delphi-Befragung*) ist ein systematisches, mehrstufiges Befragungsverfahren, das ursprünglich zur Generierung der Meinung einer Gruppe von Experten diente. Inzwischen gibt es auch Delphi-Verfahren, an denen Vertreter anderer gesellschaftlicher Gruppen teilnehmen. Durch den strukturierten Befragungsprozess soll das bei den Mitgliedern der Gruppe vorhandene, individuelle Wissen (oder deren Einschätzungen) in effektiver Weise zu einer Gruppenmeinung zusammengeführt werden. Delphi-Befragungen werden seit den 1970er-Jahren vor allem als Prognoseinstrument im Rahmen von Technikfolgenabschätzungen zur Risikobewertung verwendet und haben das Ziel, Unsicherheiten in Bezug auf Wissen und Wissensbewertungen, Eintrittswahrscheinlichkeiten und Handlungsoptionen durch die Befragung einer größeren Expertengemeinschaft zu reduzieren. Es ist somit auch ein Instrument zur Risikofrüherkennung.

Das klassische Delphi-Verfahren läuft folgendermaßen ab: Experten wird ein standardisierter Fragebogen zugeschickt und um Beantwortung gebeten. Die Befragung kann mehrere Male wiederholt werden. Dabei werden die Bewertungen der jeweils vorangehenden Befragungsrunden (auch *Feedbackrunden*) offen gelegt und den Experten beziehungsweise Beteiligten so die Möglichkeiten gegeben, die eigene Bewertung oder Einschätzung

zu korrigieren (vgl. Aichholzer 2002). Moderne Delphi-Verfahren werden zur Beschränkung des Aufwandes in der Regel in zwei Runden durchgeführt (Grunwald 2002: 211). Die Befragung kann persönlich (face-to-face) oder online durchgeführt werden (vgl. BfR 2009). Das Delphi-Verfahren wird bis heute beständig modifiziert und weiterentwickelt. Die verschiedenen Varianten beziehen sich auf die Anzahl der Befragungsrunden, die Auswahl der Beteiligten, die Gestaltung der Feedbackrunden und die Ermittlung der Selbsteinschätzung der Teilnehmer.

Eine weitere Variante ist die Cooke-Methode, die ähnlich wie ein Delphi-Verfahren durchgeführt wird. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass bei der Cooke-Methode die verschiedenen Expertenmeinungen zusätzlich noch gewichtet werden. Durch gezielte Fragen wird der Wissensstand der Experten ermittelt und deren Meinungen entsprechend den Ergebnissen unterschiedlich bewertet.

Um auch inhaltliche Begründungen für abweichen-de Urteile angemessen berücksichtigen zu können, wurde das Gruppen-Delphi-Verfahren konzipiert, das neben den Befragungen auch einen Workshop mit allen beteiligten Experten vorsieht (vgl. Schulz, Renn 2009). Einige Delphi-Befragungen streben in mehreren Runden auch eine konsensuale Bewer-tung des jeweiligen Sachverhalts an.

Bei der Delphi-Methode handelt es sich insgesamt um ein eher zeitaufwendigeres Verfahren, da es in mindestens zwei Runden durchgeführt wird und die entsprechenden Antworten zusammengeführt werden müssen. Der Austausch von Wissen über mehrere Runden hat jedoch den Vorteil, dass Rückkopplungsprozesse möglich sind, die eine Überprü-fung der eigenen Bewertung fördern. In der Regel verringert sich die Spannbreite der Bewertungen, die Tendenzen werden eindeutiger sichtbar.

### **Fokusgruppen**

Fokusgruppen wurden als sozialwissenschaftliche Methode in den 1950er-Jahren aus dem „fokussierten Interview“ entwickelt und können auch als *strukturiertes Gruppeninterview* oder als *Gruppendiskussion* bezeichnet werden. Fokusgruppen kön-nen zu verschiedenen Zwecken eingesetzt werden, wie zur Ideengewinnung, zum explorativen Sondieren (z. B. einer Bevölkerungsmeinung), zum Testen und zur Evaluation von Informations- und anderen Materialien wie auch zur selektiven Evaluation von Kommunikations- und/oder Krisenbewältigungs-

strategien (vgl. Breitenfelder et al. 2004). Die Größe der Fokusgruppen ist abhängig von dem jeweiligen Ziel. Empfohlen wird eine Gruppengröße zwischen sechs und zehn Personen. Fokusgruppen sind nicht repräsentativ, sondern werden nach bestimmten Merkmalen (z. B. Geschlecht, Alter, Zugehörig-keit zu einer Berufsgruppe) zusammengesetzt. Als Teilnehmer kommen prinzipiell sowohl Bürger wie auch Experten oder Vertreter anderer Interessens-gruppen in Frage. Dies ist abhängig von der je-weiligen Frage- beziehungsweise Zielstellung. Es können daher zwar keine verallgemeinerten Aussa-gen im statistischen Sinne getroffen werden, jedoch bieten Fokusgruppen die Möglichkeit, schnell und relativ kostengünstig Informationen über Ansichten und Werte zu einem bestimmten Thema zu gewin-nen, in der Diskussion neue Ideen (z. B. zu Infor-mationswegen und/oder -quellen) zu entwickeln oder mit ausgewählten Zielgruppen die Güte von Informationsmaterial zu testen. Fokusgruppen kön-nen mit der entsprechenden Software inzwischen auch online durchgeführt werden (z. B. Vizzata <http://www.vizzata.com>; Abrufdatum: 02.07.2013).

### **Konsensus-Konferenz**

Die Konsensus-Konferenz auch *Bürgerkonferenz*, *Publiforum*, *Verbraucherkonferenz* hat ihren Ursprung in den USA, Dänemark und Großbritan-nien und ähnelt dem in Deutschland entwickelten Verfahren der Planungszelle (Bora, Abels 2004). Dieses Verfahren wird zur Bewertung neuer Tech-nologien und wissenschaftlicher Entwicklungen aus Sicht informierter Laien eingesetzt. Der themati sche Schwerpunkt von Konsensus-Konferenzen liegt im Bereich der Technik. Ein populäres, weg-weisendes Beispiel ist die Konsensus-Konferenz *GenFood*, die im Jahr 1999 vom Danish Board of Technology durchgeführt wurde.

Neben den Laien nehmen an einer Konsensus-Kon-ferenz auch Experten teil, die vorrangig als „Wis-senslieferanten“ fungieren, während den Laien in dem Prozess der Beurteilung eine zentrale Rolle zu-kommt. Die Laien werden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, üblicherweise handelt es sich um 10 bis 30 Personen. Die Auswahl der Experten erfolgt nicht nach dem Zufallsprinzip, da hier alle in der Wissen-schaft vertretenen Positionen berücksichtigt werden sollten. Die Gruppe der Laien wird von einem Mo-derator und gegebenenfalls auch unter Zuhilfenahme von Informationsmaterial in die zur Beratung anste-hende Thematik eingeführt. Daran schließt sich ein strukturierter Dialog zwischen den Experten und den

Laien an, innerhalb dessen weitere Wissenslücken geschlossen und relevante Aspekte diskutiert werden können. Auf Grundlage dieses Dialogs verfasst die Laiengruppe schließlich ein abschließendes Votum. Dieses Dokument enthält die Bewertungen und Handlungsempfehlungen zum künftigen Umgang mit der in Frage stehenden Materie.

Dieses Verfahren ist zeit- und kostenintensiv, wobei insbesondere die Zeit für die Rekrutierung der Laien und der Experten wie auch für die Zusammenstellung des Informationsmaterials beachtet werden muss. Auch die Durchführung kann sich über mehrere Wochen erstrecken, da gemeinsame Termine gefunden werden müssen und auch das Verfassen des abschließenden Votums Zeit beansprucht.

Mit Blick auf die genannten möglichen Funktionen eines dialogischen Verfahrens zielt eine Konsensus-Konferenz vor allem auf Beobachtung in dem Sinne, dass die ausrichtende Institution Erkenntnisse über die (öffentliche) Bewertung eines bestimmten Sachverhalts erlangen möchte. Zusätzlich besteht das Ziel einer Konsensuskonferenz in dem Austausch zwischen Laien und Experten und einer damit verbundenen Anregung einer öffentlichen Debatte über ein bestimmtes Thema. Im Rahmen einer Konsensus-Konferenz kann auf Seiten der Laien eine informierte Bürgermeinung erzeugt werden.

### **Szenario-Verfahren**

Das Szenario-Verfahren (*auch Szenario-Workshop*) ist in Anlehnung an die Idee der „Zukunftswerkstätten“ entstanden. Szenario-Verfahren dienen dem Entwurf einer Vision, einer Richtungsentscheidung und sollen mögliche Zukunftsentwürfe im Hinblick auf eine ausgewählte Problematik generieren. Szenario-Verfahren werden daher bevorzugt im Rahmen einer Lösung komplexer Probleme eingesetzt, bei denen viele Faktoren berücksichtigt werden müssen. Hauptanwendung finden Szenario-Workshops im Verbessern von langfristigen Entscheidungsprozessen, im Anregen von Veränderungen und bei Schlüsselentscheidungen (ITA 2005/2006). Thematische Schwerpunkte sind lokale und urbane Fragestellungen (z. B. Verkehrsplanung). Das Verfahren ist jedoch nicht auf diese Fragestellungen begrenzt, sondern kann für jegliche Fragestellungen angewendet werden, bei denen es um die Gestaltung zukünftiger Prozesse geht (BfR 2008a). Populäre und gut dokumentierte Beispiele sind der *Szenario-Workshop Urban Ecology*, der im Jahr 1992/93 vom Danish Board of Technology (DK) durchge-

führt wurde, sowie die *Future Search Conference on Traffic in Big Cities*, die 1998 ebenfalls vom DK organisiert wurde. Die Szenarien werden entweder im Rahmen des Verfahrens oder bereits in dessen Vorfeld entwickelt und dann in Gruppen im Hinblick auf ihre Machbarkeit evaluiert und bei Bedarf modifiziert. Je nach Problem- beziehungsweise Fragestellung können unterschiedliche Personen und Gruppen beteiligt werden: Laien, Experten, Vertreter von Interessengruppen und Vertreter der Politik („policy-maker“). Während Laien und die Vertreter von Interessengruppen als Betroffene am Verfahren beteiligt werden, werden Experten und Politiker nach Repräsentativitätskriterien hinzugezogen. Alle verfahrensbeteiligten Gruppen sind gleichberechtigt. Auch bei der Teilnehmerzahl gibt es keine Beschränkung, da auch diese abhängig davon ist, welche Fragestellung im Rahmen des Verfahrens bearbeitet werden soll. Üblich sind Teilnehmerzahlen von 60 bis 90 Personen. Ein Szenario-Verfahren ist vorbereitungintensiv. Das Verfahren hat die Aufgabe, einen möglichst gemeinsamen Planungsprozess zu initiieren und damit einen Dialog zwischen allen Akteursgruppen zu ermöglichen. Insgesamt soll damit – neben dem Planungsprozess – das gegenseitige Verständnis der beteiligten Gruppen für die anderen Perspektiven gestärkt werden, weshalb das Verfahren auch dem Typus des verständigungsorientierten Dialogs entspricht.

### **Dialogverfahren und staatliche Institutionen**

Im Hinblick auf die Durchführung dieser Verfahren in einer staatlichen Institution ist zu empfehlen, diese in der Regel von *externen Dienstleistern* durchführen zu lassen. Ein Erfolgsfaktor von dialogischen Verfahren liegt darin, dass diese von den Beteiligten als neutral wahrgenommen werden. So mit kann eine staatliche Institution ein dialogisches Verfahren zwar initiieren, sollte das Verfahren dann aber von externer Seite durchführen lassen. Ein weiterer Grund für eine Vergabe an Externe ist die Frage danach, ob in den jeweiligen Institutionen überhaupt entsprechend geschultes Personal vorhanden ist und wenn ja, ob die Organisation und Durchführung eines solchen Verfahrens in den alltäglichen Arbeitsablauf integriert werden kann. Diese Faktoren sollten im Rahmen der Planung der oben genannten Verfahren geprüft werden. Die Entscheidung für einen externen Dienstleister kann dabei kurzfristig als aufwändiger erscheinen (z. B.

durch die Ausschreibung), verspricht in der Regel aber mittel- und langfristig eine effizientere und damit zeit- und kostensparende Umsetzung der entsprechenden Maßnahme.

## Partizipative Verfahren am Beispiel des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR)

Neben der Risikobewertung hat das BfR auch den gesetzlichen Auftrag zur Risikokommunikation, die durch eine eigene Abteilung institutionalisiert ist. Als Teil seiner Risikokommunikation führt das BfR Dialogverfahren durch, da die Risikokommunikation als interaktiver Austausch von Informationen und Meinungen über Gefahren und Risiken, risikobezogene Faktoren und Risikowahrnehmung zwischen Risikobewertern, Risikomanagern, Verbrauchern, Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen, Wissenschaftlern und anderen interessierten Kreisen verstanden wird. Bereits seit 2005 veranstaltet das BfR daher regelmäßig Stakeholder-Dialoge, die sich mit allgemeinen Fragen aus dem gesundheitlichen Verbraucherschutz beschäftigen und sich vorrangig an Vertreter von Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden und aus der Politik richten. Zusätzlich werden jährlich BfR-Verbraucherschutzforen durchgeführt, die Themen aus der aktuellen Bewertungsarbeit behandeln und die an die breite Fachöffentlichkeit gerichtet sind.

Neben diesen Dialogen, in deren Zentrum die eher einseitige Weitergabe von Informationen steht, führt das BfR auch Verfahren durch, die stärker dialogisch ausgerichtet sind und auf die Erörterung eines Sachverhalts abzielen. So wurden bereits zwei Delphi-Verfahren durchgeführt. Themen waren der *Einsatz von Nanomaterialien in Lebensmitteln und Verbraucherprodukten* (BfR 2009) und *Risk Ranking – Priorisierung von Risiken aus dem Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes*. Schließlich hat das BfR auch einen *Szenario-Workshop zu Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation* durchgeführt (BfR 2008a), der zum Ziel hatte, Ideen für eine optimierte Risikokommunikation zu entwickeln.

Während sich diese Verfahren aber hauptsächlich an wissenschaftliche Experten und Vertreter von Verbänden richteten, führte das BfR im Jahr 2006 die *Verbraucherkonferenz zur Wahrnehmung der Nanotechnologie in den Bereichen Lebensmittel, Kosmetika und Textilien* nach dem Vorbild der oben beschriebenen Konsensus-Konferenzen durch. Bereits der Name macht deutlich, dass sich diese Form der Beteiligung in erster Linie an Verbraucherinnen und Verbraucher richtet, die für das BfR neben den bereits genannten Ministerien, Behörden und Verbandsvertretern eine weitere Gruppe sind, die zum einen zwar informiert, zugleich aber als Dialogpartner im Hinblick auf den gesellschaftlichen Umgang mit Risiken ernst genommen werden muss. Für die Verbraucherkonferenz Nanotechnologie wurden 16 Bürgerinnen und Bürger unterschiedlichen Alters und beruflicher Tätigkeit aus einem Kollektiv von 6.000 zufällig ausgesuchten Personen nach soziodemografischen Kriterien ausgelost. Diese Gruppe setzte sich an zwei Wochenenden intensiv mit der Nanotechnologie auseinander, erarbeitete zu den verschiedenen verbraucherrelevanten Aspekten dieser Technologie Fragen und wählte Experten aus Wissenschaft, Verbänden, staatlichen Institutionen und der Industrie zur Beantwortung aus. Im Anschluss daran fand die Abschlussveranstaltung statt, in deren Rahmen sich die geladenen Sachverständigen den Fragen der Verbrauchergruppe zum Einsatz der Nanotechnologie in Lebensmitteln, Kosmetika und Textilien stellten. In einer geschlossenen Beratung verfasste die Verbrauchergruppe anschließend ihr Votum zur Nanotechnologie, das im November 2006 der Öffentlichkeit vorgestellt und den Vertretern von staatlichen Institutionen, Politik und Verbänden überreicht wurde.

Probleme erarbeitet werden können, liefern Verbraucherkonferenzen Hinweise darauf, welche Risikobewertungen für Bürger relevant sind. Beispielsweise wurde das Thema Lebensmittel mit besonderem Interesse von den Verbrauchern verfolgt und der Bedarf an zusätzlicher Forschung zur Risikobewertung artikuliert. Schließlich können Verbraucherkonferenzen einen Beitrag zum Aufbau von Vertrauen beim Bürger in die Institutionen und die Strukturen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes leisten. Auch haben die Ergebnisse der Verbraucherkonferenz Eingang in die Risikokommunikationsstrategie des BfR gefunden und wurden zugleich an die Politik vermittelt.

Der Öffentlichkeit wurden die Ergebnisse zusätzlich in Form von Vorträgen und Publikationen zugänglich gemacht. Zur Ausarbeitung von Risikokommunikationsstrategien setzt das BfR auch weiterhin verstärkt auf partizipative Verfahren, um die damit einhergehende Meinungsbildung für eine verbesserte Transparenz von Entscheidungsprozessen und um die mit diesen Verfahren verbundenen Möglichkeiten zur Stärkung von Transparenz und Informationsaustausch zu nutzen.

## Fazit

Es existiert eine Vielzahl von Dialogverfahren, die je nach Ausgestaltung unterschiedliche Funktionen erfüllen können, von der einseitig ausgerichteten Informationsweitergabe über die Erörterung eines Sachverhalts bis hin zur aktiven Mitbeteiligung. Das BfR wendet im Rahmen seiner Risikokommunikation bereits eine Vielzahl der vorgestellten Dialogverfahren an. Deren Einbindung in die behördliche Praxis hat sich in der Vergangenheit bewährt und wird auch zukünftig fortgeführt.

## Literatur

Abels G, Bora A (2004): Demokratische Technikbewertung. Transcript Verlag Bielefeld.

Aichholzer G (2002): Das ExpertInnen-Delphi: methodische Grundlagen und Anwendungsfeld “Technology Foresight”. Institut für Technikfolgenabschätzung (ITA). Wien. Österreichische Akademie der Wissenschaften.

Breitenfelder U, Hofinger C, Kaupa I, Picker R (2004): Fokusgruppen im politischen Forschungs- und Beratungsprozess. In: Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research 5(2), Art. 25. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0402254> (Abrufdatum: 07.06.2013).

BfR 2009: Zimmer R, Hertel R, Böhl GF (Hrsg.): BfR Delphi-Studie zur Nanotechnologie – Expertenbefragung zum Einsatz von Nanotechnologie in Lebensmitteln und Verbraucherprodukten. Bundesinstitut für Risikobewertung. BfR-Wissenschaft 04/2009. ISBN 3-938163-45-3. [http://www.bfr.bund.de/cm/238/bfr\\_delphi\\_studie\\_zur\\_nanotechnologie.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/238/bfr_delphi_studie_zur_nanotechnologie.pdf) (Abrufdatum: 23.04.2013).

BfR 2008a: Epp A, Hertel R, Böhl GF (Hrsg.): Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation., Bundesinstitut für Risikobewertung. BfR-Wissenschaft 01/2008. ISBN 3-938163-29-1. [http://www.bfr.bund.de/cm/238/formen\\_und\\_folgen\\_behoerdlicher\\_risikokommunikation.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/238/formen_und_folgen_behoerdlicher_risikokommunikation.pdf) (Abrufdatum: 23.04.2013).

BfR 2008b: Zimmer R, Hertel R, Böhl GF (Hrsg.): BfR-Verbraucherkonferenz Nanotechnologie – Modellprojekt zur Erfassung der Risikowahrnehmung bei Verbrauchern. Bundesinstitut für Risikobewertung. BfR-Wissenschaft 03/2008. ISBN 3-938163-31-3. [http://www.bfr.bund.de/cm/238/bfr\\_verbraucherkonferenz\\_nanotechnologie.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/238/bfr_verbraucherkonferenz_nanotechnologie.pdf) (Abrufdatum: 23.04.2013).

Grunwald A (2002): Technikfolgenabschätzung – Eine Einführung. Berlin. edition sigma.

ITA (2005/2006): Institut für Technikfolgen-Abschätzung. Leitfaden Partizipativer Verfahren. Ein Handbuch für die Praxis.

Lohmann M, Epp A, Röder B, Böhl GF (2013): Risikokommunikation des Bundesinstituts für Risikobewertung bei einem lebensmittelbedingten Ausbruch. In: Bundesgesundheitsblatt (56): 102–109.

Schulz M, Renn O (2009): Das Gruppendelphi. Konzept und Fragebogenkonstruktion. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

## Kontakt

Dr. Astrid Epp  
Fachgruppe Risikoforschung, -wahrnehmung und -folgenabschätzung  
Abteilung Risikokommunikation  
Bundesinstitut für Risikobewertung  
Max-Dohrn-Str. 8-10  
10589 Berlin  
E-Mail: astrid.epp[at]bfr.bund.de

[BfR]

# **Zur Frage der sozialen Akzeptanz von Landschaftsveränderungen – Hinweise zum Ausbau von Energienetzen in Deutschland**

**The issue of social acceptance of landscape change.  
Notes on development of energy grids in Germany**

*Olaf Kühne, Antje Schönwald*

## **Abstract**

While there is a largely societal consensus on the development of renewable energy, however, the expansion of transmission lines, wind turbines and other renewable energy systems contradicts traditional landscape ideas. As a consequence the topic of the change of landscape is a priority issue in the debate on network expansion. Landscape preferences are largely imparted by societal interpretation, evaluation and behavior patterns. Two different types of natural scenery are conveyed by the primary landscape socialization: The native normal landscape and the stereotypical beautiful scenery. Physical changes of landscape are often rejected because they alter the normal native landscape and thus they may be picked up as a home loss and they are perceived as a deviation from an aesthetic standard of stereotypical beautiful landscapes. For a socially acceptable grid expansion the different system logics (economical, engineering technical, political, and so on) should be involved in the planning. Equally important will be the involvement of citizens from all parts of the population in the planning and in particular the consideration of their emotional and aesthetic demands.

## **Zusammenfassung**

Zwar besteht weitestgehend gesellschaftlicher Konsens bezüglich der Nutzung regenerativer Energie, jedoch widerspricht der Ausbau von Leitungstrassen, Windkraftanlagen und anderen regenerativen Energieanlagen traditionellen Landschaftsvorstellungen. Das Thema der Veränderung von Landschaften ist somit von höchster Priorität in der Diskussion um den Netzausbau. Landschaftliche Präferenzen sind maßgeblich durch gesellschaftliche Deutungs-, Bewertungs- und Handlungsmuster vermittelt. Bei der primären Landschaftssozialisation werden zwei unterschiedliche Arten von Landschaftsbildern vermittelt: Die heimatliche Normallandschaft und die stereotyp schöne Landschaft. Physische Veränderungen von Landschaften werden häufig abgelehnt, weil sie die heimatliche Normallandschaft verändern und somit als Heimatverlust wahrgenommen werden können und weil sie als Abweichung von einer ästhetischen Norm stereotyp schöner Landschaften bei Betrachtenden „konstruiert“ werden. Für einen sozial verträglichen Netzausbau sollten die verschiedenen Systemlogiken (ökonomisch, ingenieurtechnisch, politisch etc.) in die Planungen einbezogen werden. Ebenso wichtig ist die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern aus allen Bevölkerungsteilen in die Planung und insbesondere die Berücksichtigung ihrer emotionalen und ästhetischen Forderungen.

## **Einleitung**

Der Ausbau regenerativer Energien und der damit verbundene Ausbau von Stromleitungstrassen scheint gesellschaftlicher Konsens: So sieht das Energiekonzept der Bundesregierung für den Ausbau erneuerbarer Energien bis 2020 einen Anteil von 18 Prozent, bis 2030 von 30 Prozent, bis 2040 von 45 Prozent und 2050 von 60 Prozent am Bruttoendenergieverbrauch vor (Energiekonzept 2010). Verbunden damit ist der Umbau des fossilen Kraft-

werksparks, die Integration der erneuerbaren Energien in das Energiegesamtsystem und der Ausbau der Windenergie als einem zentralen Baustein künftiger Energieproduktion. Auch der Ausbau der Stromnetze ist von entscheidener Bedeutung für die Umsetzung dieses Konzepts. Die Bevölkerung steht hinter dem Projekt der Bekämpfung des globalen Klimawandels: Die Hälfte der im Frühjahr 2010 für die Umweltbewusstseinsstudie Befragten „beurteilt es

als sehr wichtig, dass der Ausstoß klimaschädlicher Gase reduziert wird (52 Prozent), der Ausbau erneuerbarer Energien vorangetrieben wird (51 Prozent) und dass für einen effizienten Einsatz von Energien gesorgt wird (48 Prozent)“ (BMU 2010: 23).

Wäre der gesellschaftliche Konsens zum Ausbau von Energieerzeugungsanlagen und Netzen so ungebunden, könnte partiell aufkommender Widerstand als Ausdruck des in den Vereinigten Staaten als BANANA-Reflex (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything) bezeichneten Verhaltens gedeutet werden, einer Extremform der sogenannten NIMBY-Position (Not in My Back Yard) (Bourne 1996). Doch tangiert die Energiewende die kulturell verfestigten und gesellschaftlich perpetuierten Werte und Normen eines ‚guten Lebens‘ weit mehr, als sich dies mit NIMBY erklären ließe: Die physisch manifesten Folgen und Nebenfolgen der Energiewende fordern häufig unser traditionelles Verständnis von Landschaft heraus, so sei Hard (1970: 135) zufolge „die (wahre) Landschaft [...] weit und harmonisch, still, farbig, groß, manigfaltig und schön“. Die Errichtung von Windkraftanlagen und Leitungstrassen, aber auch von Photovoltaikanlagen, der Anbau von Biomasse (sei er land- oder forstwirtschaftlich) stehen zunächst im Widerspruch zu traditionellen Landschaftsvorstellungen. Somit erscheint es auch nicht verwunderlich, dass beim Netzausbau das Thema der Veränderung von Landschaft mit der höchsten Priorität – noch vor gesundheitlichen Folgen – angesehen wird (Hübner, Hahn 2013). Wie traditionelle Landschaftsvorstellungen entstanden sind, wie sie gesellschaftlich vermittelt werden und wie kontingente Deutungen dazu erzeugt und verbreitet werden können, soll in diesem Aufsatz thematisiert werden. Dabei wird auf konstruktivistische landschaftstheoretische Vorstellungen zurückgegriffen (z. B. Cosgrove 1984; Greider, Garkovich 1994; Kühne 2006, 2008 und 2013).

## Landschaft – ein vielfältiger Begriff

Landschaft kann – aus Perspektive der konstruktivistischen Forschung – nicht als bewusstseinsunabhängig objektiv gegebenes Objekt verstanden werden. Aus dieser Perspektive ist Landschaft ein individuelles Konstrukt auf Grundlage gesellschaftlicher Deutungs- und Bewertungsmuster. Landschaft ist demnach nicht im Raum, sondern Landschaft wird in den Raum geschaut, indem

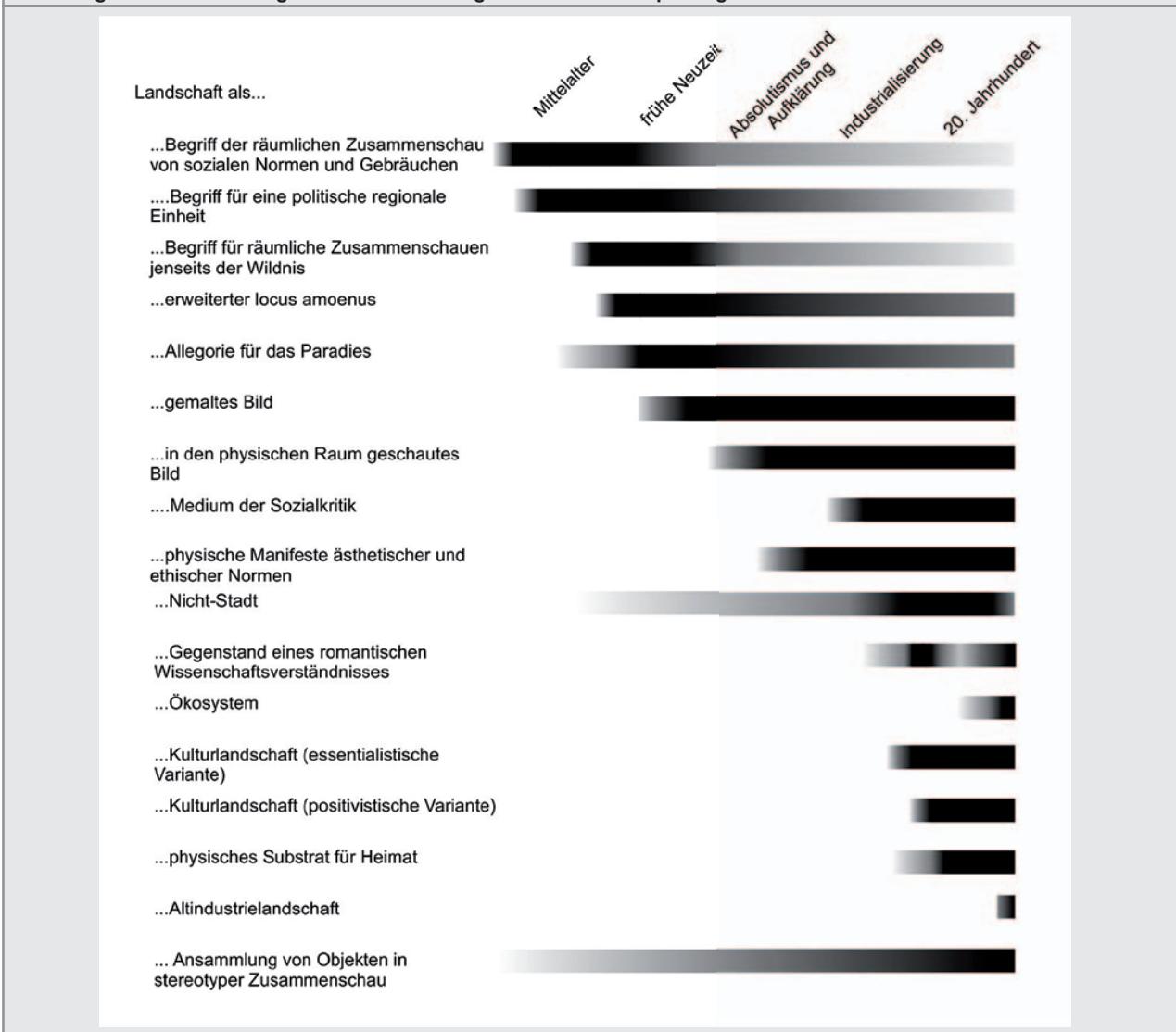
bestimmte Objekte (z. B. Wälder und Hügel) als Bestandteile von Landschaft gedeutet werden und andere nicht oder nur gemeinsam mit ähnlich gedeuteten Objekten in den landschaftlichen Blick integriert werden (wie etwa einzelne Grashalme, die nur in synthetischer Zusammenschau mit anderen Grashalmen als Rasen oder mit Blumen als Wiese wahrgenommen werden).

Andere Objekte wiederum werden bei der Konstruktion von Landschaft ausgeschlossen, weil sie dem allgemeinen gesellschaftlichen Verständnis von Landschaft widersprechen, wie häufig Kernkraftwerke, Windkraftanlagen, Industrieanlagen, Autobahnen und vieles andere. Dabei lässt sich Landschaft mit Hard (1970: 135) als „ein primär ästhetisches Phänomen, dem Auge näher als dem Verstand, dem Herzen, der Seele, dem Gemüt und seinen Stimmungen verwandter als dem Geist und dem Intellekt“ verstehen.

Das Verständnis von dem, was mit dem Wort ‚Landschaft‘ gemeint ist, hat sich im Laufe über eines Jahrtausends im deutschen Sprachraum deutlich gewandelt (**Abbildung 1**). Diese unterschiedlichen Verständnisse von ‚Landschaft‘ werden heute im Diskurs um Landschaft immer wieder aktualisiert, gegeneinander abgegrenzt beziehungsweise bilden eine – vielfach unreflektiert bleibende – Basis für die Formulierung gesellschaftlicher Soll-Vorstellungen, wie die physischen Grundlagen von Landschaft zu gestalten seien (z. B. Kühne 2008: 113ff.).

Im Prozess der Sozialisation, also der Vermittlung von Kenntnissen und Handlungsmustern, die es dem Einzelnen möglich machen, im sozialen Kontext ohne Verlust sozialer Anerkennung zu leben, werden auch landschaftsbezogene Deutungs-, Bewertungs- und Handlungsmuster vermittelt. Diese „Vermittlung ist in der Regel eine Anleitung zur Selektion, also zur Ausfilterung von Eindrücken“ (Burckhardt 1995: 257). Diese Selektionsanleitung ist jedoch weder kulturell noch sozial einheitlich: Was in einem Teil der Welt von den dort lebenden Menschen als besonderer Ort nahezu zwingend als Teil einer Landschaft konstruiert wird, muss von Menschen mit einem anderen kulturellen Hintergrund nicht als solcher betrachtet werden. Auch sozial kann die Differenzierung von dem, was wie als Landschaft bewertet wird, deutlich ausgeprägt sein: Galt der röhrende Hirsch vor Alpenkulisse einmal als Symbol der romantischen Naturverbundenheit, wurde er alsbald als ‚gesunkenes Kulturgut‘ zum Symbol des

Abbildung 1: Die Entwicklung von Landschaftsbegriffen im deutschsprachigen Raum. Quelle: Kühne 2013: 53.



Kitschgeschmacks (siehe auch Illing 2006). Heute kann der ‚röhrende Hirsch‘ vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Postmodernisierung als ironische Bezugnahme der Aufhebung von Hoch- und Trivialkultur Verwendung finden. Landschaftliche Soll-Vorstellungen können also sehr variabel sein.

### **Stereotype Ideallandschaft**

Im Zuge der Sozialisation wird der oder die sich Sozialisierende mit den stereotypen gesellschaftlichen Vorstellungen und Bewertungen von Landschaft konfrontiert. Fernsehsendungen, Spiel- und Dokumentarfilme, Reiseprospekte, Gemälde, Bildbände, aber auch Kinder-, Jugend- und Schulbücher (und später, bei Landschaftsexperten: Lehrbücher) vermitteln idealisierte Vorstellungen von Landschaft, die als Grundlage zur Beurteilung physischer Räume als Landschaften dienen. Diese stereotypen

Vorstellungen von Landschaften sind durch einen hohen Grad an ‚Reinheit‘ gekennzeichnet, das heißt eine mitteleuropäische ländliche Landschaft ist (normativ) zusammengesetzt aus Wiesen, Wäldern, Feldern, Gewässern, an Siedlungen sind höchstens traditionelle Dörfer, an Infrastruktur schmale Landstraßen erwünscht. Physische Repräsentanzen des modernen Lebens, wie Windkraftanlagen, Industrieanlagen und Autobahnen, gelten als unerwünscht. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich auch die Konstruktion von ‚städtischen und industriellen Landschaften‘ entwickelt. In diesen ebenfalls stereotypen Konstrukten werden wiederum physische Repräsentanzen des Ländlichen (wie Felder) abgelehnt.

Die stereotypen Vorstellungen von Landschaft lassen sich also auch als Hybridität ablehnend bezeichnen, obwohl Hybridisierungen im Sinne eines

Aufeinandertreffens und einer „Verknüpfung disperater Elemente“ (Zapf 2002: 40), durch die etwas Neues entsteht, längst Einzug in die alltäglichen Lebenswelten und somit auch in die Landschaftsvorstellungen erlangt haben. Denn durch steigende Mobilität und fortschreitende Globalisierung sind die Vorstellungen stereotyper Landschaften nicht mehr länger isoliert zu betrachten – der Aspekt des Austauschs, der Vernetzung und gegenseitigen Beeinflussung verschiedener Landschaftsvorstellungen gewinnt zunehmend an Bedeutung. Eine Abkehr vom Streben nach idealisierten, „reinen“ Landschaften ist somit überfällig. Werden Hybridisierungen in der Landschaftskonstruktion weiterhin als Unreinheit verstanden, so besteht eine Gefahr für Hybride, denn: „Sobald hybride Andere das Reinheits-Unreinheits-Schema praktisch zur Kenntnis nehmen, sobald sie die Norm der Reinheit habituell akzeptieren, beginnen sie, sich ihrer eigenen Unreinheit zu schämen“ (Mecheril 2009: 34). Das moderne Streben nach Reinheit (Engler 1997) führt dementsprechend dazu, dass sich diejenigen, die diesem Ideal nicht entsprechen, ausgegrenzt fühlen.

### **Heimatliche Normallandschaft**

Eine andere – mit stereotypen Vorstellungen vielfach im Widerspruch stehende – Konstruktion von Landschaft ist die ‚heimatliche Normallandschaft‘ (Kühne 2006): Im Gegensatz zu stereotypen Vorstellungen von Landschaft, die zumeist auf medialer Vermittlung basieren, entsteht die ‚heimatliche Normallandschaft‘ im Wesentlichen durch die unmittelbare Konfrontation mit als Landschaft bezeichneten physischen Objekten, sowohl durch Vermittlung (insbesondere durch Väter, denn die geschlechtsspezifische Differenzierung der Sozialisationsaufgaben sieht einen Schwerpunkt der väterlichen Beteiligung außerhalb des Wohnbereiches vor [Kühne 2006]), als auch durch Aneignung im Kontext von Aktivitäten von Gleichaltrigengruppen (z. B. beim Räuber-und-Gendarmsspiel). Im Gegensatz zu stereotypen Landschaftsvorstellungen muss die ‚heimatliche Normallandschaft‘ keinen allgemeinen Schönheitsvorstellungen entsprechen oder einen besonderen Grad an ‚Reinheit‘ aufweisen, sie muss vielmehr vertraut sein.

Veränderungen der physischen Grundlagen von Landschaft werden entsprechend den beiden Modi der Landschaftskonstruktion unterschiedlich bewertet: Während die Veränderung der physischen Grundlagen von Landschaft im Betrachtungsmodus der heimatlichen Normallandschaft stets de-

ren normativ konstruierte Stabilität in Frage stellt, werden im Konstruktionsmodus der stereotypen Landschaft jene Veränderungen der physischen Grundlagen von Landschaft als positiv bewertet, die als Annäherung an den stereotypen Idealzustand von Landschaft bewertet werden können, während solche Veränderungen abgelehnt werden, die als Entfernung von diesem betrachtet werden können.

Der Ausbau von Stromleitungstrassen steht also nicht nur im Widerspruch zu stereotypen, sondern auch zu heimatlichen Vorstellungen von Landschaft. Doch sind diese Wertungen nur zwei Aspekte unter weiteren, die im Kontext des Netzausbauß Bedeutung erlangen. Die Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Kalkülen seien im Folgenden kurz erläutert.

### **Gesellschaftliche Eigenlogiken im Kontext der Veränderungen von Landschaft**

Um die Komplexität der Welt zu reduzieren, hat die Gesellschaft – so die Systemtheorie Niklas Luhmanns (z. B. 1984 und 1986) stark generalisierend – unterschiedliche Teilsysteme ausgeprägt, die mit der Lösung spezifischer gesellschaftlicher Problemstellungen betraut sind. So ist es Aufgabe der Wissenschaft, das Wissen über die Welt zu mehren, der Politik, die grundsätzliche Organisation der Gesellschaft zu regeln, die Aufgabe der Medien, die Gesellschaft mit aktuellen und relevanten Informationen zu versorgen, die der Wirtschaft, die materiellen – und zunehmend immateriellen – Grundlagen für die weitere Existenz der Gesellschaft sicherzustellen. Jedes dieser Systeme funktioniert nach einer spezifischen Eigenlogik, auf deren Grundlage die Welt betrachtet wird. Die Wirtschaft nach dem Prinzip Haben/Nichthaben, die Politik nach Macht/Nichtmacht, die Wissenschaft nach wahr/unwahr, die Medien nach Aktualität/Nicht-Aktualität.

Auch Landschaft, insbesondere hinsichtlich ihrer physischen Grundlagen, wird nach den spezifischen Codes der einzelnen gesellschaftlichen Teilsysteme konstruiert (**Abbildung 3**), wobei die einzelnen Konstruktionen miteinander rückgekoppelt sind. Die nicht-ästhetische Beobachtung der physischen Grundlagen von Landschaft erfolgt in der Regel durch raum- und landschaftsbezogene Wissenschaften. Die wissenschaftlich gewonnenen Erkenntnisse werden der Politik zur Entscheidungsfindung be-

**Abbildung 2: Leitungstrasse als Widerspruch zur Vorstellung von Landschaft? Foto: Antje Schönwald.**



ziehungsweise – zumeist durch Publikation – auch den Medien zur Verfügung gestellt. Weisen die Forschungsergebnisse eine hohe Anschlussfähigkeit an aktuelle medial geführte Debatten auf, werden sie in der Berichterstattung berücksichtigt. In der Politik dienen die Forschungsergebnisse der Frage, ob damit Macht gewonnen oder gesichert werden kann. Aufgrund der Aktualität der Energiewende haben Forschungsergebnisse zum Landschaftswandel durch deren direkte oder indirekte Folgen das Potenzial, mediale Resonanz zu finden und zur Flankierung politischer Entscheidungsprozesse zu dienen. Die Resonanz kann auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen jedoch durchaus unterschiedlich ausfallen: Kann eine politische Partei auf Bundesebene mit der Energiewende die Hoffnung auf Machtgewinn verbinden, kann sie auf lokaler Ebene gegen die als ‚Heimatverlust‘ verstandene Veränderung der physischen Grundlagen von Landschaft opponieren.

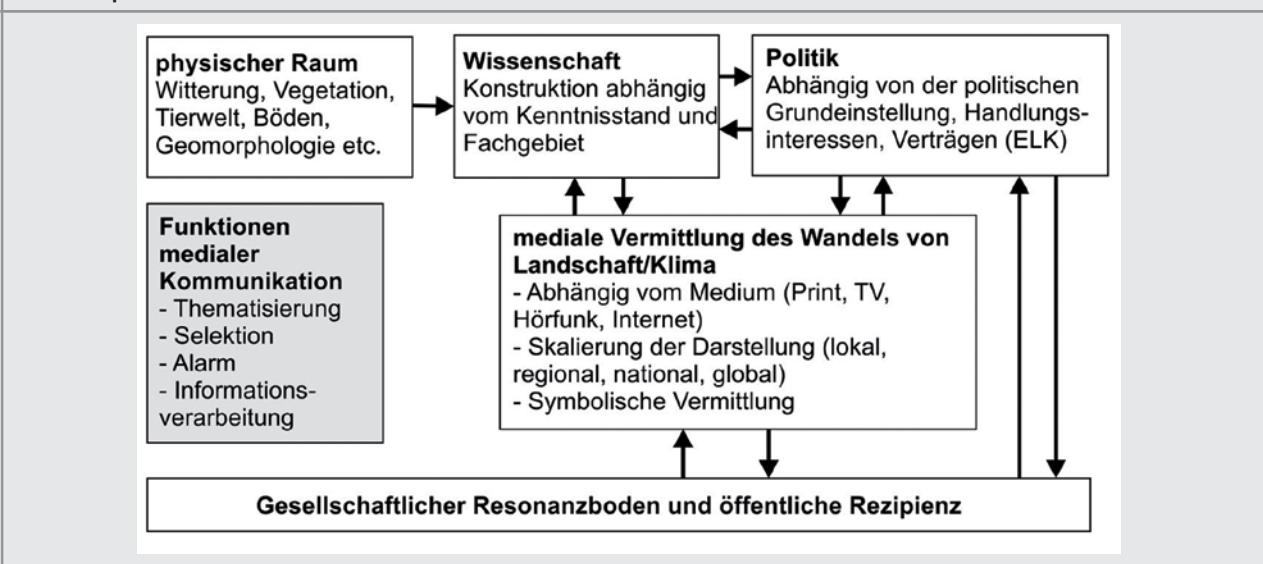
Adressat der Kommunikationsprozesse zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Teilsystemen ist letztlich der gesellschaftliche Resonanzboden der Öffentlichkeit, die in einem demokratisch-marktwirtschaftlichen System über das Gelingen des Bemühens der Politik um Macht, der Medien um Aktualität und letztlich auch der Forschung um ‚Wahrheit‘ entscheidet: Werden Medien nicht konsumiert, wird ihnen die (auch ökonomische) Basis für ihr Weiterbestehen entzogen. Gelingt es

der Politik nicht, ihre Positionen – hier zum Themenkomplex Klimawandel/Energiewende/Landschaftswandel – der Öffentlichkeit zu vermitteln, droht Machtverlust. Die Einflüsse auf das wissenschaftliche System sind dabei sehr viel indirekter: Es generiert seine Ressourcen in großen Teilen über die Politik, sodass es prinzipiell nicht ständig öffentlich präsent sein muss.

Die gesellschaftlichen Teilsysteme beeinflussen sich aber auch auf anderer Ebene gegenseitig: So greift die Politik mit der Forschungsförderung auch in die Themenfindung der Wissenschaft ein. Die Medien wiederum können mit ihrer Formulierung von Aktualität eines Themas die Politik dazu veranlassen, dass es zum Machterwerb oder -erhalt opportun sein kann, die Wissenschaft anzuregen, sich mit bestimmten Forschungsfragen zu befassen.

Die handelnden Personen sind jedoch darüber hinaus nicht allein Repräsentanten ihres jeweiligen Systems, sondern haben jeweils auch spezifische Vorstellungen von Landschaft – stereotyp-ländlicher wie auch heimatlich-normalländlicher Art. Dies bedeutet, dass individuell die landschaftsbezogenen Informationen auch gemäß dieser Vorstellungen selektiert und prozessiert werden. So können politische Entscheidungsträger – auch wenn sie prinzipiell einer Partei angehören, die den Ausbau regenerativer Energien befürwortet – infolge stereotyp- oder heimatlich-normal-ländlicher Präferenzen deren Ausbau vor Ort ablehnen. Gleicher gilt für Journalistinnen und Journalisten. Auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler lassen politische und weltanschauliche Grundüberzeugungen in ihre Beobachtungen der Umwelt und deren Beurteilung einfließen (Vicenziotti 2011): Mit einer zukunftsoptimistisch-liberalen Weltanschauung wird es ihnen leichter fallen, auf eine Problematisierung der Veränderungen der physischen Grundlagen von Landschaft zu verzichten als einer Wissenschaftlerin oder einem Wissenschaftler mit zukunfts pessimistisch-konservativem Weltbild. Auch können sie persönlich eine hohe Affinität zu medialer Präsenz aufweisen, aufgrund derer sie danach streben, eigene (zumindest teilweise wissenschaftlich fundierte) Ansichten in die Öffentlichkeit zu tragen, damit ihnen auf diese Weise soziale Anerkennung zuteil wird.

**Abbildung 3: Der Prozess der sozialen Konstruktion des Klima- beziehungsweise Landschaftswandels (nach: Weber 2008).**  
**ELK:** Europäische Landschaftskonvention.



## Hinweise zum Ausbau von Leitungstrassen aus der Perspektive aktueller Landschaftsforschung

Die Kritik an dem Ausbau regenerativer Energien und dem damit verbundenen Ausbau der Übertragungsnetze folgt wie gezeigt nicht allein NIMBY- oder gar BANANA-Reflexen. Menschen verbinden sich wie Pareto bereits 1916 zeigte nicht nur mit anderen Menschen, sondern auch mit Orten, denen sie symbolische Bedeutungen zuschreiben. Von besonderer Bedeutung sind dabei ästhetische und emotionale Verbindungen. Eine wesentliche Grundlage der Bedeutung von physischen Objekten stellt die gesellschaftlich definierte Bezugsebene der stereotypen Landschaft dar. Sie ist derzeit von einer großen Hybriditätsfeindlichkeit geprägt und Veränderungen der materiellen Grundlagen von Landschaft werden auf dieser Grundlage als Abweichung von einer ästhetischen Norm konstruiert. Schließlich vollziehen sich auch fundamentale Veränderungen der materiellen Grundlagen von Landschaft zumeist allmählich.

Auch die heimatliche Normallandschaft weist eine geringe Toleranz gegenüber Veränderungen der materiellen Grundlagen von Landschaft auf – zumindest intragenerationell. Da allerdings jede Generation lokal eine heimatliche Normallandschaft bildet, können heimatliche Normallandschaften große intergenerationale Unterschiede aufweisen: So können Windkraftanlagen von der heute erwachsenen Generation als „hässlich“ abgelehnt

werden, während die jetzt nachwachsende Generation sie als Teil der heimatlichen Normallandschaft akzeptiert. Dies bedeutet, dass Veränderungen gesellschaftlicher Landschaftsvorstellungen in Bezug auf die heimatliche Normallandschaft von einer immanenten intergenerationalen Variabilität geprägt sind, während Veränderungen der stereotypen Landschaft keinem solchen potenziellen Automatismus unterliegen: Ist es das Ziel, diese Landschaftsvorstellungen zu verändern, müssen im lebenslangen Prozess der Sozialisation Deutungsalternativen kommuniziert werden. Ähnlich wie bei Altindustrieanlagen eine symbolische Umdeutung zu Kulturdenkmälern stattgefunden hat, wären zum Beispiel Windkraftanlagen oder Stromtrassen nicht mehr als hässlich zu beschreiben.

Dadurch wird deutlich, dass der Netzausbau nur dann ohne größere soziale Verwerfungen vollzogen werden kann, wenn er weder ausschließlich einer ökonomischen noch einer ingenieurtechnischen oder einer politischen oder anderen Systemlogik folgt. Substanziell für die Steigerung der sozialen Wertschätzung der materiellen Folgen und Nebenfolgen der Energiewende ist eine effiziente und effektive frühzeitige Bürgerbeteiligung. Eine solche Bürgerbeteiligung wird allerdings nur dann der Bedeutung der Bürgerin und des Bürgers in einer demokratisch-marktwirtschaftlichen Gesellschaft als Souverän gerecht, wenn auch unterschiedliche Handlungsoptionen bestehen, zwischen denen die Bürgerinnen und Bürger (mit)entscheiden können. Zentral ist dabei auch, dass sie sich mit ihrer Spra-

che und ihren Belangen ernst genommen äußern können. Die Belange der Bürgerinnen und Bürger beziehen sich dabei häufiger auf ästhetische und emotionale als auf kognitive Zugänge zum Thema Landschaft. Dies erfordert auch eine Weiterentwicklung von Planungsverfahren, die keine Rationalisierungen erzwingen, sondern ästhetische und emotionale Fragen qualitativ (und nicht in Form von Scheinobjektivierungen durch „Landschaftsbild-Bewertungsverfahren“; vgl. Kühne 2008) in den Entscheidungsprozess integrieren.

Eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren erscheint in diesem Kontext nur dann zielführend, wenn diese nicht zu Lasten der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern erfolgt. Deren Beteiligung wirft allerdings auch zentrale methodische und demokratietheoretische Fragen auf: Die Beteiligung darf nicht zur systematischen Benachteiligung von Bevölkerungsteilen führen, die durch klassische Partizipationsverfahren (beispielsweise von Verbänden oder durch öffentliche Bekanntmachungen beziehungsweise Aufrufe) nicht erfasst werden, wie Personen mit Migrationshintergrund oder Personen mit geringem formalen Bildungsgrad. Dazu sind geeignete Partizipationsverfahren notwendig, die auf den lokalen Kontext ebenso ausgerichtet sind wie auf die Frage der Beteiligung von mindermächtigen Personen.

## Literatur

- Bourne L (1996): Reinventing the Suburbia: Old Myths and New Realities. In: Progress in Planning 46 (3): 163–184.
- BMU (2010): Umweltbewusstsein in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.). Bonn. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4045.pdf> (Abrufdatum: 28.06.2013).
- Burckhardt (1995): Spaziergangswissenschaft. In: Ritter M, Schmitz M (Hrsg.) (2006): Warum ist Landschaft schön? Die Spaziergangswissenschaft. Kassel: 257–301.
- Cosgrove DE (1984): Social Formation and Symbolic Landscape. London, Sydney.
- Energiekonzept (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Berlin. [http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept\\_bundesregierung.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf) (Abrufdatum 28.06.2013).
- Engler M (1997): Repulsive Matter. Landscapes of Waste in the American Middle-Class Residential Domain. In: Landscape Journal 16, H. 2: 60–79.
- Greider T, Garkovich L (1994): Landscapes: The Social Construction of Nature and the Environment. In: Rural Sociology 59, 1: 1–24.
- Hard G (1970): Der „Totalcharakter der Landschaft“. Re-Interpretation einiger Textstellen bei Alexander von Humboldt. In: Erdkundliches Wissen. Beiheft. Wiesbaden: 49–71.
- Hübner G, Hahn Ch (2013): Akzeptanz des Stromumbaus in Schleswig-Holstein. Ergebnisse einer Anwohnerbefragung. Vortrag auf dem 3. Kongress der Deutschen Umwelthilfe e.V. zum ökologischen und regional akzeptierten Umbau der Stromnetze „Erneuerbare (neu) vernetzt! Intelligent – stabil – bezahlbar – bürgernah“ am 19. und 20. Februar 2013.
- Illing F (2006): Kitsch, Kommerz und Kult. Soziologie des schlechten Geschmacks. Konstanz.
- Kühne O (2006): Landschaft in der Postmoderne. Das Beispiel des Saarlandes. Wiesbaden.
- Kühne O (2008): Distinktion – Macht – Landschaft. Zur sozialen Definition von Landschaft. Wiesbaden.
- Kühne O (2013): Landschaftstheorie und Landschaftspraxis. Eine Einführung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive. Wiesbaden.
- Luhmann N (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Suhrkamp Verlag. Frankfurt a. M.
- Luhmann N (1986): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Pareto V (1916): Allgemeine Soziologie. Hg. von Carl Brinkmann. München 2006.
- Vicenzotti V (2011): Der „Zwischenstadt“-Diskurs. Eine Analyse zwischen Wildnis, Kulturlandschaft und Stadt. Bielefeld.
- Weber M (2008): Alltagsbilder des Klimawandels. Zum Klimabewusstsein in Deutschland. Wiesbaden.
- Zapf H (2002): Dekonstruktion des Reinen. Hybridität und ihre Manifestationen im Werk von Ishmael Reed. Würzburg.

## Kontakt

Prof. Dr. Dr. Olaf Kühne  
Hochschule Weihenstephan-Triesdorf  
Landschaftsarchitektur  
Am Hofgarten 4  
85354 Freising  
E-Mail: olaf.kuehne[at]hswt.de

Dr. Antje Schönwald  
Universität des Saarlandes  
Stiftungslehrstuhl Nachhaltigkeitswissenschaft  
66125 Saarbrücken  
E-Mail: a.schoenwald[at]mx.uni-saarland.de

[BfS]

# **Netzausbau und Bürgerbeteiligung – Informieren, diskutieren, mitgestalten**

**Grid expansion and public participation –  
getting information, discussing, contributing**

*Maybritt Otremba*

## **Abstract**

If the major „Energiewende“ project is to be taken forward quickly, public participation in the planning processes is vital. An early, constructive dialogue with the citizens is particularly important in respect of grid expansion, as the success of the Energiewende depends not least on creating understanding and acceptance among the public for the network measures that will be required. The Bundesnetzagentur, the authority responsible for grid expansion and approving the lines crossing federal state and national borders, is encouraging early public participation. When the Network Development Plan was first submitted by the transmission system operators last year, it launched a large-scale information campaign, going beyond the participation steps prescribed by law. In addition to information events across the country its website at <http://www.netzausbau.de/> is a particularly valuable source of information.

## **Zusammenfassung**

Um das Großvorhaben „Energiewende“ zügig voranzubringen, müssen Bürgerinnen und Bürger mit in die Planungsprozesse einbezogen werden. Insbesondere beim Thema Netzausbau ist es wichtig, früh und aktiv in einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu treten, denn Erfolg oder Misserfolg der Energiewende hängt nicht zuletzt davon ab, ob es gelingt, bei den Menschen Verständnis und Akzeptanz für die notwendigen Netzausbaumaßnahmen zu schaffen. Die Bundesnetzagentur, die nun für den Netzausbau gekennzeichneter länder- und grenzüberschreitender Leitungen zuständige Behörde, verfolgt den Ansatz einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung. Als im vergangenen Jahr erstmalig der Netzentwicklungsplan von den Übertragungsnetzbetreibern vorgelegt wurde, hat sie eine breite Informationsoffensive gestartet. Dabei geht die Bundesnetzagentur über die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte hinaus. Neben zusätzlichen Informations- und Diskussionsveranstaltungen „vor Ort“ bietet insbesondere die Internetpräsenz <http://www.netzausbau.de/> umfassende Informationen an.

## **Einleitung**

In den letzten Jahren kam es bei großen Infrastrukturprojekten immer wieder zu Verzögerungen. „Öffentlichkeitsbeteiligung kommt zu spät“, „Kein Dialog auf Augenhöhe“, „Antragsunterlagen unverständlich und schlecht zugänglich“, das sind die Schlagzeilen, die vermehrt mit großen Infrastrukturprojekten einhergehen. Oftmals fühlten sich Bürgerinnen und Bürger unzureichend informiert oder zu spät eingebunden.

Die Forderung der Öffentlichkeit nach mehr Beteiligung ist berechtigt. Überregional bedeutsame Infrastrukturvorhaben können für Anwohnerinnen und Anwohner mit erheblichen und dauerhaften Belastungen verbunden sein. Speziell beim Thema Netzausbau hegen Bürgerinnen und Bürger Bedenken wegen des möglichen Einflusses von

Stromleitungen auf die Gesundheit, die Natur, das Landschaftsbild und den Wert der anliegenden Immobilien.

## **Ansatz der Bundesnetzagentur**

Aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen beginnt damit, schon in einem sehr frühen Planungsstadium über ein so wichtiges Infrastrukturvorhaben wie den Netzausbau umfassend zu informieren und mit den Bürgerinnen und Bürgern zu diskutieren. Denn für einen Erfolg der Energiewende kommt es nicht zuletzt darauf an, dass es gelingt, bei den Menschen Verständnis und Akzeptanz für die notwendigen Netzmaßnahmen zu schaffen.

Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie sind deshalb heute populäre Themen. Überall wird über direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen und planerischen Entscheidungen gesprochen. Die Notwendigkeit einer gesteigerten Beteiligung wird kaum je bestritten. Ein allgemein gültiges Patentrezept, wie die Bürgerbeteiligung im konkreten Einzelfall ausgestaltet werden soll, scheint es allerdings nicht zu geben. Allein die Schlagwörter, die immer wieder in der Diskussion auftauchen, sind stets dieselben: Akzeptanz und Transparenz.

Wichtig sind nach Ansicht der Bundesnetzagentur dabei zwei Dinge:

- Erstens, dass „Akzeptanz gewinnen“ nicht bedeutet, die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu einem bereits bestehenden Projekt zu erwirken, sondern einen ergebnisoffenen Dialog zu führen,
- Zweitens, dass Transparenz zwar eine notwendige Grundvoraussetzung, alleine aber nicht ausreichend ist. Bürgerinnen und Bürger müssen von Beginn an aktiv in Prozesse eingebunden werden.

Akzeptanz heißt, Einwendungen und Anregungen ernst zu nehmen, sie sorgfältig zu prüfen und bei den nachfolgenden Schritten zu berücksichtigen.

Ziel muss sein, durch Beteiligung die Belastungen so gering wie möglich zu halten. Die Bundesnetzagentur hofft, dass es Betroffenen leichter fallen wird, Entscheidungen nachzuvollziehen, wenn diese in einem offen geführten Prozess getroffen werden, in dem ihre Interessen gehört und gegen die Interessen anderer abgewogen werden.

Für den anstehenden Netzausbau bedeutet dies, dass die Öffentlichkeit nicht erst dann beteiligt wird, wenn es um konkrete Entscheidungen über Trassen- und Leitungsverläufe geht. Die Einbindung der Öffentlichkeit setzt deutlich früher an, nämlich schon bei der Frage, wie groß der Transportbedarf für Strom überhaupt ist, das heißt, welchen Stromverbrauch wir erwarten und wo dieser Strom in Zukunft produziert wird.

Mit der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes und dem Inkrafttreten des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes im Jahr 2011 wurde ein neues, fünfstufiges Verfahren zur Ermittlung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und des vordringlichen Bedarfs im Bereich von Höchstspannungsleitungen sowie deren Planung eingeführt. Ein wesentliches Ziel dieses Verfahrens ist, die Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren deutlich zu verkürzen und zugleich Transparenz und Akzeptanz durch fortlaufende

**Abbildung 1: Beteiligungsmöglichkeiten in den Verfahrensstufen des Netzausbaus. Quelle: Bundesnetzagentur.**



Einbindung der Öffentlichkeit zu erhöhen. Die vom Gesetzgeber verabschiedete Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz sehen daher auf allen Verfahrensstufen eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung vor (**Abbildung 1**).

Die Konsultation des Netzentwicklungsplans Strom 2012 und des Umweltberichts im vergangenen Herbst haben gezeigt, dass das Beteiligungsangebot angenommen wird. Insgesamt sind in dem Konsultationszeitraum von sechs Wochen über 3.300 Stellungnahmen bei der Bundesnetzagentur eingegangen.

Doch nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren nicht genug getan. Begleitend zu dem Gesamtprozess sind zusätzliche Dialogoffensiven und Informationsangebote notwendig, um der Öffentlichkeit das hochkomplexe Verfahren näherzubringen. Denn nur wenn die Betroffenen wissen, wie das Verfahren funktioniert, können sie ihre Argumente geltend machen. Und nur wenn die Bundesnetzagentur im direkten Austausch mit den Bürgerinnen und Bürger steht, kann sie Interessenkonflikte erkennen und Lösungen vor Ort finden.

Die Bundesnetzagentur setzt auf eine starke Verzahnung von formeller und informeller Beteiligung der Öffentlichkeit. Begleitend zu der Konsultation des Netzentwicklungsplans Strom 2012 hat die Bundesnetzagentur deshalb beispielsweise Informationsveranstaltungen in sechs deutschen Städten durchgeführt, um das Verfahren zu erläutern und Raum für Diskussionen zu schaffen. Die Resonanz hierauf war durchweg positiv. Insgesamt wurden etwa 800 Teilnehmer erreicht.

Weiterhin veranstaltet die Bundesnetzagentur Dialogforen zu speziellen Themengebieten. Im Rahmen des Technik-Dialogs und des Umwelt-Dialogs stehen zum Beispiel die Themen „Speichertechnologien“, „Dezentralisierung und Netzausbau“ oder „Freileitungen und Erdkabel“ im Fokus. Hierbei sollen der Austausch zwischen Akteuren der Wirtschaft, Wissenschaft, Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern zu entsprechenden Fragestellungen gefördert sowie die unterschiedlichen Sichtweisen verstanden und transparent gemacht werden.

Darüber hinaus informiert die Bundesnetzagentur die Öffentlichkeit durch Pressemitteilungen und

verschiedene Publikationen (z. B. Flyer und Broschüren). Der eigens für den Netzausbau eingerichtete Bürgerservice ermöglicht es, per E-Mail oder über die für Anrufer kostenlose Telefonhotline Fragen zum Thema Netzausbau zu klären.

Sämtliche Informationen rund um das Thema sind auch online abrufbar. Unter [www.netzausbau.de](http://www.netzausbau.de) finden Bürgerinnen und Bürger ein zentrales Informationsportal über die Planung, Genehmigung und Realisierung des Netzausbaus im Höchstspannungsbereich. Transparenz wird in Zukunft insbesondere durch das Netzausbau-Monitoring geschaffen. Mit Hilfe einer interaktiven Deutschlandkarte kann jeder Interessierte ein konkretes Vorhaben ansteuern und darüber mehr erfahren.

Seit Februar 2013 ist die Behörde auch bei Twitter mit einem eigenen Kanal vertreten. Unter [www.twitter.com/netzausbau](http://www.twitter.com/netzausbau) bietet die Bundesnetzagentur die Möglichkeit des Austauschs zum Thema Stromnetzausbau. Die interessierten Bürgerinnen und Bürger erfahren hier aktuelle Neuigkeiten und Antworten auf konkrete Fragen rund um den Themenkomplex. Eine besondere Herausforderung ist es, die teilweise sehr komplexen Sachverhalte verständlich und mit nur 140 Zeichen zu formulieren. Das Angebot wird bisher gut angenommen. Es wurden bereits 80 Nachrichten eingestellt. Der Kanal hat aktuell 1.473 sogenannte Follower, also andere Twitternutzer, die die Nachrichten abonniert haben (Abrufdatum 21.05.2013).

Im Mai 2013 startete mit der Veranstaltungsdokumentation des Umweltdialogs 2013 in Hannover der You-Tube-Kanal zum Netzausbau. Unter [www.youtube.com/user/netzausbau](http://www.youtube.com/user/netzausbau) führen Kurzfilme an das Thema Netzausbau und Energiewende heran. Hier werden künftig weitere Filme über die Rolle der Bundesnetzagentur, zur Erklärung des Prozesses sowie zu verschiedenen (technischen) Grundlagen und Veranstaltungsdokumentationen eingestellt.

## Ausblick

Auch für die Zukunft wird es für die Bundesnetzagentur eine wichtige Aufgabe bleiben, vor Ort präsent zu sein und mit den Interessenverbänden und Bürgerinnen und Bürgern den direkten Dialog zu suchen.

Um im Ergebnis eine Prozessbeschleunigung erreichen zu können, ist die Bundesnetzagentur auf einen konstruktiven und sachbezogenen Dialog mit allen Beteiligten angewiesen. Natürlich wird es dabei Entscheidungen geben, die nicht alle unterschiedlichen Interessen zufriedenstellen können. In einem dicht besiedelten Land wie Deutschland wird der notwendige Leitungsbau zwangsläufig auch mit Belastungen verbunden sein und deshalb auch nicht frei von Konflikten bleiben.

Ob eine frühe und breite Beteiligung am Ende zur notwendigen Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Netzausbau führt, kann heute nicht prognostiziert werden, aber im Interesse der Energiewende ist es wichtig, es zu probieren.

Wichtig ist aus Sicht der Bundesnetzagentur aber auch, Akzeptanzfördernde Maßnahmen nicht auf Diskussionsrunden zu beschränken. Akzeptanz kann auch durch wirtschaftliche und finanzielle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden. Den Betroffenen muss deutlich gemacht werden, dass der Trassenbau nicht nur Nachteile, sondern auch Chancen für eine eigene Wertschöpfung aus der Energiewende eröffnet. Hier ist es wichtig, neue Beteiligungsmodelle zu entwickeln, erste Ideen sind Bürgernetze und Bürgerdividende. Wichtig ist, dass dabei auf freiwillige und marktorientierte Modelle gesetzt wird.

Im Ergebnis wird die kontinuierliche und umfassende Bürgerbeteiligung viel Zeit in Anspruch nehmen. Doch sich Zeit zu nehmen, um schneller voranzukommen, ist kein Paradoxon. Die Bundesnetzagentur ist überzeugt, dass es sich später auszahlt, sich zu Beginn dieses Prozesses viel Zeit zu nehmen, um zu informieren und zu diskutieren. Somit können letztlich schneller Ergebnisse erzielt werden, die von möglichst vielen mitgetragen werden.

Wichtig ist, dass der geplante Netzausbau sowie jedes andere große Infrastrukturprojekt nur mit und nicht gegen die Bürgerinnen und Bürger funktionieren wird. Die Rückmeldungen, die die Bundesnetzagentur in den letzten Wochen bekommen hat, bestätigen, dass Bürgerbeteiligung der richtige Weg ist.

Abrufdatum aller Verlinkungen: 21.05.2013.

## Kontakt

Maybritt Otremba  
Projektreferat Beteiligung  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn  
E-Mail: Maybritt.Otremba[at]BNetzA.de

[BfS]

# Neue Formen der Bürgerbeteiligung beim Stromnetzausbau

New forms of civic participation in grid expansion procedures

*Yvonne Koch, Insa Lütkehus*

## Abstract

The electricity grid expansion will be one of the key challenges for the system integration of renewable energies in the coming decades. Fluctuating feed-in from renewable energies and particular their geographical distribution require extensive adaptations of the electricity grid infrastructure. In view of low acceptance for the construction of new transmission lines it is necessary to increase the general public's understanding about the importance of the grid expansion. Furthermore the acceptance can be enhanced by early public participation in the planning and approval processes, transparent and fair decision-making processes as well as an environmental friendly design of new lines. A growing acceptance could lead to an acceleration of grid expansion. Hence a thorough civic participation is crucial for the current process of the German Network Development Plan as well as for the expansion of the distribution grids.

## Zusammenfassung

Der Stromnetzausbau wird in den kommenden Jahrzehnten eine der zentralen Herausforderungen der Systemintegration der erneuerbaren Energien sein. Schwankende Einspeiseleistungen von Erneuerbare-Energien-Anlagen und eine neue räumliche Verteilung der Stromerzeugung machen eine umfangreiche Anpassung der Stromnetzinfrastruktur notwendig. Da insbesondere der Bau neuer Trassen häufig mit Widerstand verbunden ist, muss ein gesamtgesellschaftliches Verständnis für den Netzausbau geschaffen und die Akzeptanz vor Ort gestärkt werden. Diese Akzeptanz kann mit einer frühzeitigen Einbindung der Bevölkerung in Planungs- und Genehmigungsverfahren, transparenten und fairen Entscheidungsprozessen sowie einer umweltschonenden Ausgestaltung des Leitungsbaus geschaffen werden. Im Ergebnis kann eine höhere Akzeptanz auch zu einer Beschleunigung des Netzausbaus führen. Eine gute Bürgerbeteiligung ist daher sowohl beim aktuellen Prozess der bundesweiten Netzausbauplanung als auch auf Verteilnetzebene von besonderer Bedeutung.

## 1. Einleitung

Der wachsende Anteil erneuerbarer Energien stellt das Energiesystem vor große Herausforderungen. Die Stromerzeugung hat sich in Deutschland räumlich stark verlagert. Bisher wurden Kraftwerke verbrauchsnah gebaut. Inzwischen fallen Stromerzeugung und -verbrauch geographisch immer stärker auseinander. Dies ist unter anderem im europäischen Stromhandel, dem verstärkten Ausbau der Windenergie im Norden und Osten Deutschlands und der Liberalisierung des Strommarktes begründet. Das heutige Netz ist für solche großen Leistungstransite sowie für Rückspeisungen aus dem Verteilungs- ins Übertragungsnetz nicht ausreichend ausgelegt. In einigen Regionen kann bereits nicht mehr zu jeder Zeit der Strom aus erneuerbaren Energien vollständig abgenommen und übertragen werden. Um den größer werdenden Anteil erneuerbarer Energien in das Energiesystem zu integrieren und somit zum Erreichen der langfristi-

gen klima- und energiepolitischen Ziele beitragen zu können, muss die Stromnetzinfrastruktur daher auf allen Spannungsebenen angepasst werden.

Aufgrund der Auswirkungen des Netzausbau auf Mensch und Umwelt können sich allerdings vor Ort Konflikte und Widerstände ergeben. Eine geringe Akzeptanz erschwert wiederum die ohnehin aufwendigen Planungsprozesse. Durch Erreichen einer höheren Akzeptanz von Netzausbauprojekten kann dagegen der Ausbau im Ergebnis beschleunigt werden. Dazu sollten die Entscheidungsträger die Bevölkerung frühzeitig informieren und in die Planungs- und Genehmigungsverfahren einbinden, Entscheidungsprozesse transparent gestalten sowie Konflikte sachgerecht und fair bewältigen. Das Netz schonend auszubauen und negative Auswirkungen angemessen finanziell oder materiell zu

kompensieren, stärkt die Akzeptanz darüber hinaus maßgeblich.

Wichtig ist, dass bei konkreten Plänen und Projekten immer alle betroffenen Umweltbelange (wie z. B. Flächeninanspruchnahme, Gesundheit, Biodiversität, Bodenschutz) abgewogen und möglichst umweltverträgliche Lösungen gefunden werden. Mögliche Maßnahmen, um Konflikte mit dem Natur- und Landschaftsschutz zu reduzieren, sind zum Beispiel

- der Einsatz von in das Landschaftsbild eingepassten Masttypen,
- die Wahl möglichst umweltverträglicher Trassenverläufe,
- die Bündelung mit anderen Infrastrukturmaßnahmen,
- die Nutzung vorhandener Stromtrassen,
- Vergrößerungen der Abstände zu Siedlungen,
- Vogelschutzmarker an den Freileitungen und
- ein ökologisches Schneisenmanagement.

Darüber hinaus ist der Einsatz von Erdkabeln möglich, um Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, Kollisionen von Vögeln und mögliche Gesundheitsrisiken durch elektrische Felder zu vermeiden. Allerdings ist die Erdverkabelung erheblich teurer und stellt insbesondere auf Höchstspannungsebene einen deutlich größeren Eingriff in die Bodenökologie dar (efzn 2012). Nach Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) sind „Hochspannungsleitungen auf neuen Trassen mit einer Nennspannung von 110 kV oder weniger als Erdkabel auszuführen, soweit die Gesamtkosten für Errichtung und Betrieb des Erdkabels die Gesamtkosten der technisch vergleichbaren Freileitung den Faktor 2,75 nicht überschreiten und naturschutzfachliche und öffentliche Belange nicht entgegenstehen.“ Auf 380kV-Ebene sind gemäß § 2 EnLAG vier Erdkabel-Pilotprojekte vorgesehen.

Die umfassende Prüfung aller Optionen im Rahmen der Planung ist daher besonders wichtig, um umweltverträgliche und gesamtgesellschaftlich tragfähige Lösungen für die Energiewende zu entwickeln. Zudem muss Verständnis dafür geschaffen werden, dass eine Umstellung des Energiesystems auf erneuerbare Energien nicht völlig ohne regionale Auswirkungen auf Mensch, Natur und Landschaft möglich sein wird. Die Umwelteffekte werden aber deutlich geringer als die bei einer fortwährenden

Nutzung fossiler Energieträger und daher unvermeidlich sein, um die Folgen des Klimawandels zu begrenzen und damit auch die natürlichen Lebensgrundlagen und die Landschaft als Ganzes zu erhalten.

## 2. Neues Verfahren der bundesweiten Netzausbauplanung

Mit den neuen Regelungen zur bundesweiten Netzausbauplanung auf Höchstspannungsebene soll eine deutliche Verbesserung der Bürgerbeteiligung und mehr Transparenz auf allen Verfahrensebenen sowie eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden.

Im Jahr 2009 wurden erstmalig mit dem Energieleitungsbaugesetz (EnLAG) notwendige Leitungsbaumaßnahmen auf Höchstspannungsebene in Deutschland gesetzlich festgestellt. Seitdem muss nicht mehr im laufenden Zulassungsverfahren diskutiert werden, welche Leitungen notwendig sind. So kann der Genehmigungsprozess in den Ländern beschleunigt werden. Die Bundesnetzagentur dokumentiert kontinuierlich den aktuellen Stand der Genehmigungsverfahren der 24 Netzausbauprojekte (EnLAG-Monitoring). Die Informationen zu den Bau- und Planungsfortschritten erhält sie quartalsmäßig von den vier Übertragungsnetzbetreibern. Der aktuelle Stand der EnLAG-Vorhaben kann auf den Internet-Seiten der Bundesnetzagentur eingesehen werden ([http://www.netzausbau.de/cln\\_1931/DE/Projekte/EnLAG-Monitoring/enlag-monitoring\\_node.html](http://www.netzausbau.de/cln_1931/DE/Projekte/EnLAG-Monitoring/enlag-monitoring_node.html); Abfrudatum 05.06.2013).

Seit 2011 haben die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber (50Hertz Transmission, Amprion, TenneT TSO und TransnetBW) den Auftrag, gemeinsam jährlich einen Netzentwicklungsplan (NEP) für den Ausbau der Übertragungsnetze zu erarbeiten (erstmalig zum 3. Juni 2012). Rechtliche Grundlage ist das im Jahr 2011 novellierte Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), insbesondere die Paragrafen 12a bis 12e EnWG. Der NEP soll alle wirksamen Maßnahmen enthalten, die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind, um das Netz bedarfsgerecht zu optimieren, zu verstärken und auszubauen.

Dieses regelmäßig durchzuführende Verfahren der bundesweiten Netzausbauplanung umfasst die folgenden fünf aufeinander aufbauenden Schritte:

- 1) Im ersten Schritt erstellen die Übertragungsnetzbetreiber jährlich einen **Szenariorahmen** mit mindestens drei Szenarien, die für die nächsten zehn Jahre wahrscheinlichen Entwicklungen in den Bereichen erneuerbare Energien, konventionelle Energien und Energieverbrauch darstellen. Der Szenariorahmen wird der Bundesnetzagentur vorgelegt und öffentlich konsultiert.
- 2) Die Szenarien bilden die Grundlage für die darauf folgenden Strommarkt- und Netzsimulationen der Übertragungsnetzbetreiber zur Bestimmung des Netzentwicklungsbedarfs im Übertragungsnetz (**Netzentwicklungsplan**, NEP). Die Netzausbauplanung muss grundsätzlich nach dem NOVA-Prinzip (Netzoptimierung vor -verstärkung vor -ausbau) erfolgen. Seit 2013 wird zusätzlich ein Offshore-Netzentwicklungsplan (O-NEP) für den Anschluss von Offshore-Windenergielparks an das Übertragungsnetz auf dem Festland erstellt.
- 3) Nach einer Konsultation der Öffentlichkeit und anschließender Überarbeitung der Entwürfe von NEP und O-NEP prüft die Bundesnetzagentur diese, führt eine strategische Umweltprüfung (SUP) durch und übermittelt NEP und O-NEP nach einer weiteren Konsultation mit der Öffentlichkeit der Bundesregierung (mindestens alle drei Jahre) als Entwurf für einen **Bundesbedarfsplan**. Mit dem Erlass des Bundesbedarfsplanes durch den Gesetzgeber werden die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf der in dem Plan genannten Vorhaben festgestellt.
- 4) Den darauf folgenden Schritt – die Bundesfachplanung (Ebene der Raumordnung), bei der die Trassenkorridore in einem **Bundesnetzplan** festgelegt werden, regelt das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG). Demnach führt die Bundesnetzagentur bei den im Bundesbedarfsplan als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichneten Höchstspannungsleitungen auf Antrag eines Übertragungsnetzbetreibers die Bundesfachplanung durch. Die Öffentlichkeit kann an der Antragskonferenz teilnehmen, Einwendungen zu den Unterlagen einreichen und diese beim Erörterungstermin diskutieren.
- 5) Das nachfolgende Planfeststellungsverfahren prüft den genauen Trassenverlauf und mündet im

**Planfeststellungsbeschluss.** Auch hier können die Bürgerinnen und Bürger an der Antragskonferenz und dem Erörterungstermin teilnehmen sowie Einwendungen einreichen.

Die Bürgerinformation und -beteiligung erfolgt somit in allen Planungsstufen – in der Bedarfsermittlung, der Bundesfachplanung und der Planfeststellung. Die Unterlagen werden jeweils öffentlich ausgelegt sowie im Internet zur Verfügung gestellt. Die Auslegung der Unterlagen für die Bundesfachplanung sowie die Planfeststellung muss vorab in den örtlichen Tageszeitungen der voraussichtlich betroffenen Gemeinden, im Amtsblatt der Bundesnetzagentur beziehungsweise amtlichen Verkündigungsblatt und im Internet angekündigt werden. Die sehr frühe Einbeziehung der Bevölkerung – bereits bei der Erstellung der Szenarien für die zukünftige Stromerzeugungsstruktur – kann dazu beitragen, ein größeres Verständnis für die Notwendigkeit von neuen Leitungen und damit eine größere Akzeptanz zu erreichen. Damit die von der Trasse möglicherweise betroffenen Personen nicht erst zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt des Prozesses aktiv werden, wenn bereits viele Entscheidungen getroffen sind, ist es wichtig, dass sie bereits frühzeitig eingebunden werden und ein Bewusstsein für die Bedeutung des Vorhabens für das eigene Umfeld geschaffen wird. Neben den Konsultationen wird der gesamte Prozess durch Dialog- und Informationsveranstaltungen der Übertragungsnetzbetreiber, der Bundesnetzagentur und der Landesministerien begleitet. Diese ermöglichen einen ständigen Austausch zwischen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Durch die Einbeziehung unabhängiger wissenschaftlicher Experten soll die Entscheidungsgrundlage auf allen Verfahrensstufen abgesichert werden.

### 3. Bürgerbeteiligung beim Netzausbau in Schleswig-Holstein

Eine besonders hohe Bedeutung hat der Ausbau des Stromnetzes für Schleswig-Holstein, das Pionierland der Windenergie. Ende 2012 waren im nördlichsten Bundesland bereits Windenergieanlagen mit einer Leistung von insgesamt rund 3.500 MW installiert (Ender 2013). Und es sollen mehr werden: Mit der Vergrößerung der Flächenausweisungen für Windenergie in den Regionalplänen ist in den nächsten Jahren erneut mit einem verstärkten Zubau von Windenergieanlagen zu rechnen. Dabei haben die Situationen, in denen die Einspeisung von

Strom aus Windenergieanlagen wegen drohender Netzengpässe begrenzt wird, in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Zusätzliche Leitungen, die den produzierten Strom aufnehmen und in die Verbrauchszentren abtransportieren können, sind daher dringend erforderlich. Hierzu ist unter anderem der Neubau von zwei 380-kV-Höchstspannungstrassen an der West- und an der Ostküste Schleswig-Holsteins geplant.

### **3.1 Die Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein**

Zur Koordination des Stromnetzausbau hat die Landesregierung im Herbst 2010 die Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein ins Leben gerufen, an der sich verschiedene Akteure beteiligen: Übertragungs- und Verteilnetzbetreiber, kommunale Spitzenverbände des Landes und Verbände der erneuerbaren Energien, Landesministerien und betroffene Kreise sowie die ARGE Netz, ein Zusammenschluss von über 200 Unternehmen aus dem Bereich erneuerbarer Energien. Ziel der Netzentwicklungsinitiative ist es, den erforderlichen Netzausbau in Schleswig-Holstein möglichst schnell voranzubringen. Auf Basis verschiedener Ausbauszenarien haben sich die Beteiligten dazu zunächst auf ein Planungsszenario als Grundlage für die Netzausbauplanung geeinigt. Dieses Planungsszenario geht zwischen 2010 und 2015 von einer Verdreifachung der installierten Leistung erneuerbarer Energien in Schleswig-Holstein auf 9.000 MW aus. Hinzu kommen etwa 3.000 MW Leistung aus bereits genehmigten Offshore-Windparks (Energiewendeministerium 2012).

In einem weiteren Schritt wurde im Rahmen der Netzentwicklungsinitiative im August 2011 eine Beschleunigungsvereinbarung zwischen den Netzbetreibern, dem Land und den besonders vom Netzausbau betroffenen Kreisen geschlossen (TenneT et al. 2011). Darin ist beispielsweise festgelegt, dass das Innenministerium des Landes zur Beschleunigung der Planungsprozesse anstrebt, auf die Raumordnungsverfahren zu verzichten, die in der Regel dem Planfeststellungsverfahren vorgelagert sind. Die Netzbetreiber verpflichten sich demgegenüber zur Beachtung verschiedener Planungsgrundsätze bei der Erarbeitung der Trassenalternativen sowie zu einer umfassenden Information der lokalen Bevölkerung. Dazu wird noch vor Beginn des förmlichen Verwaltungsverfahrens gemeinsam mit den Kreisen ein Dialog- und Kommunikationsprozess als vorgezogene Bürgerbeteiligung durchgeführt.

Alle Beteiligten wollen sich für eine abgestimmte Kommunikation und eine möglichst hohe Akzeptanz des Netzausbau durch einen offenen und transparenten Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern einsetzen.

### **3.2 Vorgezogene Bürgerbeteiligung**

Ziel der vorgezogenen Bürgerbeteiligung in Schleswig-Holstein ist es, Bürgerinnen und Bürger in einem möglichst frühen Stadium, vor der formellen Beteiligung, über die Planungen zu informieren und einzubeziehen. Die Hoffnung ist, hierdurch Zeit und Mühe zu sparen. Die vorgezogene Bürgerbeteiligung startete im Herbst 2011 mit mehreren Regionalkonferenzen, an denen jeweils 70 bis 250 Personen teilnahmen. Zu diesem Zeitpunkt war der genaue Trassenverlauf noch nicht entschieden. Es waren lediglich alternative Trassenkorridore von etwa einem Kilometer Breite als Suchräume vorgeschlagen. Die Rückmeldungen, die mündlich von Bürgerinnen und Bürgern auf den Regionalkonferenzen geäußert wurden oder im Nachgang schriftlich beim Wirtschaftsministerium eingingen, wurden an die Netzbetreiber weitergegeben. Diese nutzen die Anregungen, um mögliche Konfliktbereiche frühzeitig zu erkennen und in der Verfeinerung ihrer Planungen berücksichtigen zu können. Außerdem erstellten die Netzbetreiber auf Basis der Rückmeldungen eine Liste mit Antworten auf häufig gestellte Fragen. Die Liste ist auf der eigens für den Netzausbau eingerichteten Homepage im Internet einsehbar (Wirtschaftsministerium 2011).

### **3.3 Pilotregion für den beschleunigten Netzausbau**

Eine besondere Rolle beim Ausbau des Stromnetzes in Schleswig-Holstein wird die Region an der Westküste spielen. In der Beschleunigungsvereinbarung wurde festgelegt, dass die betroffenen Kreise Nordfriesland, Dithmarschen, Steinburg und Pinneberg eine gemeinsame Pilotregion für den beschleunigten Netzausbau bilden. Die Erfahrungen, die in dieser Region gesammelt werden, sollen ausgewertet werden, um als Vorbild für weitere Netzausbauvorhaben in Schleswig-Holstein und Deutschland zu dienen.

Das Energiewendeministerium des Landes hat dazu einen Dialogprozess für den geplanten Neubau der rund 150 Kilometer langen Höchstspannungsleitung zwischen Brunsbüttel und Niebüll gestartet. Die Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation Deutsche Umwelthilfe e. V. (DUH) wurde als unabhängiger Moderator mit der Durchführung von insgesamt zehn lokalen Bürgerdialogen beauftragt,

die im Frühjahr 2013 an der Westküste stattfanden. Bereits im Herbst 2012 hatte die DUH im Auftrag der Kreise Dithmarschen und Nordfriesland fünf ähnliche Veranstaltungen durchgeführt (DUH 2013). Zur frühzeitigen informellen Beteiligung der Fachöffentlichkeit wird zudem ein Fachdialog veranstaltet, in dessen Rahmen Träger öffentlicher Belange, Verbände und Initiativen ihre Anregungen zu verschiedenen Themen einbringen können (Energiewendeministerium 2013).

### **3.4 Modellprojekt Bürgerleitung**

Die Westküstenstrasse in Schleswig-Holstein wird aber nicht nur im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung im Planungsverfahren ein Modellprojekt sein. Das erste Mal werden hier Bürgerinnen und Bürger in Deutschland die Möglichkeit haben, sich finanziell an dem Neubau einer Höchstspannungsleitung zu beteiligen. In Schleswig-Holstein sind Bürgerwindparks ein weit verbreitetes und erfolgreiches Modell, um Bürgerinnen und Bürger die Teilhabe an der Windenergienutzung zu ermöglichen und dadurch auch eine hohe Akzeptanz zu bewirken. Die ersten Ideen einer „Bürgerleitung“ zur lokalen Teilhabe und Erhöhung der Akzeptanz des Netzausbau kamen daher auch aus dem Umfeld von Bürgerwindparks sowie von regionalen Entscheidungsträgern. Die ARGE Netz arbeitete die Idee weiter aus und trug sie an den Übertragungsnetzbetreiber TenneT TSO heran, der sich aufgeschlossen zeigte und die Idee umsetzte (Grundmann 2012; Wells 2012). Ab Mitte 2013 können Gebietsansässige und Grundstückseigentümer der Kreise Nordfriesland und Dithmarschen ab einem Mindestbetrag von 1.000 Euro in die „Bürgeranleihe – Westküstenleitung“ investieren. Während der Planungs- und Genehmigungsphase der Stromleitung beträgt die Verzinsung drei Prozent. Sobald der Bau beginnt, wird ein Zins von fünf Prozent gezahlt (TenneT 2013).

## **4. Ausblick**

Die vorgestellten neuen Möglichkeiten der frühzeitigen Bürgerbeteiligung stellen Schritte in die richtige Richtung dar. Allerdings bleibt die kommenden Jahre abzuwarten, wie sie sich in der Praxis bewähren und ob sie zu einer Beschleunigung von Netzausbauverfahren beitragen können. Es hängt stark von der Ausgestaltung und der Qualität der Beteiligungsverfahren ab, ob sie sich positiv auf die Akzeptanz in der Bevölkerung auswirken. Es ist wichtig, dass die Öffentlichkeit nicht nur informiert

wird, sondern ergebnisoffene Diskussionen geführt werden, deren Ergebnisse in den formellen Prozess einfließen können, ihre Beteiligung wertgeschätzt und ihnen ausreichend Zeit zur Informationsverarbeitung und Stellungnahme gegeben wird. Auch die letztendlich getroffene Entscheidung sollte – unabhängig davon, ob sie auf breiten Konsens trifft – für alle Beteiligten nachvollziehbar und der Weg dorthin transparent und fair sein.

## **Literatur**

DUH (2013): Deutsche Umwelthilfe moderiert Bürgerdialog zur Westküstenleitung in Schleswig-Holstein. Pressemitteilung der Deutschen Umwelthilfe e. V. Berlin/Kiel. Pressemitteilung vom 26. März 2013. [http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3055](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=3055) (Abrufdatum: 20.05.2013).

Efzn (2012): Ökologische Auswirkungen von 380-kV-Erdleitungen und HGÜ-Erdleitungen. Studie des Energie-Forschungszentrums Niedersachsen im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Göttingen. Cuvillier. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:104-2012eb1370> (Abrufdatum: 05.06.2013).

Ender C (2013): Windenergienutzung in Deutschland – Stand 31.12.2012. In: DEWI-MAGAZIN NO. 42. Februar 2013: 31–41. [http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Magazin\\_42/06.pdf](http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Magazin_42/06.pdf) (Abrufdatum: 20.05.2013).

Energiewendeministerium (2012): Netzausbau für erneuerbare Energie. Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. [http://www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Service/Broschueren/Energie/NetzausbauErneuerbareEnergie\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Service/Broschueren/Energie/NetzausbauErneuerbareEnergie_blob=publicationFile.pdf) (Abrufdatum: 20.05.2013).

Energiewendeministerium (2013): Pressemitteilung vom 07.03.2013. Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. [http://www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Service/Presse/PI/2013/0313/MELUR\\_130307\\_Realisierungsvereinbarung.html](http://www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Service/Presse/PI/2013/0313/MELUR_130307_Realisierungsvereinbarung.html) (Abrufdatum: 21.05.2013).

EnLAG: Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugetz) vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870).

EnWG: Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621).

EKN (2010): Auswertung des EKN zur Krebshäufigkeit in der Samtgemeinde Asse. Epidemiologisches Krebsregister Niedersachsen. Oldenburg, Dezember 2010

Grundmann M (2012): Netzausbau und Bürgernetze. Bürgerbeteiligung und Akzeptanz beim Netzausbau.

Brekum. 12.06.2012. [https://www.arge-netz.de/fileadmin/template/uploads/dokumente/12-15-11\\_Studie\\_Netzausbau\\_und\\_B%C3%BCrgernetze.pdf](https://www.arge-netz.de/fileadmin/template/uploads/dokumente/12-15-11_Studie_Netzausbau_und_B%C3%BCrgernetze.pdf) (Abrufdatum: 21.05.2013).

NABEG (2011): Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690).

TenneT (2013): TenneT TSO GmbH. TenneT-Bürgerleitung in Schleswig-Holstein in den Startlöchern. Pressemitteilung vom 17.05.2013. <http://www.tennet.eu/de/netz-und-projekte/onshore-projekte/westkuestenleitung/buergerleitung.html> (Abrufdatum: 21.05.2013).

TenneT et al. (2011): TenneTTSOGmbH, E.ONNetzGmbH. Landesregierung Schleswig-Holstein. Beschleunigungsvereinbarung. [http://www.schleswig-holstein.de/MWAVT/DE/Startseite/downloads/110830\\_Vereinbarung\\_Beschleunigung\\_Netzausbau\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/MWAVT/DE/Startseite/downloads/110830_Vereinbarung_Beschleunigung_Netzausbau_blob=publicationFile.pdf) (Abrufdatum: 20.05.2013).

Wells H (2012): Netzausbau in Bürgerhand. In: joule 4: 18–19.

Wirtschaftsministerium (2011): Dokumentation: Vorgezogene Bürgerbeteiligung zum „Ausbau des Stromnetzes in Schleswig-Holstein“. Stichtag 31.12.2011. Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. [http://www.schleswig-holstein.de/Energie/DE/Strom/Ausbau\\_Stromnetz/Westkuestentrasse/PDF/Ergebnis\\_Buergerbeteiligung\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/Energie/DE/Strom/Ausbau_Stromnetz/Westkuestentrasse/PDF/Ergebnis_Buergerbeteiligung_blob=publicationFile.pdf) (Abrufdatum: 20.05.2013).

## Kontakt

Yvonne Koch  
Fachgebiet I 2.3 „Erneuerbare Energien“  
Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
E-Mail: [yvonne.koch@uba.de](mailto:yvonne.koch@uba.de)

[UBA]

# Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene: Das Beispiel Heidenheim

Civic participation at local government level: example Heidenheim

*Werner Glatzle und Fokusgruppe „Energieautarke Stadt“ Heidenheim*

## Abstract

In Heidenheim/Brenz 2011-2013 there is a process for public participation. In this context, a focus group concerned with the basics of the regional electricity supply in the future with only renewable energy sources and with little dependence on the national or continental power grid. The group proposes in addition to improving energy efficiency and the expansion of wind and solar power decentralized, distributed energy storage for autonomous supply of the city, its industrial and commercial companies and its citizens, which the fluctuating power generation from wind and solar can adapt to the consumption. The group hopes that the city administration and the municipal utilities Heidenheim operate this development actively, even if there are concerns and conflicts of interest which are opposed to this project.

## Zusammenfassung

In Heidenheim/Brenz fand 2011 bis einschließlich Juni 2013 ein Prozess zur Bürgerbeteiligung statt. In diesem Rahmen befasste sich eine Fokusgruppe mit den Grundlagen für die regionale Stromversorgung der Zukunft mit ausschließlich regenerativen Energiequellen und mit nur geringer Abhängigkeit vom nationalen oder kontinentalen Stromnetz. Die Gruppe schlägt zusätzlich zur Verbesserung der Energieeffizienz und zum Ausbau der Wind- und Sonnenenergie dezentral verteilte Stromspeicher zur autarken Versorgung der Stadt, ihrer Industrie- und Gewerbebetriebe und ihrer Bürgerinnen und Bürger vor, mit denen die fluktuierende Stromerzeugung aus Wind und Sonne dem Verbrauch angepasst werden können. Die Gruppe wünscht, dass die Stadtverwaltung und die Stadtwerke Heidenheim diese Entwicklung aktiv betreiben, auch wenn es Bedenken und Interessenkonflikte gibt, die sich diesem Vorhaben entgegenstellen.

Ende 2011 startete die Stadt Heidenheim/Brenz unter dem Titel „werkSTADT“ einen Open space-Prozess (siehe den Beitrag von Fieguth zu dieser Methode der Bürgerbeteiligung).

Im Rahmen dieses Prozesses haben die Bürgerinnen und Bürger ihre Anregungen und Wünsche für das weitere Zusammenleben in Heidenheim und ihre Vorstellungen für die weitere Entwicklung ihrer Stadt erkundet. Den Auftakt bildete eine offene Diskussionsrunde mit etwa 300 Bürgerinnen und Bürgern. In dieser Runde waren alle, vom Oberbürgermeister bis zum Straßenfeger, willkommen. Schon die Stuhlanordnung im Kreis hob Rangunterschiede auf. Ermuntert durch den Oberbürgermeister, einige Bürgerstatements und den Moderator trugen zahlreiche Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen vor, die dann an einer großen Wand plakatiert wurden.

In der Folge bildeten sich um diese so gesammelten Themen Arbeitsgruppen, die Stichworte

zusammentrugen, um Teilbereiche der Themen abzustecken und die Themen zu präzisieren. Einige Themenvorschläge wurden dabei zusammengeführt, andere teilten sich auf.

Ein „Gallery Walk“, bei dem die Bürgerinnen und Bürger die Wichtigkeit der Themen durch Punktvergabe auf den Themenplakaten bewerteten, ergab eine Übersicht über die Prioritäten.

Die Mühen der intensiven thematischen Diskussionen begannen kurz danach mit der Bildung von „Fokusgruppen“ zu den jeweiligen Themenbereichen. So entstand unter anderem eine Fokusgruppe zum Thema „Energieautarke Stadt“. Hier trafen sich Bürgerinnen und Bürger verschiedener Lebenssituationen und Professionen, tauschten in zahlreichen Diskussionsrunden die unterschiedlichen Erfahrungen und Vorkenntnisse aus, steckten Themenbereiche ab und konzentrierten sich dann auf die elektrische Energieversorgung aus rege-

nerativen Quellen sowie die damit verbundenen lokalen Aktionsfelder. In der Gruppe stellten sich zwei Personen als „Themenpaten“ zur Verfügung. Man verabredete Treffen im Rathaus, die Stadtverwaltung benannte ihrerseits „Verwaltungspaten“. Wechselnde Gruppenmitglieder, die eine Schulung bekommen hatten, beziehungsweise externe Moderatoren betreuten die Treffen.

## Fokusgruppenarbeit

Ausgangslage in der Fokusgruppe „Energieautarke Stadt“ waren die Probleme, die in der schwäbischen Mittelstadt Heidenheim ebenso wie weltweit auf der Agenda stehen:

- dauerhafte Überbeanspruchung und Schädigung von Erdatmosphäre und Umwelt,
- Risiken der Atomtechnologie,
- Rohstoffe und fossile Energieträger werden knapper und teurer,
- Änderung der zentralen Strukturen der Stromnetze.

Aufgrund dieser Ausgangssituation erarbeitete die Fokusgruppe „Energieautarke Stadt“ Empfehlungen, wie die Stadt das Ziel einer lokalen Energieautarkie auf der Basis regenerativer Energiequellen erreichen könnte. Hierzu wurden konkrete Teilziele formuliert:

- 1) Der Anteil an Energie aus regenerativen Quellen soll beim Stromverbrauch im Stadtgebiet 2020 mindestens 80 %, ab 2030 100 % betragen.
- 2) Bürger, Gewerbe, öffentliche Einrichtungen und Industrie sollen ihren Energieverbrauch so senken, wie es dem besten Stand der aktuellen Technik entspricht.
- 3) Bürger, Gewerbe, öffentliche Einrichtungen und Industrie sollen in Heidenheim
  - möglichst viel Energie regenerativ verbrauchsnahe erzeugen,
  - diese Energie lokal verbrauchsgerecht speichern und möglichst selbst nutzen,
  - mit gespeicherter Energie auch über ein Netzmanagement zur Netzentlastung beitragen.
- 4) Die kommunalen Gebäude sollen beispielgebend mit Photovoltaik-Anlagen und Speichern ausgestattet werden. Die Stadtverwaltung soll nur noch „Grünstrom“ verbrauchen.
- 5) Der städtische Energiebeauftragte soll diese Aktivitäten koordinieren und überwachen, soll Schulungen und Informationskampagnen initiieren und sich bei städtischen Planungen und Bauten entsprechend einschalten.

Im gesamten Prozess war deutlich, dass diese Ziele und die Umsetzung von damit verbundenen Maßnahmen nicht konfliktfrei zu erreichen sein werden.

Ein Beispiel hierfür ist, dass viele Gebäudebesitzer auch in Heidenheim nicht von sich aus in Einsparungs- und Effizienztechniken investieren, die sich eher mittelfristig rentieren. Zum Teil ist Unkenntnis und mangelnde Vorausplanung bei Bauplanern wie bei Bauherren die Ursache, zum Teil aber auch das Warten auf künftige Förderprogramme des Bundes.

Die Fokusgruppe „Energieautarke Stadt“ geht davon aus, dass diejenigen Bürgerinnen und Bürger, Industriebetriebe und Kommunen gut beraten sind, die sich frühzeitig auf die sich heute abzeichnende Wende in unserer Wirtschafts- und Lebensweise einstellen. Daher erarbeitete die Fokusgruppe Vorschläge für konkrete **Maßnahmen** wie die Energieversorgung in Heidenheim künftig aussehen sollte:

- 1) Der Ausbau der Wind- und Solarstromerzeugung in und um Heidenheim soll keineswegs verlangsamt, sondern weiter vorangetrieben werden. Heidenheim und seine Stadtwerke sollen sich in den nächsten Jahren schrittweise von Strom aus atomaren und fossilen Kraftwerken unabhängig machen.
- 2) Die Stadt soll ein Gutachten einholen zum optimalen dezentralen Einsatz von Stromspeichern in Häusern, Hausblöcken, Betrieben und Stadtvierteln. Mehr Eigenverbrauch und Netzzustabilisierung sind die Ziele dieser Speicher im regenerativen regionalen Erzeugungssystem.
- 3) Die Stadtwerke sollen Konzepte zum Energiemanagement mit solchen Speichern und der regenerativen Stromerzeugung praktisch erproben und einsetzen.
- 4) Die kommunalen Gebäude sollen beispielgebend mit Photovoltaik-Anlagen und Speichern ausgestattet werden. Die Stadtverwaltung soll nur noch „Grünstrom“ verbrauchen.
- 5) Der städtische Energiebeauftragte soll diese Aktivitäten koordinieren und überwachen, soll Schulungen und Informationskampagnen initiieren und sich bei städtischen Planungen und Bauten entsprechend einschalten.

- 6) Elektroantriebe in PKW und möglichst auch im ÖPNV sollen in Heidenheim besonders bevorzugt werden durch privilegierte Ladeparkplätze und Einsatz in Lieferverkehrsflotten, auch in städtischen Botenfahrzeugen. Der Ladestrom dafür soll zu 100% lokal regenerativ erzeugt werden. Heidenheim hat ein gravierendes Feinstaub-Problem in der Innenstadt. Elektroantriebe in Handwerks- und Lieferfahrzeugen sowie in den Innenstadtbussen könnten diese Belastung spürbar verringern.
- 7) Stadt, Stadtwerke und Bürger sollen paritätische Formen der Bürgerbeteiligung bei Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb von regionalen Wind- und Solaranlagen, auch Biogas- und anderen regenerativen Energieanlagen entwickeln. Auch städtische Bürgschaften bei Startkrediten zum Beispiel für Energiegenossenschaften sind gewünscht.

## Ausblick

Mitte Juni 2013 wurden die Ergebnisse der Fokusgruppen im Rathaus öffentlich ausgestellt. Zusätzlich stehen allen Interessierten die Protokolle der Fokusgruppentreffen und eine umfangreiche Abschlussdokumentation zur Verfügung. Sie können auf der Webseite der Stadt Heidenheim heruntergeladen werden. Die Kommune hat versprochen, die Verwirklichung der Bürgerideen auch dann ernsthaft zu erwägen, wenn diese zunächst utopisch erscheinen sollten. Schließlich wolle man ja vom Ideenreichtum der Bürgerinnen und Bürger profitieren.

Die Fokusgruppe „Energieautarke Stadt“ wird auch nach Abschluss des werkSTADT-Prozesses im Juni 2013 die Umsetzung der vorgeschlagenen Schritte jährlich prüfen und diskutieren. Der Energiebeauftragte der Stadtverwaltung informiert die Gruppe regelmäßig über die Schritte der Umsetzung.

In den Gesprächen ist sowohl ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Mitgliedern der Fokusgruppe als auch zwischen der Gruppe und der Stadtverwaltung entstanden. Heidenheims Oberbürgermeister hatte zu Anfang das Motto formuliert, dass im angestoßenen Prozess nichts unter den Teppich gekehrt werde. Nun sind natürlich alle gespannt, was in der Praxis aus den Vorschlägen der Fokusgruppe wird.

## Internetseite der „werkStadt“ Heidenheim

[http://www.heidenheim.de/\\_Lde/startseite/Leben/Werkstadt.html](http://www.heidenheim.de/_Lde/startseite/Leben/Werkstadt.html) (Abrufdatum: 26.06.2013).

## Kontakt

Werner Glatzle  
Weikersbergstr. 68  
89551 Königsbronn  
E-Mail: [werner.glatzle\[at\]t-online.de](mailto:werner.glatzle[at]t-online.de)

[BfS]

# Bürgerbeteiligung bei der Badegewässerüberwachung

## Public participation in monitoring bathing waters

*Regine Szewzyk*

### Abstract

The new Bathing Water Directive 76/160/EWG went into force in 2006. In Germany, 16 bathing water acts of the Federal States have implemented the directive. The new directive contains many positive new requirements like the bathing water profiles for an active management of bathing waters. In addition, the public must be informed on the quality of all bathing waters and intended management measures. Participation of the public must be made possible especially for updating the list of bathing waters.

### Zusammenfassung

Die neue EG-Badegewässerrichtlinie 76/160/EWG ist 2006 in Kraft getreten und wurde in Deutschland in Form von 16 Länderverordnungen in nationales Recht umgesetzt. Die neue Richtlinie enthält viele positive Neuerungen. So muss für jedes Badegewässer ein Badegewässerprofil für ein aktives Management des Badegewässers erstellt werden. Außerdem muss die Bevölkerung umfassend über den Zustand aller Badegewässer und geplante Maßnahmen informiert werden. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit ist insbesondere bei der Erstellung der Liste der Badegewässer vorgesehen.

Die neue EG-Badegewässerrichtlinie 76/160/EWG ist 2006 in Kraft getreten und wurde in Deutschland in Form von 16 Länderverordnungen in nationales Recht umgesetzt. Seit 2008 werden die Badegewässer nach den Vorgaben dieser Verordnung überwacht. Nach vier Badesaisons, das heißt seit der Badesaison 2011, konnte die Qualitätseinstufung nach dieser Richtlinie erfolgen. Jedes Badegewässer, bei dem die Daten von vier Jahren vorliegen, erhält eine Qualitätseinstufung als ausgezeichnet, gut, befriedigend oder mangelhaft. In der Badesaison 2011 gab es in Deutschland 2.310 Badegewässer, davon 372 an der Küste, 1.907 an Seen und 31 an Flüssen.

Mit den in der neuen Badegewässerrichtlinie formulierten Anforderungen soll ein Umdenken bei der Überwachung der Badegewässer erreicht werden. Die regelmäßige Überprüfung der Wasserqualität soll durch aktive Managementmaßnahmen ergänzt werden.

Für jedes Badegewässer muss dafür ein sogenanntes Badegewässerprofil erstellt werden. Badegewässerprofile beinhalten neben physikalischen, geographischen und hydrologischen Eigenschaften des Gewässers auch Informationen zu Verschmutzungsursachen (z. B. Abwassereinleitungen, Regenwassereinleitungen, landwirtschaftliche Abschwemmungen nach Regen), die zu einer fäkalen

Verunreinigung und damit zu einer gesundheitlichen Gefährdung für die Badenden führen können. In die Badegewässerprofile geht außerdem eine Bewertung der Gefahr der Massenvermehrung von Cyanobakterien oder Algen ein. Für erkannte Probleme müssen Managementpläne zur Verbesserung der Situation erarbeitet werden.

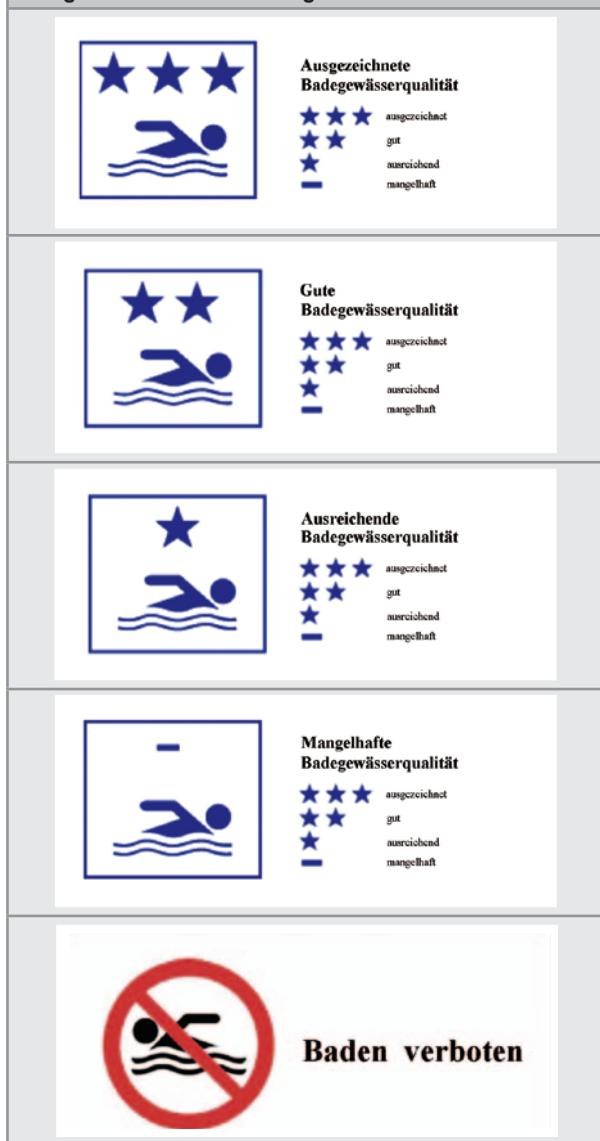
Damit stellen die Badegewässerprofile ein wichtiges Instrument dar, um gemäß dem Vorsorgegedanken den Schutz der Badenden vor Krankheitserregern zu verbessern.

### Information und Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Information der Öffentlichkeit ist eine wichtige Forderung in allen neuen EU-Regelungen.

Mit der neuen EG-Badegewässerrichtlinie werden alle Mitgliedstaaten verpflichtet, ausführliche Informationen über die Badegewässer für die Öffentlichkeit bereitzustellen. Dies umfasst zum einen Informationen, die aktiv verbreitet sowie unverzüglich an leicht zugänglicher Stelle in nächster Nähe jedes Badegewässers bereitgestellt werden müssen. Dazu zählen:

**Abbildung 1: EU-einheitliche Symbole zur Kennzeichnung der Qualität von Badegewässern.**



- die aktuelle Qualitätseinstufung des Badegewässers mit EU-einheitlichen Symbolen (**Abbildung 1**),
- eine allgemein verständliche Beschreibung des Badegewässerprofils,
- bei Badeverboten ein Hinweis mit Angabe von Gründen,
- Quellen für weitergehende Informationen (z. B. Internet).

Zum anderen müssen über geeignete Medien und Techniken, einschließlich des Internet, die genannten und weitere Informationen für die Öffentlichkeit bereitgestellt werden. Dies betrifft zum Beispiel:

- eine Liste aller Badegewässer,

- die Qualitätseinstufung jedes Badegewässers in den letzten drei Jahren,
- die jeweils aktuellen Untersuchungsergebnisse,
- bei Badegewässern, die als „mangelhaft“ eingestuft werden, Informationen zu den Ursachen der Verschmutzung sowie zu den Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Exposition der Badenden zu verhindern und die Situation zu verbessern.

Die Richtlinie fordert außerdem, dass die Mitgliedstaaten die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Umsetzung sicherstellen müssen. Dafür muss für die Öffentlichkeit ein Forum geschaffen werden, das die Möglichkeit bietet, Vorschläge, Bemerkungen und Beschwerden – insbesondere hinsichtlich einer Aktualisierung der Badegewässerlisten – vorzubringen.

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger hieran soll auch ohne Internetzugang möglich sein. Allgemeine Informationen über die Richtlinie, die Badegewässer, die Symbole für die Einstufung und die Möglichkeit der Beteiligung sollen daher auch über andere Medien (Flyer etc.) verbreitet werden.

Die EU-Kommission nimmt die Forderung nach Information und Beteiligung der Öffentlichkeit sehr ernst. Bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen EU-Badegewässerrichtlinie mussten alle Mitgliedstaaten darlegen, wie sie die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit in ihrem Land umgesetzt haben.

In Deutschland ist die Umsetzung der Richtlinie Ländersache. Hinweise und Erläuterungen, wie Bürgerinnen und Bürger sich einbringen können, geben die Bundesländer auf ihren Internetseiten zum Thema Badegewässer. Ein schneller Zugang zu diesen Internetseiten steht auf der Internetseite des Umweltbundesamtes über eine interaktive Karte zur Verfügung. (<http://www.umweltbundesamt.de/gesundheit/badegewaesser/index.htm>; Abrufdatum: 10.06.2013).

## Kontakt

Dr. Regine Szewzyk  
Umweltbundesamt  
Fachgebiet II 1.4 „Mikrobiologische Risiken“  
Corrensplatz 1  
14195 Berlin  
E-Mail: regine.szewzyk[at]uba.de

[UBA]

# Mach's leiser – Lärmreduzierung durch Bürgerbeteiligung

Let's make it quieter – Noise abatement by citizen participation

*Tino Supplies<sup>1</sup>, Ralf Elsässer<sup>2</sup>, Fritjof Mothes<sup>3</sup>, Matthias Hintzsche<sup>4</sup>*

## Abstract

Public participation is an essential part of Noise Action Planning. The Environmental Noise Directive requires appropriate participation in the development of noise abatement measures and in determining quiet areas. New methods of citizen participation were tested on a concrete example as part of a Federal Environment Agency supported project.

## Zusammenfassung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist ein wesentlicher Bestandteil der Lärmaktionsplanung. Die Umgebungslärmrichtlinie sieht vor, dass Bürgerinnen und Bürger bereits bei der Erarbeitung von Lärmreduzierungsmaßnahmen und bei der Festsetzung schützenswerter ruhiger Gebiete angemessen zu beteiligen sind. Im Rahmen eines Projekts, das das Umweltbundesamt (UBA) gefördert hat, wurden neue Verfahren der Bürgerbeteiligung an einem konkreten Beispiel erprobt.

## Einführung

Lärm stört nicht nur über die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland, sondern kann auch krank machen. Epidemiologische Studien belegen den Zusammenhang zwischen Umgebungslärm und verschiedenen Erkrankungsrisiken. Der durch Verkehr verursachte Lärm in Städten trägt zudem entscheidend dazu bei, dass sich der Wohnwert einzelner Gebäude, Straßenzüge und ganzer Wohnquartiere vermindert. In nachfrageorientierten Wohnungsmärkten ist der Verkehrslärm eine der Hauptursachen für den konzentrierten Leerstand an Hauptverkehrsstraßen, mit all seinen Auswirkungen auf Mieteinnahmen, Immobilienpreise und damit letztlich auf die Steuereinnahmen der Stadt.

Um die Bevölkerung von Lärm zu entlasten, wurde im Juni 2002 die EU-Umgebungslärmrichtlinie verabschiedet. Danach sind die Städte und Gemeinden verpflichtet, die Belastung in Lärmkarten darzustellen und einen Aktionsplan zu erarbeiten, der beschreibt, wie die Lärmbelastung der Bevölkerung vermindert werden soll. Die Maßnahmen zur Lärm-

minderung sollen mit den Bürgerinnen und Bürgern erörtert werden. Die EU-Umgebungslärmrichtlinie stellt dabei hohe Anforderungen an die Kommunen. Sie fordert eine aktive Mitwirkung statt lediglich einer passiven Beteiligung der Öffentlichkeit.

## Projekt „Mach's leiser“

In einem vom UBA geförderten Vorhaben (UBA 2013) wurden im Leipziger Nordwesten mit etwa 65.000 Einwohnerinnen und Einwohnern neue Methoden der Bürgerbeteiligung erprobt. Im Unterschied zur formalen Lärmaktionsplanung sollte das Projekt „Mach's leiser – Mitwirken bei der Lärmaktionsplanung in Leipzig“ nicht in erster Linie auf Berechnungsergebnissen aus der Lärmkartierung aufbauen, sondern die subjektive Wahrnehmung der Bevölkerung berücksichtigen. Ziele des Projekts waren:

<sup>1</sup> Ökolöwe – Umweltbund Leipzig e.V., Leipzig.

<sup>2</sup> CivixX – Werkstatt für Zivilgesellschaft, Leipzig.

<sup>3</sup> StadtLabor, Tröger + Mothes GbR, Leipzig.

<sup>4</sup> Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

## **Minimierung der Belastung durch Umgebungslärm**

- Analyse von Lärmquellen beziehungsweise ruhiger Gebiete mit Hilfe „lokaler Experten“,
- Sammeln, Aufbereiten und Vermitteln von konkreten Vorschlägen zur Lärmminderung,
- Initiierung und Begleitung konkreter Maßnahmen, die durch „lokale Experten“ angeregt werden und im Ergebnis die Lärmbelastung senken.

## **Aktivierung und Stärkung der Beteiligten**

- Akzeptanz für verschiedene Maßnahmen in der Bevölkerung erzielen und schaffen,
- Eigenverantwortlichkeit der „lokalen Experten“ stärken,
- Einflussmöglichkeiten verbessern,
- Unterstützung der Stadtverwaltung bei der Bürgermitwirkung im Rahmen der Lärmaktionsplanung sowie bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen,
- Aufklärung und Motivation weiterer Handlungsträger neben der Stadtverwaltung,
- Begleitung konkreter Initiativen, die über den Projektzeitraum hinaus wirken.

## **Modellcharakter und Vorbildfunktion**

- Erfahrungen mit den angewandten Methoden der Bürgermitwirkung sammeln, aufbereiten und weitergeben,
- Ableitung der Übertragbarkeit der Methode und der Ergebnisse auf andere Stadtteile,
- Vorbildfunktion für andere Städte.

Das Projekt wurde vom Ökolöwe - Umweltbund Leipzig e.V. als Projektträger konzipiert und organisiert. Für die Sicherstellung einer hohen Prozessqualität und zur fachlichen Unterstützung wurden zwei Leipziger Büros in die Projektdurchführung eingebunden. Darüber hinaus wurde ein Projektbeirat mit Partnern aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung etabliert.

## **Methodik der Projektdurchführung**

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie stellt mit der rechtzeitigen und effektiven Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Lärmaktionsplanung hohe Anforderungen an den Beteiligungsprozess, schreibt aber keine einzelnen Verfahrensschritte und Methoden

im Detail vor. Dies eröffnet große Spielräume für die Ausgestaltung des Verfahrens.

Zu den allgemeinen Grundsätzen einer guten Bürgerbeteiligung bei Planungsverfahren gehören folgende Prinzipien:

- Der Gegenstand der Beteiligung muss beteiligungsrelevant, das heißt grundsätzlich im Rahmen der Beteiligung beeinflussbar sein.
- Die Beteiligung muss so frühzeitig einsetzen, dass die entscheidenden Handlungsspielräume für die Planung auch tatsächlich Gegenstand der Beteiligung sind.
- Die Verfahren der Beteiligung müssen transparent gestaltet sein. Die Beteiligten müssen beispielweise erkennen können, in welcher Phase der Planung sie sich befinden, welche bestimmenden Randbedingungen vorhanden sind, wie mit den Ergebnissen von Seiten der Verwaltung und der Politik umgegangen wird und warum und wie sich die eigenen Vorschläge im Kontext der gesamten Bürgerbeteiligung einordnen.
- Die für die Beteiligung genutzten Formen der Kommunikation müssen in ihrer Gesamtheit für alle relevanten Zielgruppen geeignet sein.

Diese Prinzipien sollten, wie bei anderen üblichen kommunalen Planungsverfahren, auch bei der Lärmaktionsplanung beachtet werden.

## **Zielgruppen der Bürgermitwirkung**

Für die Mitwirkung wurden zwei Zielgruppen von Bürgerinnen und Bürgern einbezogen:

- 1) ein möglichst repräsentativer Querschnitt von Bürgerinnen und Bürgern aus allen Ortsteilen des Projektgebietes,
- 2) bereits engagierte Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreter von Initiativen und Vereinen.

Dieser Auswahl lagen zwei Hauptziele zugrunde:

- Abbildung eines annähernd repräsentativen Meinungsbildes und
- Einbeziehung eines bestmöglichen Engagementpotenzials.

Die Einbeziehung eines repräsentativen Querschnittes erfolgte durch eine Zufallsauswahl von Adressen aus dem Einwohnermelderegister der Stadt Leipzig. Die ausgewählten Bürgerinnen und Bürger wurden per Brief zur Teilnahme an ei-

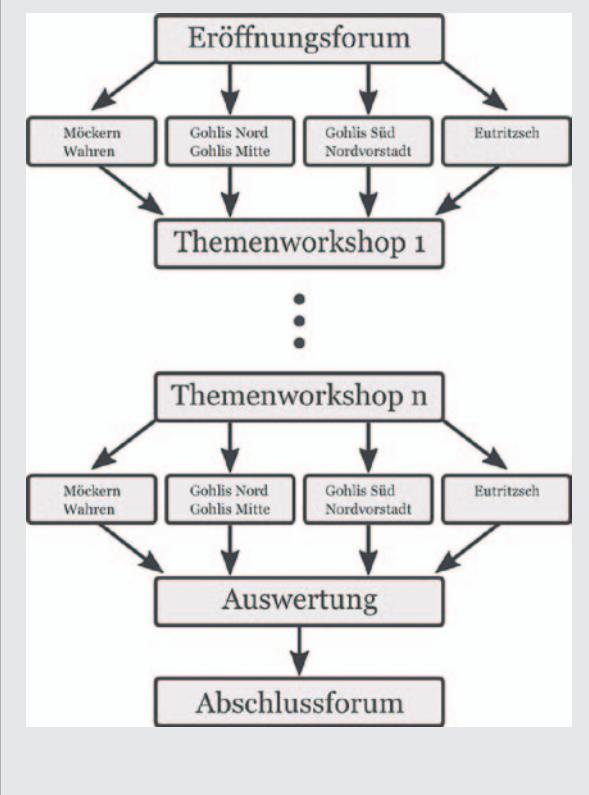
ner schriftlichen Befragung zur Lärmsituation im Projektgebiet eingeladen. Alle Angeschriebenen wurden mit dem Fragebogen gleichzeitig zu einer öffentlichen Veranstaltung eingeladen, bei der die Ergebnisse der Befragung vorgestellt wurden. Die Teilnehmenden wurden dann zu vertiefenden Workshops eingeladen. Dabei wurden die aufgeworfenen Probleme konkretisiert und Ideen für deren Lösung gesammelt. Mit Unterstützung durch den Projektträger wurde ein differenziert ausgearbeiteter Maßnahmenkatalog erstellt. Die aktive Mitwirkung bei der Erarbeitung der Maßnahmen führte teilweise zu einer weitergehenden Identifikation der Beteiligten mit den vorgeschlagenen Maßnahmen. Die Beteiligten wurden dazu ermuntert und dabei unterstützt, die Realisierung ausgewählter Maßnahmen gegenüber den Handlungsträgern einzufordern und deren Umsetzung zu begleiten.

Neben der geschlossenen Zufallsauswahl sollte das Projekt aber auch denjenigen offenstehen, die sich bereits für bestimmte Aspekte der Lärminderung engagierten. Im günstigsten Fall sollten die bereits existierenden Initiativen durch Bürgerinnen und Bürger, die über die Zufallsauswahl zum Projekt gekommen waren, verstärkt und unterstützt werden.

### **Hauptetappen des Projektes**

Zur Gewinnung eines repräsentativen Meinungsbildes wurde eine schriftliche Bewohnerbefragung an 2.000 Adressen im Projektgebiet versandt. Die Ergebnisse der Befragung zeigten eine sehr starke Differenzierung bei der Lärmbedroffenheit. Während ein Teil der Befragten sich sehr stark von Lärm belästigt fühlte, gab es gleichzeitig zahlreiche andere Bewohnerinnen und Bewohner, für die dies praktisch keine Rolle spielte. 25 Prozent der Befragten fühlten sich von Lärm stark oder sehr stark betroffen, während 48 Prozent der Befragten angaben, sich nur wenig oder gar nicht belastet zu fühlen. Ein entsprechend differenziertes Bild zeigte sich hinsichtlich der Bedeutung und Akzeptanz für Maßnahmen zur Lärminderung. Ein Teil der Befragten war aufgrund hoher Betroffenheit sehr stark motiviert, sich für die Veränderung der Situation einzusetzen. Für viele andere stellten sich jedoch andere Prioritäten. Daraus folgte, dass die Zahl der in den weiteren Veranstaltungen mitwirkenden Bürgerinnen und Bürger kleiner war, als ursprünglich erwartet. Dennoch konnte mit den Teilnehmenden sehr intensiv und ergebnisorientiert weitergearbeitet werden. Die das gesamte Projektgebiet betreffende Hauptlärmquelle ist der Straßenverkehr.

**Abbildung 1: Schema des Workshopverfahrens.**



Daneben spielen in Teilbereichen des Projektgebiets aber auch der Lärm durch Schienenverkehr sowie der Fluglärm eine starke Rolle. Als besonders lärmintensiver Bereich wurde die Georg-Schumann-Straße mit Abstand am häufigsten genannt. Diese bildete in der weiteren Projektbearbeitung demzufolge einen Handlungsschwerpunkt.

Die Erarbeitung der Maßnahmen erfolgte in einem mehrstufigen Prozess kleiner, workshopartiger Veranstaltungen (**Abbildung 1**). Nach der öffentlichen Auftaktveranstaltung wurde in Ortsteil-Workshops die konkrete Problemsituation in den Teilaräumen des Projektgebietes analysiert und es wurden erste Ideen zur Problemlösung gesammelt. Daran anschließend wurden die Probleme und Ideen nach fachlichen Gesichtspunkten gegliedert. Unter Einbeziehung der Handlungsträger wurden akteursbezogene Veranstaltungen durchgeführt. Dabei wurden die zuvor erarbeiteten Zwischenergebnisse vorgestellt und Umsetzungsmöglichkeiten und -hemmnisse diskutiert. In der dritten Workshop-Staffel wurden die Ergebnisse aus den Fachdiskussionen der zweiten Runde in die Ortsteilgruppen eingebracht und ausgewertet. Dabei wurden ein-

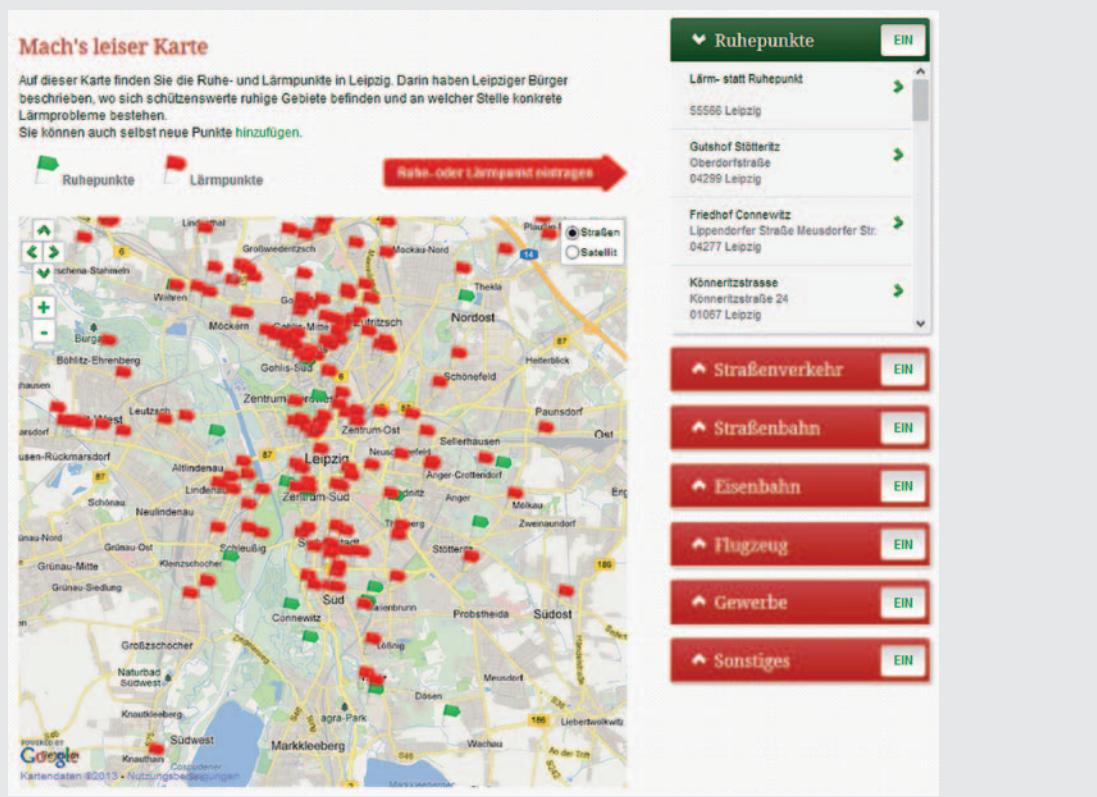
zelle Vorschläge überarbeitet, konkretisiert oder verfestigt. Es wurde geklärt, welche der Vorschläge aus Sicht des Stadtteils in das Gesamtkonzept aufgenommen werden sollten. Abschließend wurden alle erarbeiteten Planungsvorschläge in einer zweiten öffentlichen Veranstaltung vorgestellt.

Nachdem der Maßnahmenkatalog mit den Bürgerinnen und Bürgern im Werkstattverfahren ausreichend besprochen worden waren, wurden die Vorschläge den Handlungsträgern als Umsetzungsempfehlung vorgelegt. Gleichzeitig wurde versucht, zu jedem Vorschlag Personen oder Bürgerinitiativen als Paten zu gewinnen, die aktiv dranbleiben, nachhaken und bei Bedarf unterstützende Öffentlichkeitsarbeit organisieren können. Es war ausdrückliches Ziel des Ökolöwen, dass der Verein nach Abschluss der Workshops nicht selbst zum alleinigen Anwalt für die Umsetzung der Vorschläge wird, sondern dass dies möglichst stark durch interessierte Bürgerinnen und Bürger selbst getragen wird. Bei dem Versuch der Umsetzung der Maßnahmenvorschläge ergab sich eine starke Differenzierung hinsichtlich der Umsetzungschancen. Insbesondere bei den lokal beeinflussbaren Maßnahmen konnten viele Projektfortschritte, darunter auch markante Umsetzungserfolge erreicht wer-

den. Bei den Lärmminderungsmaßnahmen, die von überregionalen Handlungsträgern abhängig sind (Deutsche Bahn, Flughafen, Landesverwaltung) konnten dagegen praktisch keine nennenswerten Umsetzungserfolge erzielt werden.

Ein zentrales Instrument der Öffentlichkeitsarbeit im Projekt war die interaktive Internetpräsenz [www.machsleiser.de](http://www.machsleiser.de) (**Abbildung 2**). Neben aktuellen Informationen zum Projekt und Hintergrundinformationen zu Lärm und Lärmaktionsplanung war das Herzstück der Seite eine Karte, in der störende Lärmquellen, aber auch zu schützende ruhige Bereiche eingetragen und erläutert werden konnten. Die Hinweise konnten nach Lärmarten klassifiziert und gefiltert werden. Damit konnten neben der schriftlichen Befragung und den Diskussionen in den Workshops noch weitere Informationen gesammelt und in den Arbeitsprozess einbezogen werden. Die Lärmkarte war nicht auf das Projektgebiet begrenzt, sondern zeigte das gesamte Stadtgebiet. Dadurch konnten parallel zum eigentlichen Projekt auch viele Anregungen zu Lärmschwerpunkten aufgenommen werden, die im Rahmen der Beteiligung an der Lärmaktionsplanung der Stadt Leipzig übermittelt werden konnten.

**Abbildung 2: Internetbeteiligung über Kartenfunktion. <http://www.machsleiser.de/> (Abrufdatum: 06.06.2013).**



## Projektergebnisse

Aus dem Mitwirkungsverfahren gingen insgesamt 27 konkrete Maßnahmenvorschläge hervor, die aus Sicht der beteiligten Bürgerinnen und Bürger für das Projektgebiet umgesetzt werden sollen. Hier von betreffen 19 Maßnahmen den Kfz-Verkehr. Bezuglich des Schienenverkehrslärms wurden jeweils zwei Verbesserungsvorschläge an die Leipziger Verkehrsbetriebe sowie an die Deutsche Bahn AG adressiert. Ansätze für einen besseren Schutz vor Fluglärm wurden in einem Maßnahmenblatt zusammengefasst. Drei Konzepte beschäftigten sich mit der Förderung der Verkehrsträger des Umweltverbundes als langfristige Lärminderungsstrategie. Zum Schutz ruhiger Gebiete wurde eine konkrete Projektidee entwickelt. Innerhalb der einzelnen Lärmarten reichen die Ergebnisse der Workshops von kurzfristig umsetzbaren, vorrangig verkehrsorganisatorischen Maßnahmen bis hin zu aufwendigen, baulichen Veränderungen.

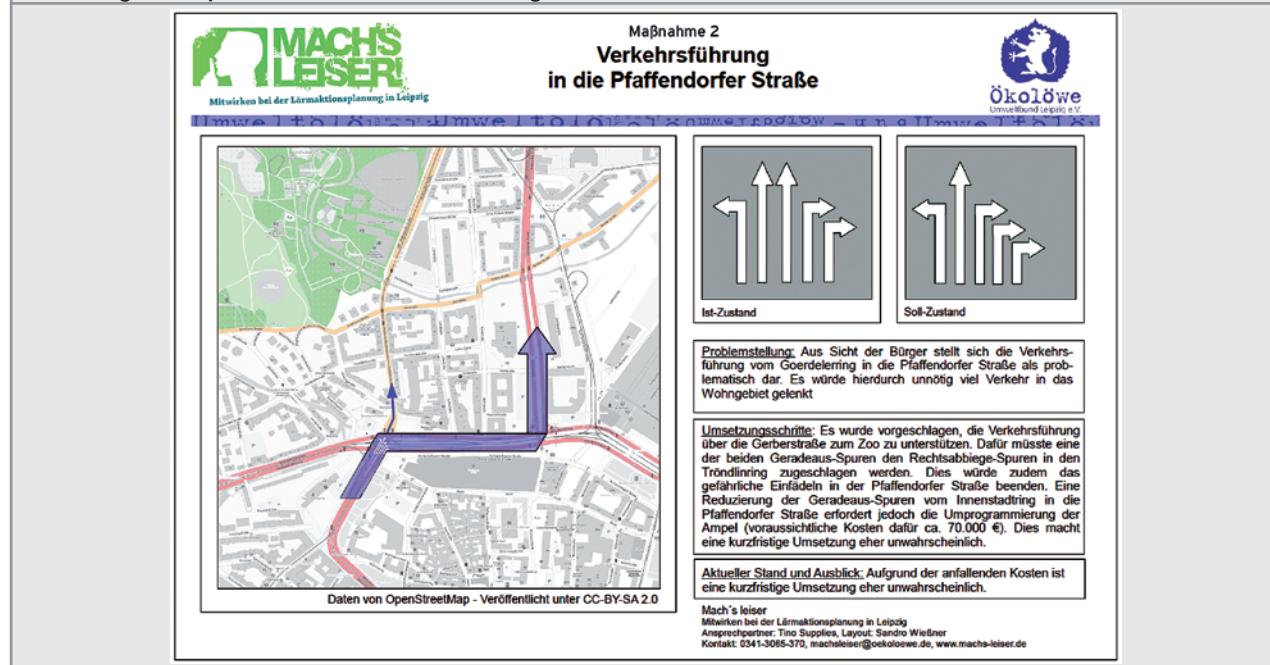
### Begleitung der Bürgervorschläge bis zur Umsetzung

Der Anspruch des Gesamtprojektes war es von Anfang an, nicht nur Lärmschutzmaßnahmen zu entwerfen und abzustimmen, sondern einen möglichst großen Teil davon auch der Umsetzung näherzubringen. Aus diesem Grund war eine einjährige Projektphase vorgesehen, in der mithilfe verschiedener Instrumente die Bürgerinnen und Bürger vor Ort

bei der Realisierung ihrer Vorschläge unterstützt werden sollten. Hierzu wurde ein Maßnahmenkatalog erstellt, der Planskizzen, Visualisierungen und Fotomontagen für jedes einzelne Teilkonzept enthält (**Abbildung 3**). So konnten die vorerst protokollarisch festgehaltenen Ideen bildhaft präsentiert werden.

Ein wichtiges Element war der frühzeitig gebildete Projektbeirat. In diesem Gremium konnten nach dem Workshop-Verfahren in regelmäßigen Abständen Verantwortlichkeiten und Umsetzungsschritte abgestimmt werden. Insbesondere die Einbeziehung von Vertretern des Stadtrates hat dazu geführt, dass parlamentarische Initiativen entstanden, mit denen aktuelle Projektergebnisse frühzeitig aufgegriffen wurden. Neben der konkreten Lösungssuche in den Gremien sah das Projektteam eine wichtige Aufgabe darin, die Akzeptanz in der Bevölkerung für die Vorhaben zu stärken. Daher wurde auch in dieser Projektphase eine umfangreiche Pressearbeit geleistet. Die einzelnen Konzepte wurden über Lokalzeitungen und stadtweite Online-Portale vermittelt. Es wurden Teilerfolge publik gemacht, Interviewpartner vermittelt und vertiefende „Stories“ zu Einzelprojekten entworfen. Die „klassische“ Pressearbeit wurde durch verschiedene Aktivitäten im öffentlichen Raum begleitet, um auch weniger medienaffine Bevölkerungsgruppen anzusprechen und eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema zu ermöglichen:

Abbildung 3: Beispiel aus dem Maßnahmenkatalog.



- So organisierte das Projektteam während des „Internationalen Autofreien Tages“ zusammen mit dem ADFC Leipzig eine Fahrrad-Demo durch das Projektgebiet. An ausgewählten Stationen konnten Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Projektes den rund 200 Radfahrern ihre Konzepte und Forderungen vorstellen.
- Am internationalen „Tag gegen Lärm“ rückte das Projektteam die Georg-Schumann-Straße, als „lauteste Straße Leipzigs“ in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Es wurden rund 500 Ohrstöpsel an Passanten verteilt und für die im Workshop-Verfahren vorgeschlagene Umgestaltung der zentralen Hauptgeschäftsstraße geworben.

### ***Chancen und Probleme bei der Umsetzung von Maßnahmen***

Die Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen divergierte stark. Einige Vorschläge konnten sehr schnell realisiert werden. So wurden beispielsweise die Anordnung und Beschilderung mehrerer neuer Tempo-30-Zonen, sowie die Markierungsarbeiten in der Georg-Schumann-Straße noch innerhalb der Projektlaufzeit vorgenommen. Bei anderen Maßnahmen besteht noch Abstimmungsbedarf. Hier wird mittel- bis langfristig eine Realisierung angestrebt.

Eine Besonderheit des Projektes „Mach's leiser“ bestand darin, dass der Projektträger als unabhängiger Umweltverein ein innovatives Bürgermitwirkungsverfahren erproben konnte, letztendlich aber keine Möglichkeit hatte, die entwickelten Maßnahmen auch selbst umzusetzen. Er war somit darauf angewiesen, dass andere Institutionen die Vorschläge in ihre eigenen Handlungsstrategien übernehmen. Dies erscheint im ersten Augenblick hinderlich für eine zeitnahe Umsetzung zu sein. Auf der anderen Seite konnte der Verein jedoch als Mediator zwischen den Interessen von Bürgern, Verwaltung, Verbänden und Unternehmen fungieren und somit helfen, Konflikte zu lösen, die bislang der Umsetzung entgegenstanden. Sämtliche Vorschläge aus dem Workshop-Verfahren, für deren Umsetzung die Kommunen zuständig sind, wiesen deutlich höhere Realisierungschancen auf, als jene, die an Bundes- oder Landesbehörden adressiert waren. Ähnlich verhielt es sich bei Maßnahmen, die an die beteiligten Verkehrsunternehmen gerichtet waren. Die Leipziger Verkehrsbetriebe zeigten sich für die Hinweise der Bevölkerung weitaus aufgeschlossener als die Deutsche Bahn AG. So betrafen

die Lärminderungsmaßnahmen, die mittelfristig kaum oder nur schwer umsetzbar erscheinen, ausschließlich die Bundes- und Landesebene.

Neben der Frage der Zuständigkeit ist die Höhe der Kosten für die Umsetzung von Lärminderungsmaßnahmen ein entscheidender Faktor. Sie bilden bei vielen Maßnahmen, bei denen eine Einigung mit Handlungsträgern vorhanden ist, den entscheidenden Hinderungsgrund für die Umsetzung. Auch bei einigen strittigen Maßnahmen standen die Kosten im Zentrum der Diskussion, etwa bei dem Bau von Querungshilfen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die beteiligten Akteure häufig unterschiedliche Interessen haben. Im Rahmen des Projekts zeichneten sich einige wiederkehrende Interessenskonflikte ab, die der Umsetzung im Wege standen. So entwarfen die Bürgerinnen und Bürger in vielen Fällen Vorschläge, die durch verhältnismäßig kleine Interventionen (Markierung, Beschilderung, Deckensanierung, Interimshaltestelle) zeitnah wirksam werden könnten, während Verwaltung und Verkehrsunternehmen eher an Lösungen interessiert waren, die aus Kostengründen erst mittel- bis langfristig umsetzbar erscheinen, aber dafür nur einen einmaligen Eingriff erfordern.

### **Fazit und Ausblick**

Das Projekt hat die in der EU-Umgebungslärmrichtlinie vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung konsequent bürgernah ausgelegt und sich dadurch als sehr erfolgreich erwiesen. Die Bürgerinnen und Bürger haben mit fachkundiger Unterstützung einen Lärmaktionsplan de facto selbst entwickelt. Dabei wurden die Stadtverwaltung und weitere Handlungsträger frühzeitig einbezogen. Schon in der Analyse von Lärmquellen sowie der ruhigen Gebiete wurden Unterschiede zur Lärmkartierung offenbar. Die Bürgerinnen und Bürger haben aufgrund ihrer genauen Ortskenntnis Problemlagen benannt, die allein aus den Lärmkarten für die Verwaltung und externe Experten nicht ablesbar waren.

Als besonders zielführend bei der Maßnahmenerarbeitung hat sich der mehrstufige Workshop-Prozess erwiesen. Durch die Konfrontation mit objektiv vorhandenen Realisierungshemmnissen in der Diskussion mit Verwaltung und Verkehrsunternehmen wurden die Konzeptideen zu einer Reife entwickelt, die im Rahmen klassischer Bürgerbeteiligungsinstrumente nur schwer zu erreichen ist. Zudem fan-

den die Projektideen eine hohe Akzeptanz, sowohl bei den Handlungsträgern als auch bei der breiten Öffentlichkeit.

Die Erarbeitung eines Lärmaktionsplans im Rahmen eines Workshop-Verfahrens empfiehlt sich nach den Erfahrungen aus dem Projekt vor allem auf Stadtteilebene und in kleineren Städten. Hier können mit den Bürgerinnen und Bürgern sämtliche Problemlagen diskutiert werden. Der Mehraufwand einer frühzeitigen, intensiven Bürgermitwirkung verschafft den Lärminderungsvorschlägen eine hohe Akzeptanz und erleichtert die Umsetzung sowie die Planfortschreibung in den Folgejahren.

In größeren Ballungsräumen erscheint dagegen für die Durchführung einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung eher das Internet geeignet zu sein. Dadurch können neue Handlungsschwerpunkte sowie ein allgemeines Stimmungsbild zu den bereits entwickelten Maßnahmen erfasst werden. Mit Hilfe einer Internetbeteiligung können außerdem neue Zielgruppen angesprochen und der Planungsprozess transparenter gestaltet werden. Ein Ausgleich zwischen verschiedenen Interessengruppen ist jedoch über das Internet kaum möglich. Hier empfiehlt es sich in Teilräumen beziehungsweise für besondere Problemlagen frühzeitig, intensive

Planungswerkstätten vorzusehen. In Leipzig wurde in der ersten Stufe der Lärmaktionsplanung der nordwestliche Teil des Stadtgebietes näher betrachtet. Denkbar wäre, das beschriebene Format des Workshop-Verfahrens zukünftig auch auf andere Teile des Ballungsraums anzuwenden. Dies könnte beispielsweise alternierend im Rahmen der Fortschreibung des Lärmaktionsplans geschehen, die nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie alle fünf Jahre erfolgt.

## Literatur

UBA (2013): Lärminderung durch Bürgerbeteiligung. Das Modellprojekt: Mach's leiser – Mitwirken bei der Lärmaktionsplanung in Leipzig. UBA-Texte 23/2013. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau. <http://www.umwelt-daten.de/publikationen/fpdf-l/4455.pdf> (Abrufdatum: 15.05.2013).

## Kontakt

Matthias Hintzsche  
Fachgebiet I 3.4 „Lärminderung bei Anlagen und Produkten, Lärmwirkungen“  
Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
E-Mail: matthias.hintzsche[at]uba.de

[UBA]

# **Informiert und zufrieden? – Auf dem Weg zum mitbestimmenden Nutzer des Gesundheitswesens**

**Informed and satisfied? – Towards a participating user of the healthcare system**

*Livia Ryl, Kerstin Horch*

## **Abstract**

Different roles are fulfilled as healthcare user: patient, consumer, customer or a person, who evaluates the healthcare. A change is taking place from a more passive patient to a participant, which requires that relationships and behavior in healthcare need to be redefined. The focus, therefore, is to increase transparency, develop skills, strengthen patients' rights and improve complaint management. Data about these parameters and the satisfaction with the last contact in the healthcare system were collected in the GEDA 2009 survey „Health literacy and competent acting in healthcare system“ by RKI. Results show deficits in knowledge of selected areas of health care, awareness of patients' rights and on how to handle complaints. These deficits vary according to demographic and socioeconomic criteria. Therefore it is important to recognize the different needs of population groups in respect of raising knowledge and health literacy.

## **Zusammenfassung**

Als Nutzer des Gesundheitswesens nimmt man verschiedene Rollen ein: Patient, Verbraucher, Kunde oder die Person, die gesundheitliche Versorgung bewertet. Der zunehmend stattfindende Wechsel vom eher passiven Patienten zum mitbestimmenden Nutzer von Gesundheitsleistungen erfordert, Beziehungen und Verhaltensweisen im Gesundheitswesen neu zu bestimmen. Im Vordergrund stehen hierbei: Transparenz erhöhen, Kompetenz entwickeln, Rechte der Patientinnen und Patienten stärken, Beschwerdemanagement verbessern. Mit dem im Februar 2013 in Kraft getretenen Patientenrechtegesetz (Bundesgesetzblatt 2013) werden die Einflussmöglichkeiten der Patienten und ihre Rechte auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt. Die neuen Regelungen stärken die Rolle des mündigen Patienten. Wie es bisher mit der Rolle der Patientinnen und Patienten aussah, ermittelte die GEDA (Gesundheit in Deutschland aktuell)-Zusatzbefragung 2009 des RKI „Gesundheitskompetenz und souveränes Handeln im Gesundheitswesen“. Hier wurden Daten zur Zufriedenheit mit dem letzten Kontakt im Gesundheitswesen erhoben. Wissensdefizite in der Bevölkerung hinsichtlich ausgewählter Bereiche des Gesundheitswesens werden mit den Daten deutlich: bei Patientenrechten und bezüglich des Umgangs mit Beschwerden. Diese Defizite variieren nach demographischen und sozioökonomischen Kriterien. Deutlich werden unterschiedliche Bedürfnisse je nach Bevölkerungsgruppe, um Wissen und Kompetenzen zielgruppengerecht vermitteln zu können.

## **Souveränes Handeln im Gesundheitswesen**

Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf der Basis von Sachkenntnis spielen auch im Bereich des Gesundheitswesens eine wichtige Rolle. Bürger- und Patientenorientierung im Gesundheitswesen wird als ein wesentlicher Beitrag zu mehr Qualität und Bedarfsgerechtigkeit in der medizinischen Versorgung angesehen. In diesem Kontext haben sich in Deutschland in den letzten zehn Jahren die gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen für mehr Bürger- und Patientenorientierung weiterentwickelt. Dazu gehören unter anderem die Unabhängige Patientenberatung Deutschland

(UPD) durch die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), die Ernennung des Patientenbeauftragten der Bundesregierung oder die Etablierung des Mitberatungs- und Antragsrechts der Patientenvertreter im Gemeinsamen Bundesausschuss (Dierks et al. 2006; Horch et al. 2009). Mit dem neuen Patientenrechtegesetz vom 26. Februar 2013 wurde nun zur Stärkung der Patientenrechte auch die gesetzliche Grundlage geschaffen (Bundesgesetzblatt 2013).

Nutzt man das Gesundheitswesens, kann dies auf unterschiedliche Art erfolgen: als Patient, Verbrau-

cher und Kunde oder als Person, die gesundheitliche Versorgung bewertet. Der in diesem Gefüge zunehmend stattfindende Wechsel vom eher passiven Patienten zum mitbestimmenden Nutzer von Gesundheitsleistungen macht es erforderlich, dass Beziehungen und Verhaltensweisen im Gesundheitswesen neu bestimmt werden. In diesem Zusammenhang wechselt die bislang überwiegende Bewertung von Gesundheitsdefiziten zu einer mehr ressourcenorientierten Betrachtung von individueller und Bevölkerungsgesundheit: Gesundheit erhalten, wiederherstellen und verbessern. Dies sollte sich unter anderem im veränderten Gesundheitsbewusstsein, Informations- und Kommunikationsverhalten und kritischem Verbraucherverhalten widerspiegeln. Bei der ressourcenorientierten Sichtweise werden Gesundheitskompetenz und Partizipation als Schlüsselqualifikationen gewertet, die die Prozess- und Ergebnisqualität der Leistungen und Wirtschaftlichkeit des gesamten Gesundheitssystems beeinflussen (SVR 2001).

Die Gesundheitskompetenz bezeichnet „die Fähigkeit des Einzelnen, im täglichen Leben Entscheidungen zu treffen, die sich positiv auf die Gesundheit auswirken – zu Hause, am Arbeitsplatz, im Gesundheitssystem und in der Gesellschaft ganz allgemein. Gesundheitskompetenz stärkt die Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit in Gesundheitsfragen und verbessert die Fähigkeit, Gesundheitsinformationen zu finden, zu verstehen und in Handeln umzusetzen“ (Kickbusch 2006). Gesundheitskompetenz entwickelt sich durch Lern- und Sozialisationsprozesse, die eingebettet sind in soziokulturelle und sozioökonomische Lebensbedingungen (Sommerhalder, Abel 2007). Sie kann durch gezielte Maßnahmen gefördert werden (Dierks 2008) und strebt sowohl das Gesund-Leben (Gesundheitsförderung), Gesund-Bleiben (Prävention) als auch das Gesund-Werden (Kuration) an (Scheibler, Pfaff 2003; Dierks, Seidel 2005; Dierks, Schaeffer 2006).

Die Studie „Gesundheitskompetenz und souveränes Handeln im Gesundheitswesen“ der Gesundheitsberichterstattung des Bundes (GBE) am Robert Koch-Institut (RKI) beschreibt, wie Nutzer des Gesundheitswesens mit den Herausforderungen und Entwicklungen des gegenwärtigen Gesundheitssystems umgehen. Die Daten ermöglichen einen Überblick über vorhandene oder fehlende Kompetenzen bei Nutzern des Gesundheitswesens. Analysiert werden ausgewählte Indikatoren, die die Fähigkeiten

und Fertigkeiten beeinflussen, die Personen brauchen, um sich selbstbestimmt im Gesundheitswesen zu bewegen. Zugleich wird untersucht, ob sich Kompetenzen, Einstellungs-, Handlungs- und Zufriedenheitsparameter nach sozioökonomischen und anderen Kriterien (z. B. Alter) unterscheiden. Bei der Studie handelt es sich um eine schriftliche Zusatzbefragung im Rahmen der Studie „Gesundheit in Deutschland aktuell“ (GEDA) des RKI aus dem Jahr 2009 (RKI 2011). Die Methode der Zusatzbefragung erläutert Horch et al. 2012.

## Ergebnisse

1.542 Frauen und 1.456 Männer nahmen an der Zusatzbefragung im Jahr 2009 teil. Die Responserate betrug 57,3 %. Betrachtet werden die Altersgruppen 18 bis 39 Jahre (33 %), 40 bis 59 Jahre (37 %) sowie 60 Jahre und älter (30 %). Die Mehrheit der Personen der Stichprobe ist dem mittleren Sozialstatus zuzuordnen. Mehr Frauen als Männer weisen deutlich häufiger einen niedrigeren Bildungsstatus auf.

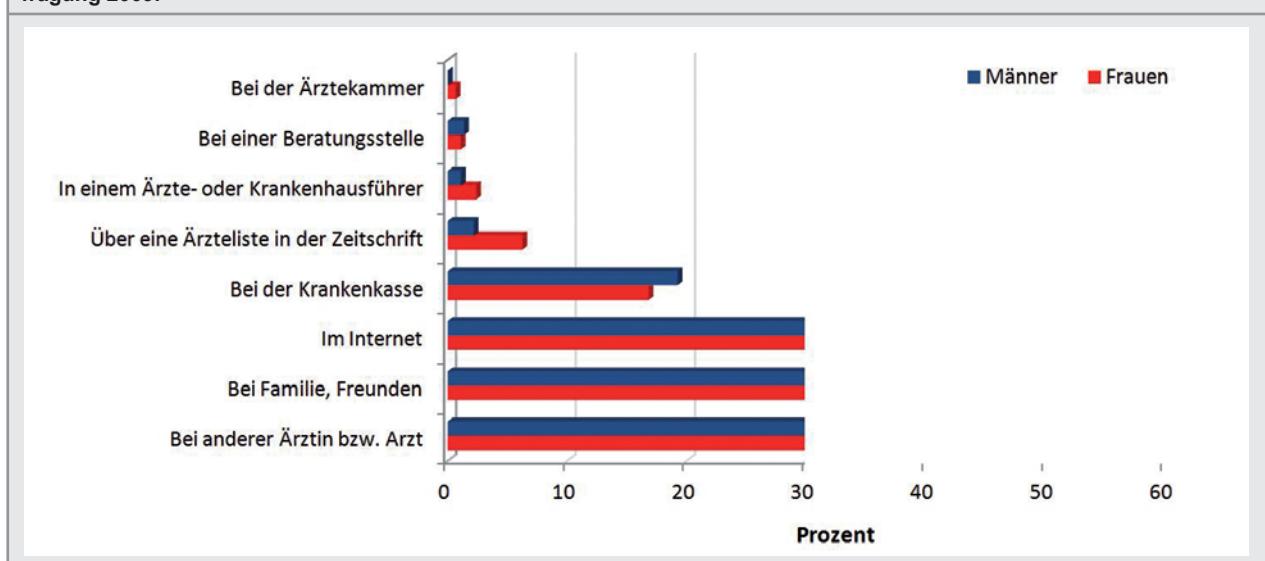
### Informationsverhalten und -bedarf

Informiert zu sein ist eine wesentliche Voraussetzung, um auf einer partnerschaftlichen Ebene gesundheitsbezogene Entscheidungen zu treffen (Horch, Wirz 2005). Zum Beispiel bei der Wahl von Gesundheitsleistungen oder um Patientenrechte wahrzunehmen. Verständliche und leicht zugängliche Informationen wiederum sind die Grundlage dafür, dass Wissen erworben wird.

Vor einem Arzt- oder Krankenhausbesuch informieren sich 28 % der Personen, ob sie in der gewählten Einrichtung in den richtigen Händen sind (31 % der Frauen, 26 % der Männer), wobei mit zunehmendem Alter häufiger Informationen gesucht werden. Die Differenzierung nach Sozialstatus verdeutlicht, dass mehr Personen der mittleren und höheren Statusgruppen auf Informationssuche gehen. Frauen und Männer informieren sich am häufigsten bei der Familie und Freunden sowie bei anderen Ärzten (**Abbildung 1**). Das Internet als Informationsquelle wird vor allem von Personen der Altersgruppe 18 bis 39 Jahre (54 %) und von Personen mit hohem Bildungsstatus genutzt (48 %).

Da sich Patienten häufig mehr Informationen über bestimmte Bereiche des Gesundheitswesens wünschen, wurden die Teilnehmenden um eine Einschätzung („eher gut“ oder „eher schlecht“) ihrer

**Abbildung 1: Informationsquellen vor Arzt- oder Krankenhausbesuch in Prozent (N=2.998). Datenbasis: GEDA Zusatzbefragung 2009.**



Informiertheit in verschiedenen Bereichen gebeten. Über die Qualitäts- und Kostenaspekte sowie die Rechte als Patient war die Mehrheit eher schlecht informiert. In Abhängigkeit vom Bildungsstatus wird deutlich, dass sich Personen mit hohem Status schlechter informiert fühlen. Als Ausnahmen gelten hierbei die Bereiche ‚Möglichkeiten zur Vorbeugung von Krankheiten‘ und ‚Kosten einer ärztlichen Behandlung‘: Hier geben mehr Personen mit niedrigem als mit hohem Bildungsstatus an, sich schlecht informiert zu fühlen.

Wie diese Daten zeigen, besteht in der Bevölkerung ein Interesse an Gesundheitsinformationen. Auch andere Studien wiesen bereits darauf hin: Nach Angaben der Bertelsmann Stiftung suchen vier von fünf Erwachsenen aus eigenem Interesse nach Informationen zu Gesundheit und Krankheit (Bertelsmann Stiftung 2004). Mit zunehmender Anzahl und Vielfalt unterschiedlicher Informationsangebote steigen dabei auch die Anforderungen an die Nutzer, qualitativ gute von schlechten Gesundheitsinformationen zu unterscheiden (Dierks, Schwartz 2011; Weithe 2011).

### **Kenntnis und Wahrnehmung von Rechten**

Souveränes, also selbstbestimmtes Handeln im Gesundheitswesen erfordert die Strukturen der Versorgung zu kennen und über die Rechte als Bürger, Versicherter und Patient Bescheid zu wissen. Mit der Entwicklung des vielschichtigen und sektoralen Gesundheitswesens sowie der Ausweitung von Ge-

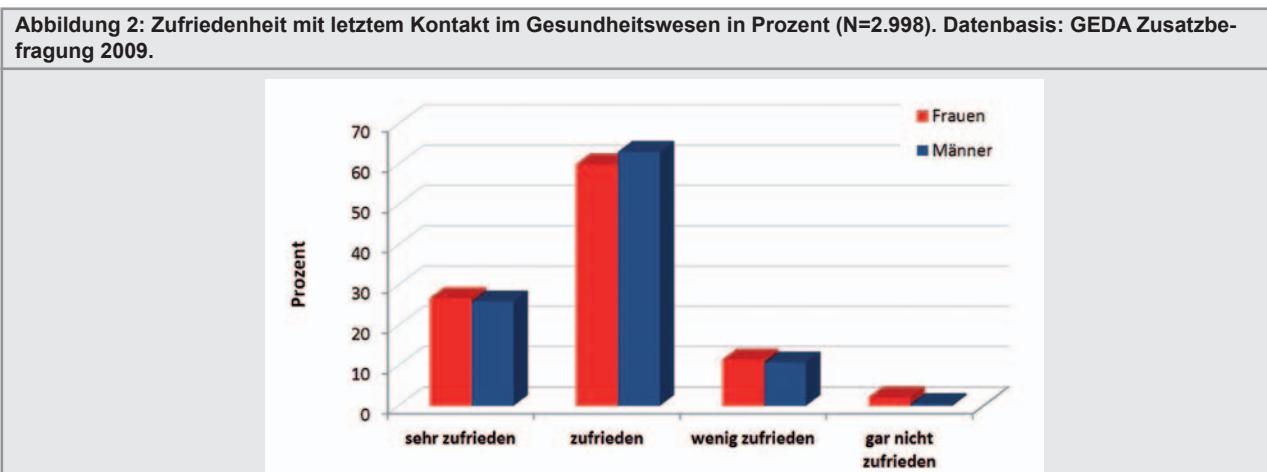
sundheitsleistungen sowie des Gesundheitsmarktes wurde ein umfangreiches System von Regel-, Rechts- und Gesetzesvorschriften aufgebaut. Hier sind wesentliche Patientenrechte, wie das Recht auf freie Arztwahl oder das Recht auf Schadenersatz bei Behandlungsfehlern, festgeschrieben. Diese Patientenrechte sind seit Februar dieses Jahres im Patientenrechtsgesetz gebündelt ([www.bmg.bund.de/patientenrechtsgesetz](http://www.bmg.bund.de/patientenrechtsgesetz); Abrufdatum: 13.06.2013). Davor waren sie in verschiedenen Gebieten des Straf-, Zivil-, Krankenversicherungs-, Haftungs- und Berufsrechts verankert. Für Patienten war dies nicht überschaubar.

Wie werden aktuell die Patientenrechte in der Bevölkerung wahrgenommen? Mit der Zusatzbefragung der GEDA-Studie 2009 wurde dies untersucht. Hier wurde ebenfalls erfragt, ob der Leitfaden „Patientenrechte in Deutschland“ (<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/uploads/publications/BMG-G-G407-Patientenrechte-Deutschland.pdf>; Abrufdatum: 13.06.2013) und die Funktion des Patientenbeauftragten der Bundesregierung bekannt sind.

Insgesamt ist der Bekanntheitsgrad individueller Patientenrechte relativ hoch. Am bekanntesten sind dabei die Rechte auf freie Arztwahl und auf vertrauliche Datenbehandlung (**Tabelle 1**). Während bei Frauen das Recht auf Schadenersatz am wenigsten bekannt ist, ist es für Männer das Recht auf Selbstbestimmung. In der Altersgruppe der 60-Jährigen und Älteren kennen gerade einmal 34 % das Recht

Tabelle 1: Bekanntheit der Patientenrechte in Prozent. Datenbasis: GEDA Zusatzbefragung 2009.									
Recht auf...	freie Arztwahl	Zweit-meinung	Sorgfältige Behand-lung	Beratung durch die Krankenkasse	Selbstbe-stimmung	umfassende Aufklärung	Einsicht in Unter-lagen	vertrau-liche Datenbe-handlung	Schaden-ersatz
<b>Geschlecht</b>	*	**	***			*		**	***
Frauen (n=1.542)	93,1	71,2	44,3	48,1	41,3	60,1	46,4	83,4	38,7
Männer (n=1.456)	95,2	65,2	52,3	49,1	43,2	64,6	49,4	87,6	46,8
Gesamt (n=2.998)	94,1	68,3	48,1	48,6	42,2	62,3	47,8	85,5	42,6
<b>Altersgruppen</b>	*	***	***	***	**		*	***	***
18–39 Jahre (n=990)	93,9	73,6	54,4	40,7	46,3	63,9	44,2	92,0	47,3
40–59 Jahre (n=1.097)	95,6	70,9	46,9	51,3	40,1	63,2	49,0	88,1	45,9
60 Jahre und älter (n=912)	92,4	59,3	42,8	53,7	40,5	59,3	50,4	75,1	33,7
<b>Bildungsstatus</b>	***	***	***	***	***	***	***	***	***
Niedrig (n=676)	89,5	61,1	33,5	42,8	31,4	53,0	38,5	80,5	29,6
Mittel (n=1.545)	95,3	71,4	49,6	51,9	44,0	66,0	50,4	86,2	45,7
Hoch (n=777)	95,7	67,7	59,5	46,0	48,9	62,2	51,1	88,9	48,3

\*p< 0,05; \*\*p< 0,01; \*\*\*p< 0,001.



auf Schadenersatz; die 18- bis 39-Jährigen sind dagegen weniger mit dem Recht auf Beratung durch die Krankenkasse vertraut (41%). Hinsichtlich des Bildungsstatus zeigt sich, dass Patientenrechte bei Personen mit niedrigem Bildungsstatus weniger bekannt sind als bei Personen mit mittlerem und hohem Bildungsstatus.

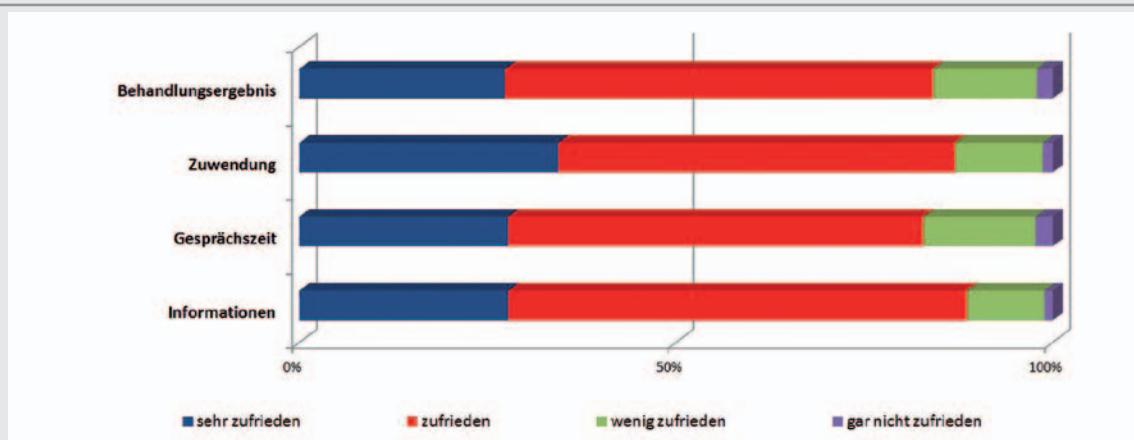
Die Möglichkeit Patientenrechte in Deutschland wahrzunehmen wurde von 36% als sehr gut bis gut eingeschätzt (48% weniger gut, 13% schlecht, 3% sehr schlecht). Jüngere schätzen diese Möglichkeiten häufiger als weniger gut bis schlecht ein als die

älteste Altersgruppe. Personen mit niedrigem Bildungsstatus beurteilen im Vergleich zu Personen anderer Statusgruppen die Wahrnehmungsmöglichkeiten häufiger als sehr gut.

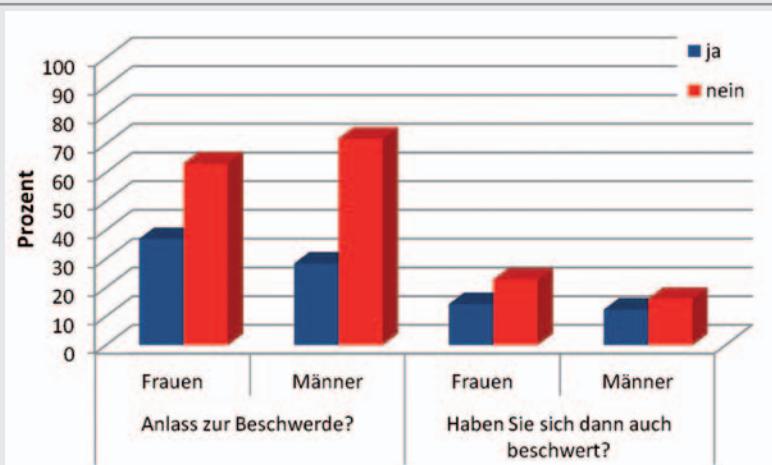
### Zufriedenheit

Der Großteil der Befragten (88%) ist mit dem letzten Kontakt im Gesundheitswesen sehr zufrieden oder zufrieden (**Abbildung 2**). Frauen sind etwas häufiger wenig bis gar nicht zufrieden als Männer. Wird der Altersverlauf betrachtet, sind es die Jüngeren, die häufiger nicht zufrieden sind. Personen mit niedriger Bildung geben häufiger an, wenig bis

**Abbildung 3: Zufriedenheit mit letztem Kontakt im Gesundheitswesen in ausgewählten Bereichen in Prozent (n=2.589). Datenbasis: GEDA Zusatzbefragung 2009.**



**Abbildung 4: Personen, die Anlass zur Beschwerde hatten (n=964) und Personen, die sich tatsächlich beschwerten (n=383) in Prozent. Datenbasis: GEDA Zusatzbefragung 2009.**



gar nicht zufrieden zu sein, im Vergleich zu Personen der höheren Bildungsgruppen.

Die größte Unzufriedenheit wurde hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Gesprächszeit (17%) und des Behandlungsergebnisses (16%) geäußert (**Abbildung 3**).

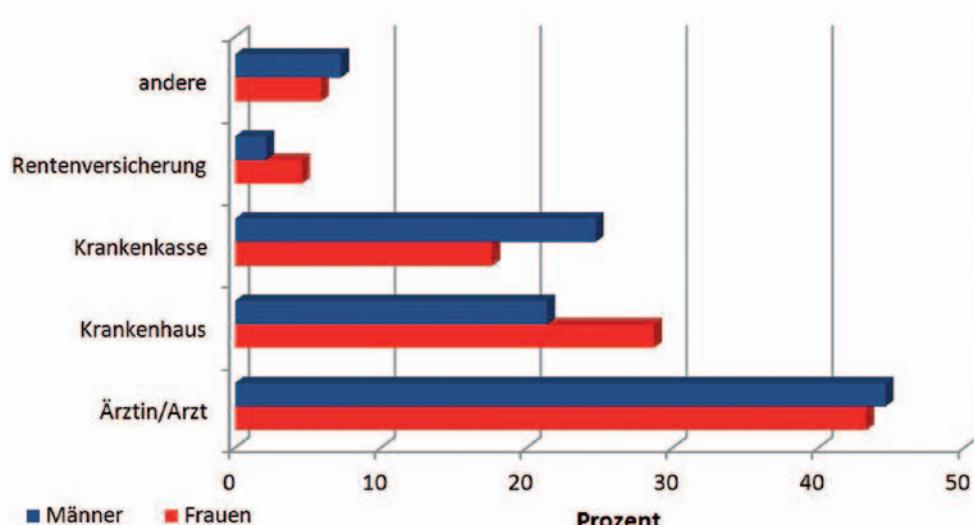
### Beschwerden

Die Frage, ob es im vergangenen Jahr zu Situationen beim Kontakt mit Akteuren im Gesundheitswesen gekommen ist, über die man sich gerne beschwert hätte, wurde von 33 % der Personen bejaht (37% der Frauen, 28% der Männer) (**Abbildung 4**). Dem stimmten vor allem 18- bis 39-jährige Personen zu. Von den Personen mit hohem Bildungsstatus geben knapp 40% an, einen Anlass zur Beschwerde zu haben. Diese Situationen traten vor allem im Kontakt mit Ärzten und Krankenhäusern auf. Von den insgesamt 964 Personen, die einen Anlass zur Beschwerde

hatten, haben sich 383 (40 %) tatsächlich beschwert (**Abbildung 4**). Dabei waren es häufiger ältere Personen, die sich beschwerten. Mit steigendem Bildungsstatus steigt auch die Zahl der Beschwerden.

Des Weiteren wurde erfragt, an wen man sich im Fall einer Beschwerde gewandt hat. Am häufigsten werden der betreffende Arzt (44%), Krankenhaus (26%) und die Krankenkasse (21%) angeführt (**Abbildung 5**). Die Daten zeigen, dass sich Männer und Frauen am häufigsten bei der Ärztin beziehungsweise dem Arzt selbst beschweren; Frauen führen zudem häufiger als Männer Beschwerden im Krankenhaus durch. Während sich die jüngste Altersgruppe (18 bis 39 Jahre) am häufigsten beim Arzt selbst beschwert, geben über die Hälfte der 60-Jährigen und Älteren an, sich an die Krankenkasse gewandt zu haben. Lediglich 1% der Befragten sucht bei Beschwerdeanlass eine Patien-

**Abbildung 5: Stellen, an die sich bei Beschwerden gewandt wurde in Prozent (n=383). Datenbasis: GEDA Zusatzbefragung 2009.**



tenberatungsstelle auf, vor allem Personen mit hohem Bildungsstatus.

## Fazit

Die vorliegenden Auswertungen der GEDA-Zusatzbefragung 2009 weisen darauf hin, dass Aspekte der Bürger- und Patientenorientierung auf unterschiedliche Weise von Menschen umgesetzt werden. Entsprechend unterscheidet sich die Bewertung der Versorgungspraxis und des eigenen Informationsstandes. Neben Wissenslücken hinsichtlich ausgewählter Bereiche des Gesundheitswesens gibt es auch Defizite bei der Kenntnis von Patientenrechten sowie im Umgang mit Beschwerden. Als relevante Einflussgrößen gelten dabei Geschlecht, Alter und Bildungsstatus.

Damit wird deutlich, dass differenzierte Unterstützungsangebote notwendig sind, um Bürgern und Patienten die Möglichkeit zu bieten, sich zu kompetenten und aktiven Partnern im Gesundheitssystem zu entwickeln. Die gesetzliche Basis bildet das neue Patientenrechtegesetz, das im Februar dieses Jahres in Kraft getreten ist. Dazu gehört auch, die Patientenberatung (UPD) weiter auszubauen und die Informations- und Schulungsangebote nutzorientiert weiterzuentwickeln. So interessieren sich Nutzer weniger für Themen, die sich nicht unmittelbar auf den eigenen Gesundheitszustand beziehungsweise Erkrankungsfall beziehen, wie zum

Beispiel Zugang zur Versorgung oder Hinweise auf Leitlinien oder Qualitätsberichte. Gute Erfahrungen werden beispielsweise bei der Integration der Themen in krankheitsspezifische Bildungsangebote – sogenannte En-Passant-Schulungen – gemacht. Hier werden Interessierte zu Bildungsmaßnahmen eingeladen, die sich an Gesundheitsthemen orientieren, beiläufig (en passant) werden dabei die eher systembezogenen Kenntnisse vermittelt (Weithe 2011). Des Weiteren sind die Bedingungen in sozialen Kontexten (Familie, Schule und am Arbeitsplatz) relevant, die es ermöglichen, sich zu entwickeln und sich den Zugang zu Informationen und Wissen zu verschaffen.

## Literatur

Bertelsmann Stiftung (2004): Gesundheitsmonitor. Ein Newsletter der Bertelsmann Stiftung. 1/04. <http://www.bertelsmann-stiftung.de> (Abrufdatum: 13.06.2013).

Bundesgesetzblatt (2013): Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 9, ausgegeben zu Bonn am 25. Februar 2013.

Dierks M-L, Schwartz FW (2011): Patienten, Versicherte, Bürger – die Nutzer des Gesundheitswesens. In: Walter U et al. (Hrsg.): Public Health. Gesundheit und Gesundheitswesen. Urban & Fischer München – Jena: 314–321.

Dierks M-L (2008): Patientenuniversität – Wege zur Erhöhung der Gesundheitskompetenz und Beteiligung. In: Mozygemb K et al. (Hrsg.): Nutzerorientierung. Lässt sich das Gesundheitssystem mitgestalten? Huber. Bern.

Dierks M-L, Seidel G, Schwartz FW, Horch K (2006): Bürger- und Patientenorientierung im Gesundheitswesen. Robert-Koch-Institut. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Heft 32. RKI Berlin.

Dierks M-L, Schaeffer D (2006): Die Nutzerperspektive in der Versorgungsforschung. In: Forum Public Health. Okt (14) 52: 24–5.

Dierks M-L, Seidel G (2005): Gleichberechtigte Beziehungsgestaltung zwischen Ärzten und Patienten – wollen Patienten wirklich Partner sein? In: Härter M, Loh A, Spies C (Hrsg.): Patientenbeteiligung bei medizinischen Entscheidungen. Neue Anstöße zum Transfer in die Patientenversorgung. Deutscher Ärzteverlag Köln: 35–44.

Horch K, Hintz Peter B, Ryl L, Dierks M-L (2012): Ausgewählte Aspekte einer Bürger- und Patientenorientierung in Deutschland. Die Beurteilung aus Sicht der Nutzer. In: Bundesgesundheitsbl – Gesundheitsforsch – Gesundheitsschutz 55: 739–745.

Horch K, Hölling G, Klärs G et al. (2009): Ansätze zur Evaluation des Gesundheitsziels „Gesundheitliche Kompetenz erhöhen, Patient(inn)ensouveränität stärken. In: Bundesgesundheitsbl - Gesundheitsforsch – Gesundheitsschutz 52: 889–896.

Horch K, Wirz J (2005): Nutzung von Gesundheitsinformationen. In: Bundesgesundheitsbl Gesundheitsforsch Gesundheitsschutz 48: 1250–1255.

RKI (2011): Daten und Fakten: Ergebnisse der Studie „Gesundheit in Deutschland aktuell 2009“. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Robert Koch-Institut Berlin.

Scheibler F, Pfaff HH (2003): Shared Decision-Making. Der Patient als Partner im medizinischen Entscheidungsprozess. Juventa Verlag Weinheim.

Sommerhalder K, Abel T (2007): Gesundheitskompetenz: Eine konzeptuelle Einordnung. Universität Bern. Institut für Sozial- und Präventivmedizin. Abteilung für Gesundheitsforschung. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit.

Weithe V (2011): Effekte der Nachhaltigkeit von Gesundheitsbildungmaßnahmen am Beispiel der Patientenuniversität der Medizinischen Hochschule Hannover. Magisterarbeit Studiengang Public Health Hannover. <http://www.bmg.bund.de/praevention/patientenrechte/patientenrechtegesetz.html> (Abrufdatum: 10.06.2013).

## Kontakt

Dr. Livia Ryl  
Robert Koch-Institut  
Abt. Epidemiologie und Gesundheitsmonitoring  
FG Gesundheitsberichterstattung  
General-Pape-Straße 62  
12101 Berlin  
E-Mail: RylL[at]rki.de

[RKI]

# **Offene Verwaltung am Beispiel des Umweltministeriums Nordrhein-Westfalen**

**Ministry for Environment of North Rhine-Westphalia  
as an example of Open Government**

**Nora Gerstenberg, Christiane Krüger, Monika Mallau,  
Jens Müller, Elke Stöcker-Meier**

## **Abstract**

The changing role of information and communication in society compels all governments to embark on new routes to show the public what civil servants do, how they do it and what results they achieve. This must be done in a clear and concise manner and ought to include an illustration of what might reasonably be expected from the community and how all of society can be invited to participate. Community participation needs to be recognised and actively promoted as elementary to any public agency's activities. This requires a rethink amongst civil servants; a process which is bound to take a while and therefore needs to be actively triggered and backed by political decision makers. Across the North Rhine-Westphalia Government's environment portfolio, this process of change has already begun, as demonstrated by various concrete examples of Open Government.

## **Zusammenfassung**

Die gesellschaftlichen Veränderungen im Bereich von Information und Kommunikation erfordern, dass auch die Verwaltung neue Wege beschreitet, um den Bürgerinnen und Bürgern ihre eigene Tätigkeit und die dadurch erzielten Ergebnisse sachlich und verständlich zu präsentieren, sie angemessen an ihren eigenen Aufgaben zu beteiligen und einzubinden. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger muss als selbstverständliches Element der behördlichen Arbeit verstanden und gelebt werden und zwar in jedem Arbeitsbereich. Dazu muss in den Verwaltungen ein Umdenken stattfinden. Das ist ein längerer Prozess, der finanzielle und personelle Ressourcen benötigt und daher politisch gewollt, angestoßen und unterstützt werden muss. Im Umweltministerium Nordrhein-Westfalen (NRW) und seinem Geschäftsbereich hat dieser Veränderungsprozess bereits begonnen, wie konkrete Beispiele aus den klassischen Bereichen der „Offenen Verwaltung“ beziehungsweise des Open Government belegen.

## **Einleitung**

Transparenz schafft Vertrauen. Politik und Verwaltung sind daher aufgefordert, sich für die Bürgerinnen und Bürger zu öffnen und die modernen Möglichkeiten der Kommunikation und Information für die eigenen Zwecke zu nutzen. Die häufig zu beobachtende destruktive Energie von Politikbeziehungsweise Staatsverdrossenheit und das Misstrauen gegenüber behördlichem Handeln kann in Akzeptanz und sogar konstruktives Engagement verwandelt werden, wenn die Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern ihre eigene Tätigkeit und die dadurch erzielten Ergebnisse sachlich und verständlich präsentiert, sie unter Berücksichtigung von Aufwand und Mehrwert für alle Seiten angemessen daran beteiligt und in eigene Aufgaben einbindet. Dazu ist es notwendig, dass sich die „Öffentlichkeitsarbeit“ nicht nur auf die Herausgabe von Informationen beschränkt. So wie es selbstverständlich

ist, dass in einem Ministerium je nach Aufgabenstellung andere Referate, Fachbehörden oder andere Ressorts beteiligt werden, muss es künftig selbstverständlich werden, dass auch die Bürgerinnen und Bürger umfassend informiert, eingebunden und gehört werden. Das erfordert einen nachhaltigen Veränderungsprozess in den Verwaltungen, der politisch gewollt sein, von der Führungsebene angestoßen und mit personellen und finanziellen Ressourcen unterstützt werden muss.

## **Elemente der Offenen Verwaltung**

Im Umweltministerium NRW wurde für den Veränderungsprozess hin zu einer „Offenen Verwaltung“ (Open Government) eine Strategie entwickelt, die das Ziel hat, Systematik und Einheitlichkeit bei

der Anwendung von Transparenz- und Partizipationsverfahren zu erreichen. Dabei werden für die Elemente der „Offenen Verwaltung“, nämlich Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit, die Definitionen aus dem vom IT-Planungsrat – dem zentralen Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik – am 25.10.2012 verabschiedeten Eckpunktepapier „Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ (IT-Planungsrat 2012) berücksichtigt. Der gesamte Prozess ist eingebettet in die ressortübergreifenden Arbeiten der Landesregierung zum Open Government.

**Transparenz** wird als der barrierefreie beziehungsweise -arme Zugang zu Daten und Informationen der Behörden verstanden. Ein Ziel ist es, die Grundlagen des Verwaltungshandelns nachvollziehbar zu machen, aber auch Daten und Informationen für Auswertungen Dritter zur Verfügung zu stellen (Open Data). Alle geeigneten Daten, die in der Zuständigkeit des Umweltministeriums erhoben und generiert werden, sollen daher schrittweise in einem zweckmäßigen Format der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

**Teilhabe (Partizipation)** bedeutet Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen. Wesentliches Ziel ist es, die Gesellschaft stärker in die Entscheidungen der Verwaltung einzubeziehen. Es sind unterschiedliche Formen der Beteiligung möglich. Sie kann sowohl direkt auf Veranstaltungen als auch indirekt über elektronische Medien (E-Partizipation, siehe dazu unten „Beispiel Lärmaktionspläne“) stattfinden.

Sowohl die direkte als auch die elektronische Beteiligung soll im Umweltministerium NRW künftig systematisch weiterentwickelt werden. Für Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren in der Umweltverwaltung soll eine moderne Form der Bürgerbeteiligung etabliert werden.

**Zusammenarbeit** heißt vertieftes Zusammenwirken staatlicher Stellen mit gesellschaftlichen Gruppen oder einzelnen Bürgerinnen und Bürgern bei der Erledigung staatlicher Aufgaben. Ziel ist es, das in der Gesellschaft vorhandene Wissen zu vernetzen, um damit die Qualität des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Auch in diesem Bereich gibt es schon jetzt einzelne Umsetzungsbeispiele im Geschäftsbereich des Umweltministeriums NRW. Zukünftig soll systematisch geprüft werden, an welchen Aufgaben

der Verwaltung Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden können.

Die Offene Verwaltung kann nur schrittweise eingeführt werden. Im Umweltministerium NRW wurde schon traditionell großer Wert auf Transparenz und Information gelegt. Davon zeugen zahlreiche konkrete Angebote, von denen einige, insbesondere aus dem Bereich der Partizipation, im Folgenden beispielhaft vorgestellt werden.

## Transparenz/Information/Open Data

### **Beispiel: Pestizidreport**

In Nordrhein-Westfalen werden im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung jährlich rund 4.000 Proben Obst und Gemüse auf Rückstände von mehr als 600 verschiedenen Pflanzenschutzmitteln untersucht. Seit 2007 wird im „Pestizidreport“ ([www.pestizidreport.nrw.de](http://www.pestizidreport.nrw.de), Abrundatum: 04.04.2013) für jede Obst- oder Gemüsesorte, von der landesweit mindestens 20 Proben pro Jahr untersucht werden, eine komplette Auswertung ins Internet gestellt, die einmal pro Woche aktualisiert wird. Die Auswertung umfasst nicht nur Angaben darüber, wie viele Proben Pestizide enthalten und wie häufig Höchstmengen überschritten sind, sondern auch einen Vergleich der Herkunftsländer und der großen Supermarktketten. Verbraucherinnen und Verbraucher haben so jederzeit die Möglichkeit, sich über die Belastung von Obst und Gemüse mit Rückständen von Pflanzenschutzmitteln zu informieren und dies bei ihren Kaufentscheidungen zu berücksichtigen.

Im „Pestizidreport“ sind alle Untersuchungen des laufenden und der drei vorhergehenden Jahre aufgeführt und können als Jahresvergleich oder einzelne Jahresauswertung angezeigt werden. Die Internetseite gibt Auskunft darüber, ob überhaupt Pestizide nachweisbar waren, ob die zulässige Höchstmenge überschritten wurde und ob Mehrfachrückstände aufgefallen sind. Aufgeschlüsselt wird außerdem, welche Pestizidwirkstoffe am häufigsten gefunden wurden. Ergänzend bietet der „Pestizidreport“ Kurzinformationen darüber, was ein Pflanzenschutzmittel genau ist, welche Regeln für Rückstände gelten und wie die Lebensmittelüberwachung untersucht.

### **Beispiel: NRW Umweltdaten vor Ort**

Die Internet-Anwendung „NRW Umweltdaten vor Ort“ wurde im Jahr 2006 als zentraler Bestandteil der Umsetzung des Nordrhein-Westfälischen Um-

weltinformationsgesetzes eingerichtet und 2012 komplett überarbeitet. „NRW Umweltdaten vor Ort“ soll Bürgerinnen und Bürger über Umweltsachverhalte des unmittelbaren Lebensumfeldes informieren. Hierfür werden Daten der Umweltverwaltung aus ganz Nordrhein-Westfalen zusammengeführt.

Wenn man wissen möchte, was aus dem Schornstein der Fabrik gegenüber herauskommt, welche Ozonbelastung gerade bei der nächstgelegenen Luftmessstation vorherrscht, ob bei einem Umzug das neue Zuhause durch Überschwemmungen gefährdet sein könnte oder welche Lärmbelastung der Verkehr auf der Straße vor der Haustür verursacht, lassen sich diese und weitere Fragen mit der Anwendung „NRW Umweltdaten vor Ort“ leicht beantworten ([www.uvo.nrw.de](http://www.uvo.nrw.de), Abrufdatum: 04.04.2013).

Für einen beliebigen Ort in Nordrhein-Westfalen stellt die Anwendung Informationen über die Themengebiete Natur und Landschaft, Luftreinhaltung, Wasser und Abwasser, Abfall, Lärm und Verbraucherschutz bereit. Dies geschieht schnell und zielgerichtet auf einer übersichtlichen Oberfläche mit einfach zu bedienenden Werkzeugen. Zur Datensuche genügt die Eingabe der Adresse, um eine Luftbildkarte des Wohnortes anzuzeigen. Nun kann man die Kartendarstellung stufenweise vergrößern oder verkleinern, verschieben und thematische Karten aus den oben genannten Umweltthemen ein- und ausschalten. Dabei wird unter anderem die Lage von Luft- und Pegelmessstationen, Natur- und Wasserschutzgebieten oder Überschwemmungsgebieten auf einer Karte dargestellt. Bei den Messstationen genügt ein Mausklick und man erhält die aktuellen Luftpesswerte oder Wasserstände. Für spezielle Fragestellungen sind Links zu weiterführenden Informationen sowie zu den jeweils zuständigen Behörden aufgenommen.

## Teilhabe/Partizipation

### **Beispiel: Lärmaktionsplanungen**

Die Information der Öffentlichkeit über die vorhandene Lärmbelastung und ihre Mitwirkung an der Lärmaktionsplanung der Städte und Gemeinden sind verpflichtende Bestandteile der EG-Umgebungslärmrichtlinie. Den Betroffenen soll die Gelegenheit gegeben werden, ihre Interessen in die Maßnahmenplanung einzubringen und die Gegebenheiten vor Ort mitzustalten.

Insbesondere in den Ballungsräumen Nordrhein-Westfalens mit einem großen Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund und aus sozial benachteiligten Verhältnissen besteht die Schwierigkeit, größere Bevölkerungsanteile für die Mitwirkung an der Lärmaktionsplanung zu gewinnen. Die klassischen Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung werden meistens nur an versteckter Stelle publik gemacht und sind oft so unattraktiv und schwer verständlich in der Darstellung, dass nur wenige Bürgerinnen und Bürger sie wahrnehmen oder die Anregungen auf einem qualitativ niedrigen Niveau erfolgen. Auch sind die klassischen Verfahren häufig mit einem erheblichen Ressourcenaufwand verbunden. Hier bieten elektronische Verfahren neue und interessante Möglichkeiten. Das Umweltministerium hat deshalb ein Verfahren zur sogenannten E-Partizipation in der Lärmaktionsplanung entwickeln lassen, das anschließend in einem Modellprojekt mit der Stadt Essen ([www.esen-soll-leiser-werden.de](http://www.esen-soll-leiser-werden.de), Abrufdatum: 04.04.2013) erprobt wurde. Das Modellprojekt hat gezeigt, dass über das Internet eine Intensität und Qualität der Bürgerbeteiligung erreicht werden kann, wie sie mit einem klassischen Angebot nicht möglich wäre. Besonders die Kartendarstellungen erleichtern die Benutzung des Systems. Darüber hinaus unterstützt das Verfahren die Verwaltung bei der Auswertung der elektronisch vorliegenden Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger.

E-Partizipation ist aber nicht in allen Fällen umweltrelevanter Planungen das Mittel der Wahl. Das Umweltministerium hat deshalb „Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich“ erarbeiten lassen. Diese sollen Behörden unterstützen, bei umweltrelevanten Planungen passende Dialog- und Beteiligungsverfahren auszuwählen. In diesen Handreichungen werden Internet-Verfahren, Veranstaltungen/Gespräche sowie Printmedien im Hinblick auf ihre Potenziale dargestellt. Entscheidend für die Wahl eines passenden Instrumentes sind unter anderem das Ziel des Beteiligungsverfahrens (Information, Mitwirkung an der Maßnahmenentwicklung, Konfliktlösung) sowie Art und Größe der Zielgruppe. Die Handreichungen können über die Internetseite [http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/service\\_kontakt/archiv/presse2012/presse121118.php](http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/service_kontakt/archiv/presse2012/presse121118.php) (Abrufdatum: 04.04.2013) bestellt oder heruntergeladen werden.

Abbildung 1: Internetseite <http://www.klimaschutz.nrw.de> (Abrufdatum: 03.07.2013).



### **Beispiel: Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit**

Um effiziente Strukturen für Formen der Kommunikation und Beteiligung zwischen Behörden und der Öffentlichkeit zu schaffen, werden im Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit Nordrhein-Westfalen im Themenfeld „Dialogstrukturen im umweltbezogenen Gesundheitsschutz“ entsprechende Methoden analysiert und weiter entwickelt.

Im Jahr 2007 wurde das Projekt „Dialogstrukturen am Beispiel von Betriebsbereichen nach Störfallrecht“ abgeschlossen, das vor allem die Kommunikationsformen in dem Dreieck Behörde, Öffentlichkeit und Unternehmen betrachtete. Ziel war es – ausgehend von rechtlich verbindlichen Informationspflichten für Unternehmen im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung – Dialogstrukturen und -methoden der Zusammenarbeit darzustellen und zu optimieren. Dazu wurde der aktuelle Status zu Berichten, Leitlinien und Ratgebern im Hinblick auf Kommunikation und Dialoggestaltung zwischen Behörde, Öffentlichkeit und Unternehmen recherchiert. Die Rechercheergebnisse und die Diskussion von Praxisbeispielen mit den Akteuren führten zu Empfehlungen für eine pro-aktive Kommunikationsstrategie der Umweltbehörden. Der aktive und nicht vorrangig anlassbezogene Dialog mit der Öffentlichkeit wird nicht nur für Unternehmen, sondern auch für Umweltbehörden als wichtige Aufgabe angesehen. Beispiele sind aktive Pressearbeit, Umwelttelefon, Gesprächskreise,

se, Notfallmanager. Die Dokumentation zu dem Projekt mit ausgewählten Gute-Praxis-Beispielen kann über die Internetseite: <http://www.apug.nrw.de/inhalte/dialog.htm> (Abrufdatum: 04.04.2013) heruntergeladen werden.

Auf dieser Seite stehen auch Informationen über zwei weitere Projekte zum Thema „Kommunale Zusammenarbeitstrukturen zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Planungsverfahren“ zur Verfügung. Ausgangspunkt für beide Projekte war die Beschreibung und Analyse der Zusammenarbeit der Planungs-, Gesundheits- und Umweltämter anhand konkreter Bebauungsplanverfahren. In Werkstattgesprächen wurden mit den Akteuren positive Verfahrensweisen zur Verbesserung der kommunalen Zusammenarbeitsstrukturen herausgestellt. Die aus den Projekten abgeleiteten Ratschläge liefern Anregungen für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Zusammenarbeit dieser Fachämter, um die Belange des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes in Planungs- und Genehmigungsverfahren erfolgreich einzubringen. Es wurde zum Beispiel empfohlen, alle von der Planung berührten Umwelt- und Gesundheitsbelange frühzeitig und vollständig zu erfassen sowie die relevanten Akteure, insbesondere die Gesundheitsämter, frühzeitig einzubinden.

### **Beispiel: Klimaschutzplan**

Mit dem Klimaschutzplan hat die NRW-Landesregierung den umfangreichsten Beteiligungsprozess

in der deutschen Klima- und Energiepolitik initiiert. Er ist eine „Road-Map“ für die neue Klimaschutz- und Energiepolitik in NRW. Mehr als 400 Vertreterinnen und Vertreter aus Industrie, Handwerk, Energieversorgung, kommunalen Spitzenverbänden, Umweltverbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Verbraucherschutzorganisationen, Politik und anderen gesellschaftlichen Gruppen entwickeln in der aktuell laufenden Konzeptionsphase unter Federführung des Umweltministeriums Vorschläge für Klimaschutzstrategien und -maßnahmen, um die im Klimaschutzgesetz festgelegten Treibhausgas-Minderungsziele zu erreichen. Anschließend beginnt die Differenzierungs- und Vernetzungsphase, in der der Beteiligungsprozess mit zielgruppenspezifischen Angeboten in die Breite geht. So erhalten auch Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit zur Stellungnahme und können so ihre Interessen vertreten und Vorschläge einbringen.

Über den Klimaschutzplan informiert die Internetseite <http://www.klimaschutz.nrw.de/klimaschutzplan-im-dialog/dokumente-und-ergebnisse/> (**Abbildung 1**; Abrufdatum: 03.07.2013). Hier können Protokolle der beteiligten Klimaschutzplan-Arbeitsgruppen eingesehen werden. Außerdem ist eine Kontaktadresse für Rückfragen angegeben.

### **Beispiel: Einsatz Sozialer Medien**

Mit der Nutzung des Business-Netzwerkes XING und des Microblogging-Dienstes Twitter ist das Umweltministerium auch im Bereich der Sozialen Medien aktiv. Während über die Verbreitung von Presseinformationen und die Herausgabe von Broschüren nur einseitige Kommunikation stattfindet, kann über die digitalen Kanäle ein interaktiver Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern hergestellt werden.

Im Dezember 2010 ging der XING-Account von Umweltminister Johannes Remmel online. Über diese Plattform können der Minister beziehungsweise die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pressestelle regelmäßig über die Arbeit des Ministeriums und seines nachgeordneten Bereichs informieren. Minister Remmel ist mit über 1.000 XING-Nutzerinnen und -Nutzern vernetzt. Diese können den Minister per Direktnachricht kontaktieren und so in Dialog treten.

Ein Profil beim Microblogging-Dienst Twitter („Minister\_Remmel“) wurde im September 2011 eingerichtet. Interessierte Bürgerinnen und Bürger

werden hier mehrmals täglich über neuste Entwicklungen aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums informiert. Neben dem Minister twittern auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pressestelle über seinen Account. Über 1.600 User haben die Twitter-Nachrichten (Tweets) des Ministers abonniert.

Nach der Auftaktveranstaltung zum Klimaschutzplan am 15. Februar 2012 eröffnete das Ministerium einen zweiten Account mit dem Namen „KlimagesetzNRW“. Unter diesem Profil werden Informationen rund um das Klimaschutzgesetz, den Klimaschutzplan, den Klimawandel und die Klimaanpassung an die Follower des Profils getwittert.

## **Zusammenarbeit**

### **Beispiel: Fundortdaten**

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW unterstützt die Behörden des Landes durch die Bereitstellung von Fundortdaten und weiteren fachlichen Informationen zum Vorkommen wildlebender Pflanzen und Tiere, zu Alleen und Altbäumen. Diese Informationen stehen im Kontext der Umweltinformationssysteme, die unter der Bezeichnung „Umweltdaten vor Ort“ im Umweltministerium NRW betreut werden und der allgemeinen Verbreitung von Umweltinformationen in NRW dienen.

Für die genannten Anwendungen werden auch Daten von Dritten, beispielsweise von Verbänden, Vereinen, Arbeitsgruppen oder einzelnen Expertinnen und Experten „eingesammelt“. Diese Daten-„Beschaffung“ ist seit 2012 über das Internet/Mobilfunknetz möglich.

Durch den Einsatz von Smartphone-Apps wird die Erfassung und Bereitstellung von Naturschutzdaten deutlich vereinfacht und verbessert und den Bürgerinnen und Bürgern eine weitere Möglichkeit eröffnet, aktiv am Naturschutz teilzunehmen. Mit dem neuen System können seltene Tiere und Pflanzen, Altbäume und Alleen im Gelände lagegenau aufgenommen und weitergemeldet werden. Die im Gelände erfassten Informationen werden an ein Web-Portal übermittelt, fachlich geprüft und dann gegebenenfalls den Naturschutzbehörden zur Verfügung gestellt. Eine Freigabe von Meldungen für den amtlichen Naturschutz setzt immer das ausdrückliche Einverständnis des Meldenden voraus.

Durch das Engagement der Bürgerinnen und Bürger werden wertvolle Beiträge zum Naturschutz geleistet. Nur wenn den Behörden bekannt ist, wo seltene und gefährdete Arten leben, wo seltene Altbäume und darin lebende Tiere besondere Aufmerksamkeit verdienen und an welchen Stellen in Nordrhein-Westfalen sich Alleen befinden, können sie geeignete Maßnahmen zu deren Schutz ergreifen. Der „Artenfinder“ ([www.lanuv.nrw.de/service/infosysteme.htm](http://www.lanuv.nrw.de/service/infosysteme.htm), Abrufdatum: 04.04.2013) dient direkt dem Erhalt der heimischen Tier- und Pflanzenwelt, die durch vielfältige Belastungen gefährdet ist. Im Umfeld von Altbäumen, insbesondere in den Baumkronen, lebt eine Vielzahl von Arten, die unter besonderem gesetzlichen Schutz stehen. Deshalb ist es ebenfalls wichtig zu wissen, wo Altbäume zu finden sind („Altbauumfinder“, Link siehe oben). Alleen sind ein wertvoller Bestandteil unserer Kulturlandschaft und tragen wesentlich zu einem harmonischen Landschaftsbild bei, das sie regional ganz entscheidend prägen können. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil einer lebenswerten Umwelt und aus diesem Grunde gesetzlich geschützt („Alleenfinder“, Link siehe oben).

Durch die genannten Anwendungen ist es erstmals durch Interaktion zwischen interessiertem Bürger und Umweltbehörde möglich, Wissen über Tatbestände in der Umwelt dezentral einzusammeln und in einem Umweltinformationssystem für alle Beteiligten und Interessierten verfügbar zu machen.

## Fazit

Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit haben bereits erfolgreich Eingang in die Arbeit des Umweltministeriums NRW und die seines Geschäftsbereiches gefunden. Bis zu einer vollständigen Umsetzung der Offenen Verwaltung ist es allerdings noch ein langer Weg, der nur dann nachhaltigen Erfolg haben wird, wenn die Beschäftigten der Überzeugung sind, dass eine Offene Verwaltung sinnvoll, machbar und leistbar ist.

Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am eigenen Planen und Handeln ist in der Verwaltung historisch gesehen nur wenig ausgeprägt. Da ein Mehr an Transparenz und Beteiligung auch ein Mehr an Arbeit bedeutet, stehen viele Beschäftigte einer Öffnung der Verwaltung eher skeptisch bis ablehnend gegenüber. Insofern ist es wesentlich für das Gelingen des Veränderungsprozesses, dass die Beschäftigten an der Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes beteiligt sind, ihnen die Möglichkeit zur Fortbildung gegeben wird und die Vorteile der modernen Informations- und Kommunikationstechniken für die eigene Arbeit erlebbar werden. Im Umweltministerium ist daher geplant, die systematische Öffnung des Hauses nach außen mit einem internen Beteiligungsverfahren zu beginnen. Dazu könnte zum Beispiel eine Veranstaltung dienen, die als „open space“ oder „World Café“ organisiert wird und an der alle interessierten Beschäftigten teilnehmen können.

## Literatur

IT-Planungsrat (2012): Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government). Eckpunkte zur Förderung von Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit. Beschluss des IT-Planungsrats vom 25. Oktober 2012. [http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/9.\\_Sitzung/Steuerungsprojekt\\_Open\\_Government\\_Beschluss\\_Anlage\\_2.html?nn=1299858](http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/9._Sitzung/Steuерungsprojekt_Open_Government_Beschluss_Anlage_2.html?nn=1299858) (Abrufdatum: 04.04.2013).

## Kontakt

Dr. Christiane Krüger  
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes  
Nordrhein-Westfalen  
40190 Düsseldorf  
E-Mail: [christiane.krueger\[at\]mkulnv.nrw.de](mailto:christiane.krueger[at]mkulnv.nrw.de)

[BfS]

# Bürgerbeteiligung als Erfolgsfaktor kommunaler Entwicklung

Public participation as a success factor in local development

*Martin Dünzl*

## Abstract

Understandable information, transparent processes and the opportunity to visibly influence results: whenever the frequently declared and binding objective of public participation results in citizens being taken seriously and treated as equals, it creates a viable basis for achieving long-term development goals even beyond the scope of individual projects. Three examples from Munich can help to illustrate the challenges, opportunities and prospects of using public participation to ensure the success and acceptance of local projects: the Bavarian capital city used mandatory public participation in connection with noise action planning to shape the project together with an external partner. In the so-called "Climate Workshops", public participation was not a compulsory part of the process but rather an approach chosen in order to raise awareness for climate protection targets. And an analysis of the public phase for the revised version of the "Ecology Guideline – Climate Change and Climate Protection" has shown what it takes to make public participation a success factor and which elements are required in the process.

## Zusammenfassung

Verständliche Informationen, transparente Abläufe und die Möglichkeit, Ergebnisse auch erkennbar zu beeinflussen: Wenn man die oft verbindlich festgelegte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf Augenhöhe ernst nimmt, schafft sie über einzelne Projekte hinaus auch eine tragfähige Grundlage für langfristige Entwicklungsziele. Drei Beispiele aus der Landeshauptstadt München (LHM) verdeutlichen Herausforderungen, Chancen und Perspektiven, um über Bürgerbeteiligung Erfolg sowie Akzeptanz für kommunale Aufgaben zu sichern: Die verpflichtende Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Lärmaktionsplanung hat die Landeshauptstadt München genutzt, um das Projekt zusammen mit einem externen Partner zu gestalten. In den „Klimawerkstätten“ war die Bürgerbeteiligung nicht vorgeschriebener Teil eines Projektverlaufs, sondern Konzept, um für Aufmerksamkeit zum Entwicklungsziel Klimaschutz zu sorgen. In einer Auswertung der Öffentlichkeitsphase zur Neufassung der „Leitlinie Ökologie – Klimawandel und Klimaschutz“ zeigte sich, wie und mit welchen Elementen Bürgerbeteiligung ergebnisorientiert eingesetzt werden kann.

## Einleitung

Von aktiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger kann die Kommunalpolitik in mehrfacher Hinsicht profitieren: In konkreten Projekten schärft sie durch Einwände und Anregungen aus der Bevölkerung den Blick für praxisnahe und praktikable Lösungen. Wenn Fragen und Kritik sachgerecht und öffentlich nachvollziehbar beantwortet werden, entstehen Verständnis und Akzeptanz. Wenn die Öffentlichkeit zudem von Entscheidungen nicht nur betroffen, sondern an Entscheidungsprozessen beteiligt ist und erkennbaren Einfluss auf die Ergebnisse hat, ist das eine wichtige Basis, sie erfolgreich umzusetzen.

In manchen Fällen, wie etwa bei der Lärmaktionsplanung, ist die Beteiligung der Öffentlichkeit als Teil des Verfahrens vorgeschrieben. Die ohne recht-

liche Vorgaben von der Verwaltung initiierte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern hingegen ist dann ein vielversprechender Ansatz, wenn das persönliche Engagement jedes Einzelnen gefragt ist, um kommunalpolitische Ziele zu erreichen, wie etwa beim Klima- und Ressourcenschutz. Die Lärmaktionsplanung und das Projekt „Klimawerkstätten“ waren in München Beispiele dafür, wie verschieden Bürgerbeteiligung gestaltet werden kann. In der Öffentlichkeitsphase zur Neufassung der „Leitlinie Ökologie – Klimawandel und Klimaschutz“, die unterschiedliche Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung kombinierte, zeigt die Auswertung, was für den Erfolg der einzelnen Elemente entscheidend ist.

## Vorgeschriebene Beteiligung der Öffentlichkeit: die Lärmaktionsplanung

Schädliche Umwelteinwirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Lebensqualität zu vermeiden und zu vermindern: Mit diesem Ziel ist die Lärmminderungsplanung eine kommunale Aufgabe (**Abbildung 1**). Rechtliche Vorgaben hierzu definiert ein Teil des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), das die EG-Umgebungslärmrichtlinie vom 25. Juni 2002 umsetzt. Innerhalb des Verfahrens ist die Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben, gefordert werden hierfür klare, verständliche und leicht zugängliche Informationen, wie auch die Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung von Lärmaktionsplänen mitzuwirken. Damit ist ein verbindlicher Rahmen für die Bürgerbeteiligung gesetzt. Die Herausforderung besteht darin, geeignete Mittel einzusetzen, um ein langfristiges Projekt darzustellen, inhaltlich zu vermitteln sowie den Gestaltungsspielraum darin zu verdeutlichen. Die Chance dieses Vorgehens liegt gerade darin, über Anregungen und Einwände Verbesserungen im Sinne der Bürgerinnen und Bürger und für das angestrebte Planungsziel umzusetzen.

Als Projektpartner, der in den Veranstaltungen auch die Kommunikation mit der Öffentlichkeit mode-

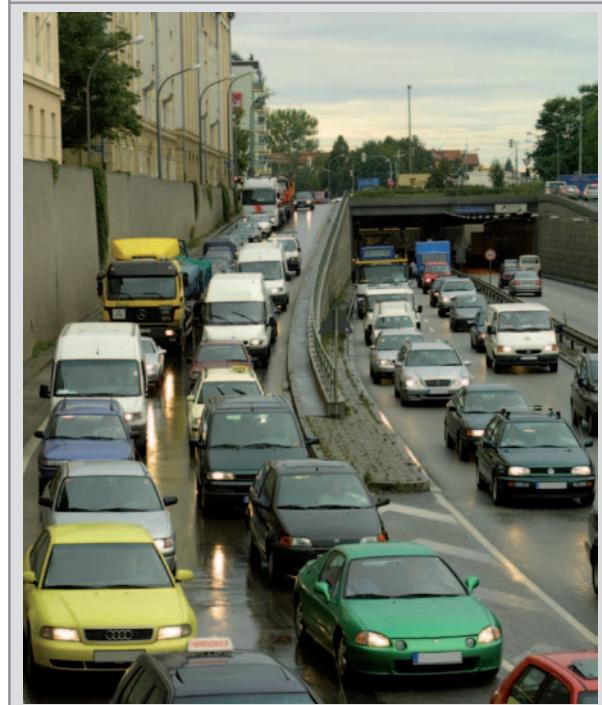
rierte, beauftragte die Landeshauptstadt München eine Gesellschaft für Stadt- und Regionalanalysen und Projektentwicklung. Ziel war, einerseits die Öffentlichkeit zu informieren, andererseits über Bürgerbeteiligung „Informationen zu lärmspezifischen Belastungssituationen sowie Vorschläge für Lärmmindeungs-Maßnahmen zu erhalten“ (Entwurf des Lärmaktionsplans München: 55).

In einer Auftaktveranstaltung informierte das Referat für Gesundheit und Umwelt den Stadtrat, die Bezirksausschüsse, Initiativen, Institutionen und Verbände sowie die Presse zur Lärmsituation in München wie auch zur Lärmaktionsplanung und zu Möglichkeiten der Lärmminderung. In München hat man sich zunächst zur Lärmminderung in 24 Untersuchungsgebieten entschlossen. Für deren Aufnahme in die Lärmaktionsplanung waren zwei Faktoren entscheidend: Die Anzahl der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner und ein errechneter Lärmpegel des Untersuchungsgebietes von mehr als 70 dB(A) für den gewichteten Mittelwert der 24-Stunden-Belastung ( $L_{DEN}$ ) oder 60 dB(A) für den Mittelwert der Nachtstunden von 22 bis 6 Uhr ( $L_{Night}$ ).

Zur weiteren **Information der Öffentlichkeit** diente dann vor allem eine Internetseite ([www.muenchen.de/laerm](http://www.muenchen.de/laerm); Abrufdatum: 25.04.2013). Hier standen folgende Inhalte der Lärmminderungsplanung im Mittelpunkt:

- **Lärmkarten der Landeshauptstadt München:** Untersuchung der Verkehrslärmbelastung an stark befahrenen Straßen, Straßenbahnlinien und oberirdischen U-Bahnstrecken sowie Darstellung der Lärmsituation auf Lärmkarten (**Abbildung 2**),
- **Untersuchungsgebiete:** Auswahl stark lärmbelasteter Bereiche mit hoher Einwohnerdichte als Untersuchungsgebiete für die Lärmaktionsplanung,
- **Lärmaktionsplanung:** Entwicklung, Untersuchung und Bewertung von Maßnahmen, um die Lärmbelastung in den ausgewählten Untersuchungsgebieten zu vermindern.
- **Die Beteiligung der Öffentlichkeit war sowohl über das Internet, als auch in moderierten Bürgerforen möglich.**
- Vier Monate war unter [www.muenchen.de/laerm](http://www.muenchen.de/laerm) (Abrufdatum: 25.04.2013) ein **Online-Frage-**

Abbildung 1: Wohnen im Verkehr. Foto: Michael Nagy, Landeshauptstadt München.



**bogen** erreichbar, in dem die Bürgerinnen und Bürger auf Lärmbelastungen hinweisen, mögliche Lärmreduzierungs-Maßnahmen bewerten und Vorschläge zur Verringerung oder Vermeidung von Lärmelastungen machen konnten.

- **Vier Bürgerforen für jeweils sechs der insgesamt 24 Untersuchungsgebiete:** Über die Information zur Lärmaktionsplanung hinaus zielten die Veranstaltungen auf den moderierten Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern. Um lokale Anliegen und Erfahrungen einzubringen, entwickelten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Gruppenarbeit mit Unterstützung durch externe Moderation konkrete Vorschläge für Maßnahmen zur Lärmreduzierung in ihrem Wohnumfeld.

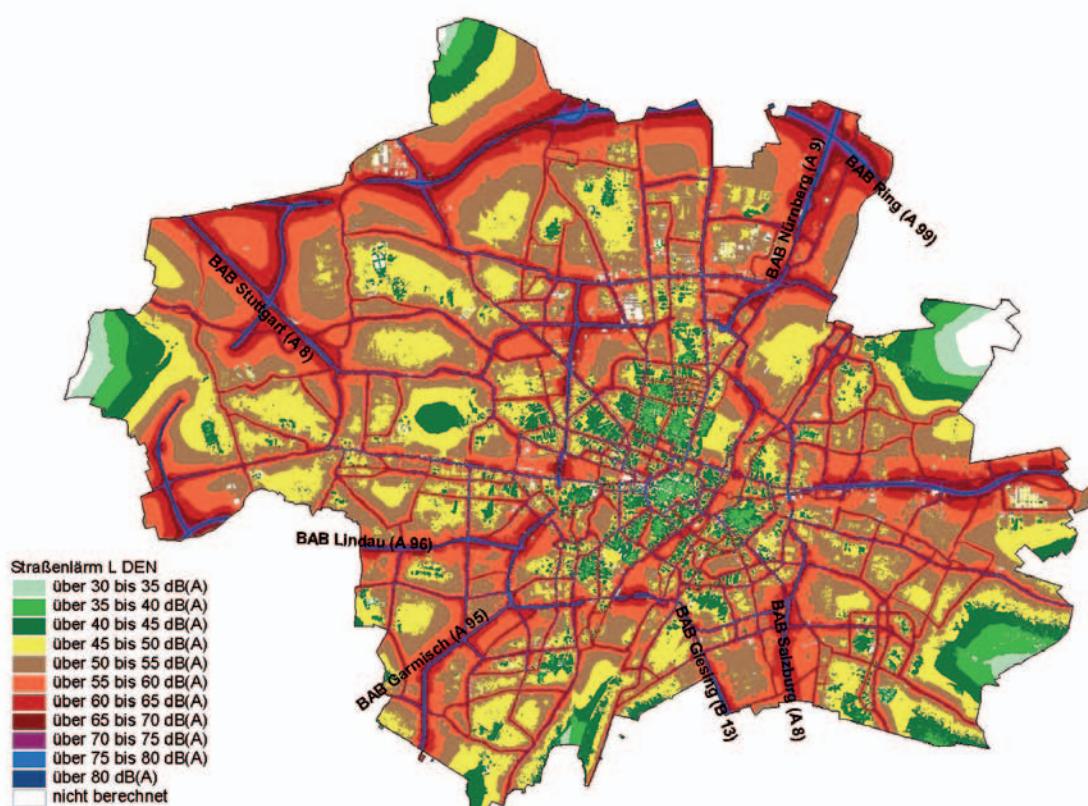
Den Erfolg der Öffentlichkeitsphase zeigten dann mehr als 3.300 Vorschläge aus der Bevölkerung. Auch inhaltlich war die Bilanz überzeugend: „Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die direkte Verknüpfung von Fachwissen mit lokalem Expertenwissen die Ergebnisvielfalt in den Veranstaltungen bereichert hat. Durch die Beteiligung im Internet, in den Bürgerforen sowie durch die intensive Be-

richterstattung in den Medien kann davon ausgegangen werden, dass sich das Bewusstsein für den Umweltfaktor Lärm verstärkt hat und durch den Multiplikatoren-Effekt innerhalb der Bevölkerung auch langfristig weiter tragen.“ (Entwurf des Lärmaktionsplans München: 55).

Gleichwohl wurde deutlich, dass gerade die Online-Befragung zur Öffentlichkeitsphase für die nächste Lärmaktionsplanung zu überdenken ist. Hier hat sich gezeigt, dass zwar viele Vorschläge eingingen, diese aber oft in der Realität schwer bis gar nicht umsetzbar waren. Die im persönlichen Austausch bei den Bürgerforen erarbeiteten Vorschläge hingegen waren insgesamt weit besser auch mit gesetzlichen Anforderungen vereinbar. Dies lag daran, dass dort örtliche Gegebenheiten, wie etwa ein bestehender Denkmalschutz an Gebäuden oder nicht veränderbare Verkehrsbeziehungen, zur Sprache kommen konnten, noch bevor Anregungen zum Lärmschutz schriftlich konkretisiert wurden.

Insbesondere der Verkehrslärm war und ist immer wieder Thema in der Bevölkerung. Eine aus fach-

Abbildung 2: Lärmkarte der Landeshauptstadt München. Quelle: LHM-RGU.



licher Sicht kostengünstige und wirkungsvolle Maßnahme, Verkehrslärm in einem Ballungsraum zu reduzieren, ist die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf ausgewählten Abschnitten auf Tempo 30 zu reduzieren. Der Vorstoß der Verwaltung, dies an vielbefahrenen und zugleich dichtbesiedelten Streckenabschnitten in München – wie etwa an der Brudermühlstraße – durchzusetzen, stieß allerdings im Stadtrat mehrheitlich auf Ablehnung. Auch eine Reduzierung auf Tempo 30 in den Nachtstunden – wie etwa an der Kapuzinerstraße zwischen Lindwurm und Thalkirchner Straße – fand keine Mehrheit im Stadtrat. Die Befürchtung war, dass der Verkehrsfluss ins Stocken geraten könnte. Die Landeshauptstadt setzt nun auf zwei wesentliche Komponenten: das sogenannte Schallschutzfensterprogramm, bei dem der Einbau von lärmreduzierenden Fenstern finanziell gefördert wird, und auf sogenannten lärmindernden Asphalt.

## **Das Projekt „Die Klimawerkstätten“**

Vor einem ganz anderen Hintergrund standen Beteiligung und Engagement der Bürgerinnen und Bürger im Münchner Projekt „Die Klimawerkstätten“, das im Rahmen des Bündnisses „München für Klimaschutz“ realisiert wurde. Hier ging es nicht wie in der Öffentlichkeitsphase zur Lärmaktionsplanung darum, im Rahmen eines verbindlichen Verfahrens eine Beschlussvorlage für den Stadtrat zur Diskussion zu stellen und durch Anregungen aus der Bevölkerung praxisnah zu überprüfen und zu ergänzen. Das Bürgerprojekt war an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst gerichtet, um sie zu motivieren, bewusster mit endlichen Ressourcen umzugehen und sich so für den Klimaschutz einzusetzen.

Diese freiwillige und auf das Engagement in einer Gruppe setzende Form der Bürgerbeteiligung hat sich als äußerst motivierend für die Beteiligten herausgestellt. Das Projekt setzte darauf, dass Bürgerinnen und Bürger bewusst ihr Verhalten ändern. Es trägt damit dazu bei, dass gerade umweltpolitische Ziele auch erreicht werden können. „Schritt für Schritt soll der Einzelne an seinen Verhaltensmustern ‚werkeln‘ und seine Ideen, neuen Vorsätze und konkreten Erfolge in sein persönliches Umfeld tragen“, erklärte dazu Joachim Lorenz, Referent für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München, als das Projekt „Die Klimawerkstätten“ im Januar 2011 für fünf Monate an den Start ging. „Wir animieren jetzt 40 Münchnerinnen und Münchner,

langfristig hoffen wir aber auf einen Dominoeffekt, der sich durch die Nachbarschaften der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zieht.“ (Rathaus Umschau 2011).

Das Münchner Bürgerprojekt setzte dabei auf das Konzept eines externen Projektbüros für Forschung, Beratung und nachhaltige Entwicklung, welches auch mit der Begleitung dieser Aktion beauftragt war. Ehrenamtliche Koordinatorinnen leiteten vier Stadtteilgruppen mit jeweils zehn Teilnehmerinnen und Teilnehmern an, die im Projekt den Gedanken „Klimaschutz“ in ihrem Alltag umsetzen sollten – etwa beim Einkaufen oder Kochen oder beim Stromverbrauch. Im Handbuch, das die Teilnehmerinnen und Teilnehmer begleitend zum Projekt erhielten, war ein breiter Rahmen möglicher Aktivitäten für das Alltagsexperiment gesteckt, mit Informationen und Anregungen zu den Themenbereichen Strom und Heizen, Ernährung, Konsum sowie Mobilität.

Nach der Projektlaufzeit hatte sich bei den meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmern etwas im Haushalt geändert – beispielsweise hatten einige Kippschalter an Steckdosen installiert oder mit einem Messgerät heimliche Stromfresser gefunden. Doch insbesondere entstand ein Dominoeffekt über „Die Klimawerkstätten“ hinaus: Das Projekt stieß auf reges Interesse bei Bekannten und Freunden, Social Media-Seiten und Blogs im Internet wurden zu Kommunikationsplattformen für Ideen. Der offizielle Abschluss des Projektes markierte nicht sein Ende. Die Gruppen setzten auch danach das anfängliche Experiment im Alltag um: Sie organisierten Ausflüge zu ökologischen Betrieben, Film- und Diskussionsabende und regelmäßige Stammtische. Eine der Stadtteilgruppen pflegt weiter ein Hochbeet für Salat und Kräuter, das im Rahmen einer Klimawerkstatt entstanden war.

Damit wirkt das Projekt „Die Klimawerkstätten“ durch das Engagement der Bürgerinnen und Bürger über die Projektlaufzeit hinaus als ein Beitrag, um die langfristigen Klimaschutz-Ziele der Landeshauptstadt München zu erreichen. Alle fünf Jahre sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen in München um zehn Prozent gesenkt werden, bis spätestens 2030 um 50 Prozent gegenüber dem Jahr 1990. Diese Zielvorgabe hat der Stadtrat im Sommer 2010 in seinem „Integrierten Handlungsprogramm Klimaschutz in München“ festgelegt. Dazu bedarf es auch der Unterstützung der Bürgerschaft, wie auch aus dem Handbuch der Klimawerkstätten hervorgeht: „Viel-

seitige Klimaziele kann München nur erreichen, wenn sich Bürgerinnen und Bürger beteiligen; beispielsweise mit den Klimawerkstätten, die im Alltag ansetzen und bei denen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gemeinsam Handlungsalternativen entwickeln.“ (Pfaffinger, Krämer 2011: 7).

## Öffentlichkeitsphase zur „Leitlinie Ökologie – Klimawandel und Klimaschutz“

Im Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München“ bilden 16 thematische Leitlinien einen verbindlichen Orientierungsrahmen für die Stadtpolitik und für die Stadtverwaltung. Als Federführende für eine Aktualisierung und Ergänzung der Leitlinie Ökologie im Bereich Klimaschutz legten das Referat für Stadtplanung und Bauordnung sowie das Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München im Jahr 2008 den Entwurf für einen Leitlinientext vor. Daraufhin beauftragte der Stadtrat die beiden Referate, eine Öffentlichkeitsphase durchzuführen, die hieraus gewonnenen Ergebnisse einzuarbeiten und den Leitlinientext dann

zur endgültigen Beschlussfassung vorzulegen. Die Vorgabe war, dass „die Inhalte der Leitlinie nochmals hinterfragt, geändert und ergänzt werden können. Akteurinnen und Akteure aus Politik, Verwaltung, Bildung, Wirtschaft und der interessierten Bevölkerung sind eingeladen, aktiv mitzureden.“ (Leitlinie Ökologie 2010: 5).

Vom Konzept über die Durchführung bis zur Auswertung war ein externes, auf Raum- und Stadtentwicklung sowie Ressourcen und Klimaschutz spezialisiertes Planungs- und Beratungsunternehmen beauftragt. Mit verschiedenen Elementen war die Beteiligung der Bevölkerung breit angelegt (**Abbildung 3**). So bildete die Auswertung die „Grundlage für die Gestaltung künftiger Öffentlichkeitsphasen“ (Leitlinie Ökologie 2011: 1). Besonders die dort bewerteten Bausteine Ausstellung, Akteurs- und Multiplikatorenwerkstätten, Webseite und Workshops für Schulklassen zeigten sich als wirkungsvoll für weitere Projekte zur Bürgerbeteiligung.

### Auswertung

Da die **Ausstellung „KlimaRegeln“** in die Ausstellungsreihe „Zukunft findet Stadt“ eingebunden

**Abbildung 3: Bausteine der Öffentlichkeitsphase zur „Leitlinie Ökologie“. Quelle: Landeshauptstadt München.**

Oktober 2009	Workshop Münchner Klimaschutzstrategie								
seit Dezember 2009	Kapitel 2.1.6 Webseite	www.gemeinsam-fuer-das-klima.de							
Januar - Februar 2010	Kapitel 2.1.1 Ausstellung München: KlimaRegeln	Poetry Slam	Führungen	Kapitel 2.1.5 Schüler-Workshops					
Februar 2010	Kapitel 2.1.2 Auftaktveranstaltung								
Februar 2010 September 2010	Kapitel 2.1.6 6 Akteurswerkstätten	Handlungsfeld Energieversorgung	Handlungsfeld Gebäude	Handlungsfeld Stadtplanung und Mobilität	Handlungsfeld Landnutzung und Naturhaushalt	Handlungsfeld Nutzerverhalten, Lebensstile und Gesundheit			
März 2010 Juni 2010 Oktober 2010	Kapitel 2.1.3 3 Multiplikatoren- werkstätten	1. Multiplikatoren- werkstatt	2. Multiplikatoren- werkstatt	3. Multiplikatoren- werkstatt					
Juni - Oktober 2010	klimaherbst.tv	Handlungsfeld Energieversorgung	Handlungsfeld Stadtplanung und Mobilität	Handlungsfeld Landnutzung und Naturhaushalt	Handlungsfeld Nutzerverhalten, Lebensstile und Gesundheit				
November 2010	Kapitel 2.1.2 Abschlussveranstaltung								
August 2010 (digital) Herbst 2011 (gedruckt)	Kapitel 2.1.7 Broschüre								

war, konnte sie in der Münchner Rathausgalerie von diesem attraktiven und bereits bekannten Ausstellungsort profitieren und diesen auch während der Öffentlichkeitsphase nutzen. Zudem gelang es, mit der Ausstellung einen zentralen Kommunikationspunkt zu schaffen. Für die Auftaktveranstaltung sowie für Akteurswerkstätten und Workshops mit Schulklassen bot die Ausstellung ein hervorragendes Umfeld und konnte die Veranstaltungen, die dort stattfanden, informativ unterstützen (**Abbildung 4**).

Die fünf **Akteurswerkstätten** waren auf 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer pro Werkstatt beschränkt und richteten sich somit nicht an die breite Öffentlichkeit, was durchaus auch kritisiert wurde. Gleichwohl fand in den Akteurswerkstätten ein intensiver Dialog zwischen der Stadtverwaltung und der Fachöffentlichkeit statt, der viele Beiträge hervorbrachte, die nun in die Leitlinie eingearbeitet sind. Als sehr wirkungsvoll zeigte sich zudem der enge Zeitrahmen von nur drei Wochen für die fünf Veranstaltungen: In der deshalb notwendigerweise sehr konzentrierten gemeinsamen Arbeit entstanden Netzwerke zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der einzelnen zuweilen parallel verlaufenden Veranstaltungen. Diese Netzwerke trugen zu einer noch offeneren Kommunikation bei.

**Multiplikatorenwerkstätten:** Ziel der drei Veranstaltungen war es, ausgewählte Personen zu eigenen Projekten zum Thema Klimaschutz zu motivieren. In der ersten Veranstaltung entstanden Projektideen, die zweite unterstützte die Umsetzung, und in der dritten stellten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Stand der Projekte vor. Erfolgsfaktor der Multiplikatorenwerkstätten war vor allem, dass sie zum Thema Klima den Kontakt zwischen Perso-

**Abbildung 4: Ausstellung in der Münchner Rathausgalerie – Akteurswerkstätten. Foto: Landeshauptstadt München.**



nen aus den Bereichen Bildung, Kunst und Wissenschaft, Vereinen, Verbänden und Initiativen und der öffentlichen Verwaltung herstellten. Damit wurden einerseits bereits laufende Projekte in die Öffentlichkeitsphase eingebunden, andererseits entstanden neue Projekte, wie etwa Live-Chats im Internet.

Die **Webseite** [www.gemeinsam-für-das-klima.de](http://www.gemeinsam-fuer-das-klima.de) (Abrufdatum: 25.04.2013) sollte in erster Linie all diejenigen erreichen, die kontinuierlich an den verschiedenen Bausteinen der Öffentlichkeitsphase teilnahmen. Sie informierte über Veranstaltungen und laufende Aktivitäten, enthielt ein interaktives Forum, in dem auch die über die Multiplikatorenwerkstätten initiierten Live-Chats stattfanden und war damit als echte Kommunikationsplattform ein Erfolgsfaktor der Öffentlichkeitsphase. Das zeigten insbesondere die hohe Zahl der Direktzugriffe und von Zugriffen besonders vor und nach Veranstaltungen. Vergleichsweise wenig Zugriffe gab es dagegen über Links anderer Internetseiten oder über Suchmaschinen. Hier liegt noch Potenzial, um durch offensive Bewerbung und Vernetzung im Internet eine noch breitere Öffentlichkeit anzusprechen. Allerdings erfordert dies deutlich höheren zeitlichen und finanziellen Aufwand.

**Abbildung 5: Ausstellung in der Münchner Rathausgalerie – Workshops mit Schulklassen. Foto: Landeshauptstadt München.**



**Workshops für Schulklassen:** Im Rahmen der Öffentlichkeitsphase zur Leitlinie Ökologie zeigte sich dieser Baustein insgesamt als ein Erfolgsfaktor, der Projekte zur Bürgerbeteiligung bereichert. Besonders gut kam bei den Jugendlichen an, dass die Ausstellungsführungen zu den Workshops gewünschte Themen vertieften (**Abbildung 5**) sowie alle Workshop-Teile, in denen sie selbst aktiv waren: vom Klima-Quiz über die Befragung von Passanten auf dem Münchner Marienplatz bis zur

Gestaltung eines Klimabaums mit Ideen zum Klimaschutz, den sie aus dem Workshop mit in die Schule nahmen. Die fünf vierstündigen Workshops waren zudem eine Basis, um die Zielgruppe Schülerinnen und Schüler insgesamt zu erreichen. Eine Schulklass hat nach dem Workshop beispielsweise die Ausstellung „KlimaRegeln“ in einer eigenen Ausstellung für Jugendliche aufbereitet, eine andere startete ein Projekt zum Klimaschutz, mit dem sie am Münchner Schulwettbewerb zur Stadtentwicklung teilnahm. Es zeigte sich, dass die Workshops ein geeignetes Mittel waren, sowohl Schülerinnen und Schüler als auch Lehrkräfte als Multiplikatoren zu gewinnen.

## Fazit

Die Bürgerbeteiligung zum Lärmaktionsplan ist gesetzlich vorgeschrieben. Da aber die Kommunen frei entscheiden können, welche Mittel sie dabei einsetzen und wie sie diese gestalten, ist sie mehr als eine Pflichtübung der Verwaltung. Sie eröffnet auch Chancen, Bewusstsein für ein Thema und auf diesem Weg Verständnis und Akzeptanz für sinnvolle und wirksame Maßnahmen zu schaffen. Mit Online-Information hat das Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München dabei große mediale Aufmerksamkeit erzielt und die von Lärm betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner bei den Bürgerforen erreicht. Bei der Umsetzung des Lärmaktionsplans allerdings stieß das Vorhaben „Tempo 30“ im Stadtrat auf Ablehnung, obwohl es ein sehr wirksames Mittel ist, die Lärmbelastung in Großstädten zu reduzieren.

Die Öffentlichkeitsphase zur Neufassung der „Leitlinie Ökologie – Klimawandel und Klimaschutz“ vereinte dagegen ganz unterschiedliche Elemente der Bürgerbeteiligung in einem Gesamtkonzept. Die Herausforderung war, die einzelnen Bausteine überzeugend zu kombinieren. Das gelang mit der Ausstellung, die auch ein geeigneter Rahmen für Veranstaltungen und Workshops war und auch über die Webseite [www.gemeinsam-fuer-das-klima.de](http://www.gemeinsam-fuer-das-klima.de) (Abrufdatum: 25.04.2013) als Kommunikationsplattform. Darüber hinaus zeigte es sich als Erfolgsfaktor, dass zum Teil gezielt ein begrenzter Personenkreis angesprochen wurde, wie etwa die Fachöffentlichkeit mit Akteurswerkstätten. Vor allem aber die Workshops für Schulklassen berei-

cherten die Bürgerbeteiligung zur Leitlinie Ökologie im Vergleich zu anderen Öffentlichkeitsphasen. Jugendliche gezielt einzubinden, erwies sich als Ansatz mit noch zusätzlichem Potenzial für künftige Bürgerbeteiligungen, wenn ausreichend personelle und finanzielle Mittel dafür vorhanden sind.

## Literatur

Entwurf des Lärmaktionsplans für München (2012): Lärmaktionsplan für München. Entwurf. Stand 26.04.2012. Hrsg. von der Landeshauptstadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt. <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Gesundheit-und-Umwelt/Laerm/Laerminderungsplanung/Laermaktionsplanung.htm> (Abrufdatum: 08.05.2013).

Leitlinie Ökologie (2010): Leitlinie Ökologie. Teil Klimawandel und Klimaschutz. Kurzfassung des Entwurfs. Stand: September 2010. Hrsg. von der Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung und Referat für Gesundheit und Umwelt. [http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Publikationen/leitlinie\\_oekologie/Leitlinie%20%C3%96kologie.pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Publikationen/leitlinie_oekologie/Leitlinie%20%C3%96kologie.pdf) (Abrufdatum: 28.05.2013).

Leitlinie Ökologie (2011): Leitlinie Ökologie. Teil Klimawandel und Klimaschutz, Auswertung der Öffentlichkeitsphase. Hrsg. von der Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung und Referat für Gesundheit und Umwelt <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen/Thematische-Leitlinien.html> (Abrufdatum: 19.06.2013).

Pfaffinger M, Krämer C (2011): Die Klimawerkstätten. Ihr Alltagsexperiment mit frischen Ideen! München. [http://www.muenchenfuerklimaschutz.de/wp-content/uploads/2011/01/handbuch\\_klimawerkstaetten.pdf](http://www.muenchenfuerklimaschutz.de/wp-content/uploads/2011/01/handbuch_klimawerkstaetten.pdf) (Abrufdatum: 08.05.2013).

Rathaus Umschau (2011): Rathaus Umschau Landeshauptstadt München. Ausgabe 003 vom 05.01.2011 <http://www.muenchen.info/pia/Archiv/RathausUmschauArchiv/2011/003.pdf> (Abrufdatum: 27.06.2013).

## Kontakt

Landeshauptstadt München  
Referat für Gesundheit und Umwelt  
Öffentlichkeitsarbeit  
Bayerstraße 28 a  
80335 München  
E-Mail: [oeffentlichkeitsarbeit.rgu\[at\]muenchen.de](mailto:oeffentlichkeitsarbeit.rgu[at]muenchen.de)

[BfS]

# Partizipation in der Münchner Stadtplanung – Aktuelle Beispiele

Participation in urban planning in Munich – current examples

Susanne Ritter

## Abstract

In terms of urban development, town planning and redevelopment, the capital city of Munich can look back on a long tradition of participation. Not only were formal procedures operated to involve the public as provided for by the Federal Building Code pertaining to the outline development plan, the legally binding development plans and urban redevelopment, but also have numerous informal event formats so far been called into action. For example, the general public was involved very early in the process of planning the stretch of track between Central Station, Laim and Pasing by different activities. Current events have shown that with extraordinary projects much debated among local residents it is imperative to initiate participation much earlier and provide differentiated and more intensive empowerment. This is the only way to meet the objective of ensuring transparency and discussion, particularly during complex planning processes, and to integrate local knowledge and cooperation. According to the project in question, specific options for participation are required, ranging from discussion management to citizens workshops.

## Zusammenfassung

In Hinblick auf Stadtentwicklung, Stadtplanung und Stadtsanierung kann die Landeshauptstadt München auf eine lange Tradition der Partizipation zurückblicken. Neben den formellen Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit, wie sie im Baugesetzbuch für den Flächennutzungsplan, die Bebauungspläne und die Stadtsanierung vorgegeben sind, kamen auch bisher schon zahlreiche informelle Veranstaltungsformate zum Einsatz. So wurde beispielsweise bei der Planung der Achse Hauptbahnhof-Laim-Pasing die Bevölkerung bereits sehr früh und mit verschiedenen Veranstaltungen eingebunden. Aktuelle Beispiele zeigen, dass bei außergewöhnlichen und in den Stadtteilen viel diskutierten Projekten die Partizipation deutlich früher einsetzen muss und differenzierte sowie intensivere Mitwirkungsmöglichkeiten notwendig sind. Nur damit kann das Ziel erreicht werden, für Transparenz und Diskussion gerade bei komplexen Planungsverfahren zu sorgen und das Wissen und die Mitwirkung aus den Stadtteilen einzubinden. Dazu braucht es je nach Projekt spezifische Möglichkeiten der Partizipation – von der Diskussionsveranstaltung bis hin zur Bürgerwerkstatt.

## Einleitung

München blickt auf eine lange Tradition der Bürgerbeteiligung in Fragen der Stadtentwicklung und Stadtplanung zurück. Unabhängig von den im Baugesetzbuch vorgesehenen formellen Beteiligungsmaßnahmen in der Bauleitplanung hat der damalige Oberbürgermeister Hans Jochen Vogel bereits im Jahr 1968 das „Münchner Diskussionsforum für Stadtentwicklungsfragen“ ins Leben gerufen. Seit 1972 widmet sich das zwischenzeitlich umbenannte „Münchner Forum“ als gemeinnütziger Verein, der von der Stadt finanziert wird, bis heute sehr engagiert an der Schnittstelle zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Politik aktuellen Themen und Projekten der Stadtentwicklung.

In den Stadtteilen spielen die Bezirksausschüsse eine ganz wesentliche Rolle bei der Einbindung der Bevölkerung und der Vermittlung der örtlichen Interessen. Die Bezirksausschüsse sind Initiatoren, wichtige Akteure und für die Verwaltung entscheidende Partner in Partizipationsprozessen, wie beispielsweise der Bebauungsplanung, die im Folgenden anhand von aktuellen Beispielen der Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt wird.

## Bebauungsplanung und Partizipation

Die Bebauungsplanung ist ein wesentliches Instrument der Stadtplanung und löst regelmäßig eine unmittelbare Betroffenheit bei den Bürgerinnen und Bürgern einer Kommune aus. Sie bestimmt wesentliche Grundlagen für die zukünftige Stadtentwicklung.

Von ihren konkreten und bindenden Festsetzungen unter anderem zum öffentlichen Raum, zu Art und Maß der Nutzung, zu den Grün- und Freiflächen in einem Planungsgebiet sind viele Bürgerinnen und Bürger direkt berührt. Selbstverständlich fühlen sich bei den meisten Planungen zunächst die jeweiligen Nachbarinnen und Nachbarn aus der Umgebung angesprochen, aber gerade umweltrelevante Aspekte, wie beispielsweise verkehrliche Festlegungen, die bauliche Dichte oder die Situierung von Kindergärten, haben einen weit größeren Einflussbereich.

Deshalb gehört seit der Einführung des heutigen Baugesetzbuches im Jahr 1960 die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu den gesetzlichen Vorgaben im Planungsprozess. Mit der Novellierung des Gesetzes 1976 wurde zusätzlich die frühzeitige Bürgerbeteiligung eingeführt, sodass seitdem ein zweistufiges Beteiligungsverfahren Gültigkeit hat. Die Verwaltung hat damit die Verpflichtung, „die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“ (BauGB § 3).

Bebauungspläne werden aufgestellt, wenn kein beziehungsweise kein passendes Baurecht vorhanden, aber dieses für die Stadtentwicklung erforderlich ist, zum Beispiel bei großen Umstrukturierungen oder Neuplanungen, so in München bei den freigewordenen Bahnflächen an der Achse Hauptbahnhof-Laim-Pasing, bei allen Kasernenflächen, in Riem, dem ehemaligen Flughafengelände, in Freiham, einem der letzten großen bebauungsfreien Bereiche, aber auch bei kleineren Baugebieten. Die Planungskonzepte, die den Bebauungsplänen zugrundeliegen, werden in der Regel im Rahmen von städtebaulichen und landschaftsplanerischen Wettbewerben ermittelt.

Gerade in der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit, wie sie heute im § 3 Abs. 1 BauGB festgelegt ist, soll ein Dialog zwischen den betroffenen und interessierten Bürgerinnen und Bürgern, den Grundstückseigentümern und der Verwaltung ermöglicht werden. Ziel dabei ist, die Planungsabsichten verständlich zu machen, also für Transparenz und Offenheit zu sorgen, aber auch zuzuhören und die Vorschläge aus den Stadtteilen aufzunehmen und in den weiteren Planungsprozess einzubringen. Ein in diesem Sinne verantwortungsvoller Umgang mit den Anmerkungen und Anregungen aus der Bürgerschaft und die Rückmeldung, wie mit Anregungen und Bedenken verfahren wird, gehören dazu. Damit entstehen in vielen Fällen auch im Sinne der Nachhaltigkeit qualitätvolle Lösungen, die eine breitere Akzeptanz erfahren. Die Entscheidungen, die selbstverständlich von den demokratisch legitimierten Gremien getroffen werden, werden dadurch gestärkt und auf eine fundiertere Basis gestellt.

In Abhängigkeit von der Größe und Schwierigkeit der Planungsaufgabe werden unterschiedliche Formen der Partizipation angewendet. In der frühzeitigen Bürgerbeteiligung wird der Spielraum ausgenutzt, den der Gesetzgeber ermöglicht hat: So wird beispielsweise bei komplizierten Planungshistorien oder komplexen Emissionsbelastungen mit ausführlichen Texten informiert. Bei einem gerade durchgeführten Planungswettbewerb kann eine Ausstellung mit einem Flyer eine gute Basis sein. Bei noch offenen Fragen werden auch mehrere Planungsvarianten zur Diskussion gestellt, jeweils ergänzend zur obligatorischen Erörterungsveranstaltung.

Aber es hat sich gezeigt, dass diese mittlerweile bewährten Instrumente nicht bei allen städtebaulichen und freiräumlichen Planungen ausreichen, um die notwendige Transparenz und eine breite Diskussion und Mitwirkung zu ermöglichen. Die Gründe dafür liegen in den immer komplexer werdenden Planungsaufgaben – mit zunehmender Verkehrsbelastung und Flächenknappheit, hohem Infrastrukturbedarf, Nutzungskonkurrenzen, Immissionen, zunehmenden rechtlichen Vorgaben – und dem steigenden Interesse und der hohen Kompetenz vor Ort. Deshalb wurden bei einigen herausragenden Projekten neue Ansätze der Partizipation erarbeitet und die Beteiligungskultur weiterentwickelt.

Für die Verwaltung heißt dies, Veranstaltungsformate zu entwickeln, die von der Bürgerschaft angenommen werden und dem Informations- und

Diskussionsbedürfnis Rechnung zu tragen. Diese Formate müssen aber zugleich im Hinblick auf den Personal- und Ressourceneinsatz auch noch leistbar sein. In der Öffentlichkeit gilt es dafür zu werben, sich rechtzeitig – also frühzeitig – an Planungsdiskussionen zu beteiligen, damit das Interesse nicht erst dann entsteht, wenn die Baustelle startet.

## Diskussionen vor Planungswettbewerben

Bei Planungen der Landeshauptstadt München auf ihren eigenen Flächen hat es sich in den letzten Jahren sehr bewährt, bereits vor dem Start eines städtebaulichen und landschaftsplanerischen Planungswettbewerbs eine Diskussionsveranstaltung, zum Beispiel eine moderierte Podiumsdiskussion mit Beteiligung des Fach- und Sachpreisgerichts, durchzuführen. Diese Formate waren vor den Wettbewerben zur Bewerbung für die Olympischen Spiele 2018, zum Planungsgebiet Freiham-Nord, zum Kreativquartier Dachauer Straße und zur Nachfolgenutzung des Geländes der Bayernkaserne sehr gut besuchte Veranstaltungen.

Erfreulicherweise haben sich auch private Investoren und Grundstückentwickler dieser Vorgehensweise angeschlossen. Bei diesen Veranstaltungen kann

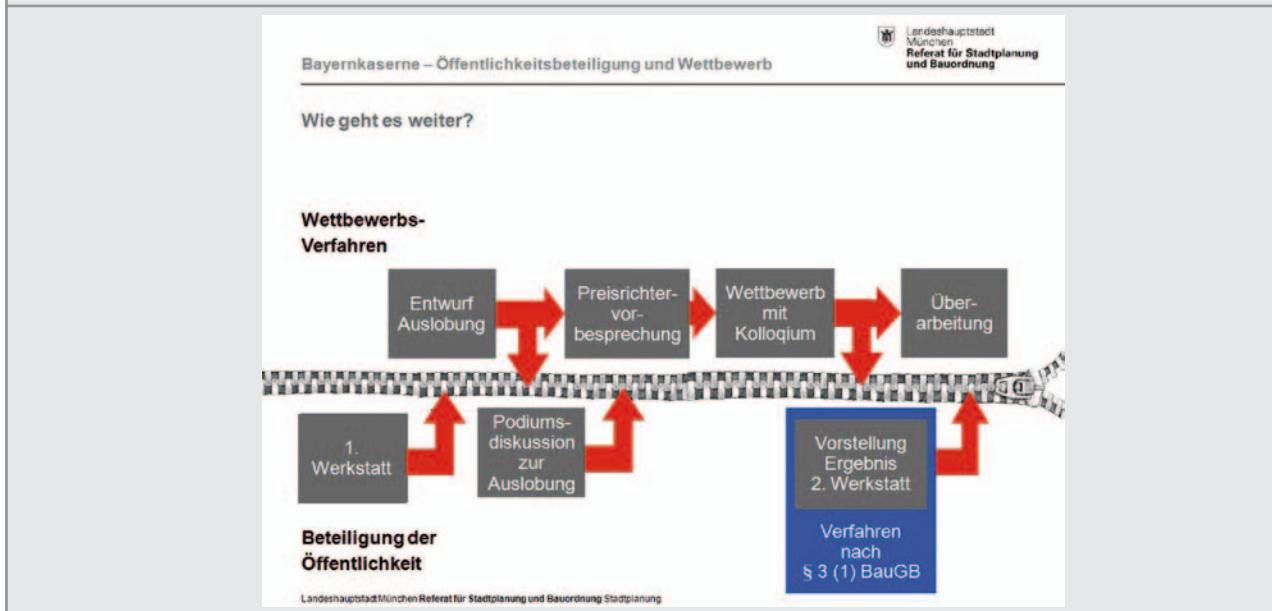
sich die Öffentlichkeit genau über die jeweiligen Planungen informieren, mit Bauherrn, Grundstücks-eigentümern und Fachleuten ins Gespräch kommen und sich dazu äußern. Das Podium setzt sich in der Regel aus dem/der Bezirksausschussvorsitzenden, der Stadtbaurätin Frau Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, weiteren Preisrichterinnen und -richtern und Bauherren zusammen und hat die Möglichkeit zu erfahren, wie die Wettbewerbsaufgabe aus Sicht der Bürgerschaft reflektiert wird. Die Mitglieder des Podiums können daraus ihre Schlussfolgerungen ziehen und in die Preisrichtervorbesprechung einbringen, in der dann der Auslobungstext für den Wettbewerb endgültig verabschiedet wird. Die Dokumentation dieser Veranstaltungen fließt so als Meinungsbild aus der Bürgerschaft in den Wettbewerb ein.

Die Firma Siemens hat im Rahmen der Neuplanung ihres Hauptsitzes am Wittelsbacher Platz als Auftakt für den Dialog mit der Nachbarschaft eine sehr gut besuchte Podiumsdiskussion im Siemensforum veranstaltet, die großes Lob erfuhr. Der Dialog wurde während des gesamten Bebauungsplanverfahrens sehr erfolgreich fortgeführt und mündete in eine Simulation des Baustellenablaufs. Sicherlich auch durch diese offensive und transparente Informationspolitik kamen sehr wenige Einwendungen im Verfahren und der Bebauungsplan konnte früh-

**Abbildung 1:** Vorhaben Bayernkaserne München. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Veranstaltung „Bayernkaserne im Dialog“. Quelle: Landeshauptstadt München.



**Abbildung 2: Vorhaben Bayernkaserne München. Wettbewerbsverfahren und Beteiligung der Öffentlichkeit.**  
Quelle: Landeshauptstadt München.



zeitig im Stadtrat verabschiedet werden. Es zeigte sich, dass eine frühzeitige offene und intensive Diskussion sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Bauherren ein Gewinn ist.

## Partizipation vor und nach Planungswettbewerben

Bei komplexen Planungsvorhaben und großem Interesse im Stadtbezirk, wie zum Beispiel bei der Überplanung des Geländes der ehemaligen Bayernkaserne – mit etwa 50 Hektar eines der derzeit größten städtischen Planungsgebiete – ist es zielführend, die Phase *vor* dem Start des städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerbs zu erweitern. Hier wurde bereits auf der Grundlage erster Strukturdaten für das Planungsgebiet ein moderierter Workshop mit vorgeschalteter Informationsveranstaltung angeboten. Beides wurde im Stadtteil gut angenommen, die Diskussionen waren sehr engagiert, die Ergebnisse haben die Formulierung der Eckdaten bereichert und konkretisiert. Besonders die Sorgen und Erwartungen der Nachbarschaft konnten an Thementischen und im Plenum sehr differenziert erörtert werden. Der gesamte Prozess wurde im Internet zur Verfügung gestellt (**Abbildungen 1–3**).

Auch die Überplanung des bisher gewerblich genutzten Geländes an der Dachauer Straße mit einer Größe von 22 Hektar wurde sowohl *vor* dem städte-

baulichen und landschaftsplanerischen Wettbewerb als auch *danach* mit zahlreichen Veranstaltungen begleitet. Das Projekt wurde im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungs politik des Bundes ausgewählt, um einen innovativen Ansatz der Partizipation zu entwickeln. Neben der kontinuierlichen Information über das Internet fanden thematische Podiumsdiskussionen, Ausstellungen, Führungen und Ortstermine statt.

Eine vergleichbare Vorgehensweise ist bei der Transformation des ehemaligen Siemensgeländes an der Hoffmannstraße von den Grundstückseigentümern geplant. Der Planungsumgriff ist zwar deutlich kleiner und liegt etwa bei 11 Hektar, aber die Planungsgeschichte dieses Areals ist lang und von zahlreichen kontroversen Diskussionen begleitet, sodass hier auch die Grundstückseigentümer einen transparenten und umfassenden Dialog mit der Bevölkerung des Stadtteils anstreben. Zur Vorbereitung dieser Partizipation soll demnächst ein entsprechender Beschluss im Stadtrat gefasst werden.

## Partizipation im Wettbewerbsverfahren

Aber nicht nur *vor* Planungswettbewerben ist Transparenz und Mitwirkung sinnvoll und hilfreich, sondern auch dann, wenn es um die endgültige Entscheidung der Jury geht. So starteten Ende 2012/Anfang 2013 drei große und bedeutende

städtische und landschaftsplanerische Wettbewerbe. Dazu zählen neben der bereits genannten Überplanung der ehemaligen Bayernkaserne die städtebauliche Neuordnung des Betriebsgeländes der Paulanerbrauerei in der Au und des ehemaligen Planungsgebietes von E.ON an der Drygalskiallee. Diese Wettbewerbe enden nicht wie üblich mit einem ersten Preis sondern zunächst in einer ersten Wettbewerbsphase mit einer Gruppe von vier bis fünf gleichrangigen Prämierungen. Diese Entwürfe werden dann in einem Zwischenschritt der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert.

Bei der Überplanung des E.ON-Geländes und der Paulanerbrauerei haben diese Veranstaltungen bereits stattgefunden. In den Stadtteilen wurden ein moderierter Workshop beziehungsweise eine Bürgerwerkstatt durchgeführt, in denen die einzelnen Arbeiten von den Architekten beziehungsweise vom Vorsitzenden der Jury erläutert wurden. Anschließend war genügend Raum für Diskussionen in kleinen Gruppen und auch in großer Runde. Obwohl es sich in beiden Fällen um Planungen handelt, die für die Stadtteile strukturell von großer Bedeutung sind und demzufolge bereits im Vorfeld zu kontroversen Äußerungen geführt haben, waren die Diskussionen der Bürgerschaft äußerst konstruktiv und spiegelten die Vielfalt an Meinungen und die hohe Kompetenz

vor Ort wieder. Sehr zeitnah wurden die Ergebnisse in Abendveranstaltungen präsentiert und nochmals zur Diskussion gestellt.

Die Teilnehmenden am Wettbewerb erhalten die Dokumentation des gesamten Prozesses und können so die Resultate in die weitere Bearbeitung einfließen lassen. Nach der zweiten Phase des Wettbewerbes ist das Preisgericht, wie in üblichen Wettbewerbsverfahren auch, zu einer Prämierung und zu einer eindeutigen Empfehlung für die Bauherren gekommen. Danach wurden die Ergebnisse im Stadtteil ausgestellt. In Podiumsdiskussionen gab es nochmals Gelegenheit, sich zu informieren und mitzudiskutieren, bevor dann das übliche Bebauungsplanverfahren startet beziehungsweise weitergeführt wird. Die begleitenden Ausstellungen fanden bisher großen Anklang in den Stadtteilen, es wurden beispielsweise bei dem Vorhaben E.ON-Gelände bis zu 1.500 Besucherinnen und Besucher registriert.

Schon heute kann festgestellt werden, dass die Diskussionen die Wettbewerbsaufgaben präzisiert haben und neue Aspekte eingeflossen sind, sodass die Meinungsvielfalt, aber auch die fachlichen Abhängigkeiten und Zwänge bei allen Beteiligten transparent wurden. Außerdem ist die Bereitschaft,

**Abbildung 3: Vorhaben Bayernkaserne München. Generalisierte Planungsziele. Quelle: Landeshauptstadt München.**



zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis zu kommen, größer geworden. Es hat sich bewährt, frühzeitig mit einer noch offenen Planungssituation in die Diskussionen zu gehen. Sinnvoll und zielführend war es, separate Veranstaltungen anzubieten – eine für die intensive Diskussion und eine für die komprimierte Information.

## Kombination von formeller und informeller Partizipation

Im Rahmen der formellen Partizipation, wie sie die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB verpflichtend vorsieht, haben auch bisher schon unterschiedliche Veranstaltungen zur Partizipation stattgefunden, die deutlich über das übliche Maß hinausgingen. So wurde beispielsweise im Jahr 2004 die Diskussion um den Bau von Hochhäusern im Planungsgebiet „Am Hirschgarten“ innerhalb dieser Planungsphase mit der Vorstellung alternativer Konzepte, mit Diskussionsveranstaltungen, Workshops, einer Vor-Ort-Simulation der Höhe der Hochhäuser mittels Luftballons und Besichtigungen von Vergleichsprojekten ergänzt. Darüber hinaus gab es gesonderte Veranstaltungen zum Thema „Verkehr“. Insgesamt wurde ein spezifisches Konzept für diese Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet und mit einem Flyer im Stadtteil darüber informiert. Inhaltlich hat diese Bürgerbeteiligung zu einer Neukonzeption für den zentralen Bereich des Planungsgebietes geführt, die im Stadtteil akzeptiert wurde und die derzeit realisiert wird.

Auch bei der Überplanung der Paulanerbrauerei war die Partizipation im April 2013 zwischen den beiden Wettbewerbsphasen mit Bürgerwerkstatt und einer Erörterungsveranstaltung zugleich die frühzeitige Bürgerbeteiligung nach dem Baugesetzbuch.

Die Kombination von dem formell notwendigen Abschnitt des Bebauungsplanverfahrens gemäß § 3 Abs.1 BauGB mit einem flexibel ausgestalteten Prozedere hat sich bewährt. Der formelle Verfahrensschritt gibt einen transparenten, klar strukturierten und verbindlichen Rahmen vor, so etwa die Dauer von einem Monat und die geregelten Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger, ihre Einwendungen schriftlich und mündlich vorzubringen.

Welche Veranstaltungen zusätzlich hilfreich sind für die Diskussion und Mitwirkung, sollte sich jeweils an den konkreten örtlichen Bedürfnissen und der

spezifischen Planungsaufgabe orientieren und durch entsprechende Stadtratsbeschlüsse vorbereitet sein.

## Sonderform Bürgergutachten

Seit August 2009 haben das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst und die Landeshauptstadt München vereinbart, das „Kunstareal München“ zu fördern. Ziel des Projekts ist es, in einem kooperativen Prozess die Potenziale des Kunstareals auf räumlicher und kommunikativer Ebene sichtbar zu machen, zu stärken und entsprechende Projekte zu entwickeln. Die Öffentlichkeit wurde bisher durch zahlreiche Veranstaltungen, Ausstellungen, Befragungen sowie über die Internetseite informiert und in die Diskussion einbezogen. Um nun die Bürgerschaft in weit größerem Umfang in den Prozess zu integrieren, wird derzeit vom Planungsreferat für Herbst 2013 ein Bürgergutachten vorbereitet. Dieses mehrstufige Verfahren nach Prof. Dr. Peter Dienel (Dienel 1978) wird seit den 1970er-Jahren auf nationaler und internationaler Ebene angewendet.

Für das Bürgergutachten zum Kunstareal München werden im Zufallsverfahren etwa 100 Bürgerinnen und Bürger ab 14 Jahren aus dem Melderegister ausgewählt, die bei entsprechender Bereitschaft stellvertretend für die gesamte Bürgerschaft in vier Gruppen (Planungszellen) jeweils vier Tage lang verschiedene Themen zum Kunstareal bearbeiten. Für ihre intensive Mitwirkung werden sie honoriert. Die Verwaltung, die beteiligten Institutionen und Fachgremien haben dabei eine beratende Funktion, ohne den Diskurs inhaltlich zu bestimmen. Die Formulierung der Themen ist offen und hat große Bedeutung im Verfahren. Dieses Instrument der Partizipation ist für den weiteren Öffentlichkeitsprozess im Kunstareal als strukturiertes, nachvollziehbares Verfahren sehr gut geeignet, Beiträge zu erarbeiten und in das Projekt zu integrieren. Es werden Meinungen diskutiert und nicht nur abgefragt werden. Die Konsensfindung und Bewertung unterschiedlicher Alternativen gilt als sehr effizient. Die Ergebnisse des Bürgergutachtens werden Anfang 2014 vorliegen.

## Partizipation im Internet

Das Instrument des Online-Dialogs wurde zur Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzeption zum ersten Mal als Pilotprojekt vom Referat für

Stadtplanung und Bauordnung angewendet. Die große Anzahl der Zugriffe – es haben sich mehr als 13.500 Münchnerinnen und Münchner beteiligt – und die hohe Qualität der Beiträge zeigen die Potenziale dieses Instruments als Informations- und Beteiligungsformat in der Stadtentwicklung. Der Abschlussbericht des Online-Dialogs ist auf der Plattform muenchen-mitdenken eingestellt. Für dieses crossmediale Bürgerbeteiligungsprojekt hat die Landeshauptstadt München den Hauptpreis für Online-Partizipation 2013 erhalten (Online-Dialog; Effizienter Staat).

Es muss allerdings auch auf mögliche Nachteile von Onlineforen hingewiesen werden: So können einige wenige Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit entsprechend häufigen Klicks das Ergebnis stark beeinflussen. Damit könnte die Meinung dieser Wenigen für die Meinung einer breiten Öffentlichkeit gehalten werden. Hier sind technische Lösungen wichtig, um solchem Missbrauch vorzubeugen.

Begleitend zu den Bebauungsplanverfahren ist derzeit ein kontinuierlicher Dialog im Internet auch aufgrund des hohen personellen Aufwands nicht durchführbar. Allerdings werden bei herausragenden Planungen projektbegleitende Internetseiten angeboten, auf denen über alle Schritte und Neuerungen informiert wird. Ein Beispiel dafür ist die Internetseite des Projektes Bayernkaserne: Dort stehen Dokumentationen der Veranstaltungen und Übersichtspläne zum Herunterladen zur Verfügung, darüber hinaus finden sich Links zur Wettbewerbsbekanntmachung und zu aktuellen Pressemeldungen. Interessierte können online oder bei Veranstaltungen einen Newsletter abonnieren, der regelmäßig über Meilensteine des Projekts, beispielsweise Beschlussfassungen des Stadtrats, Veranstaltungen oder Aktualisierungen der Projektseite, informiert. Derzeit sind rund 160 Personen angemeldet.

## Umgang mit den Ergebnissen einer Partizipation

Eine der wichtigsten Fragen bei allen Formen der Partizipation ist: „Wie wird mit den Äußerungen, Anregungen und der Kritik der Bürgerschaft umgegangen?“ Zunächst ist zu differenzieren, welche Aspekte überhaupt im Bebauungsplanverfahren zu regeln sind und welche darüber hinausgehen. So sind zum Beispiel die verständlichen Wünsche

nach guter architektonischer Gestaltung eines Projekts grundsätzlich nicht im Bebauungsplan zu regeln, sondern dafür müssen weitere Wettbewerbe oder Gestaltungsleitlinien mit den Grundstückseigentümern auf freiwilliger Basis vereinbart werden.

Die für das Verfahren relevanten Äußerungen stellen für uns eine wesentliche Grundlage der im Bebauungsplan vorgeschriebenen Abwägung dar. Im BauGB § 1 Abs. 7 (7) heißt es: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.“ Gerade in Workshops mit der Bürgerschaft wird immer wieder die Erfahrung gemacht, dass die Interessen teilweise sehr unterschiedlich sein können. In der Bebauungsplanung müssen die sich aus oft widerstreitenden privaten Belangen ergebenden Konflikte bewältigt werden. Der Gesetzgeber fordert hier einen Interessenausgleich. Der daraus resultierende Abwägungsvorschlag, den die Verwaltung zu jedem Bebauungsplan erarbeitet, wird letztendlich vom Stadtrat beschlossen. In der Sache werden selbstverständlich alle Anregungen daraufhin geprüft, ob diese im Sinne einer Gesamtbetrachtung zu übernehmen sind, was dann auch sehr oft geschieht.

## Schlussbetrachtungen

Die Ausführungen verdeutlichen, dass bereits heute in der Münchner Stadtplanung eine große Bandbreite von Beteiligungsmöglichkeiten angeboten wird. Dies geschieht aus der Überzeugung, dass eine frühzeitige Diskussion und Partizipation das gegenseitige Verständnis verbessert, fast immer konstruktive Reaktionen auf beiden Seiten zulässt und damit Planungen grundsätzlich auf eine nachhaltigere Basis stellt. Nicht immer sind alle Konflikte auszuräumen, zur Partizipation gehört auf beiden Seiten auch die Akzeptanz von demokratisch getroffenen Entscheidungen.

Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass nicht bei jedem Bebauungsplanverfahren dieselbe Intensität der Bürgerbeteiligung sinnvoll ist und vor Ort erwartet wird. Auch aufgrund des hohen personellen Aufwands, den eine ernsthafte, verantwortungsbewusste Bürgerbeteiligung erfordert, ist es unerlässlich, spezifisch auf die einzelnen Planungsvorhaben zu reagieren. Zu Beginn einer Planung sollten deshalb auch Art und Maß der Beteiligung und der Kommunikation abgestimmt werden. Bei einer erweiterten

Partizipation sind das Votum des Bezirksausschusses und die Entscheidung des Stadtrats maßgeblich.

Anliegen muss es aber auch immer sein, die bereits laufenden Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung kontinuierlich weiterzuentwickeln und deshalb auch zu evaluieren. Aspekte für eine Bewertung sind unter anderem:

- Transparenz und Fairness der Verfahren,
- Effektivität und Effizienz im Hinblick auf Mehrwert und Ressourceneinsatz,
- Veränderungen der Planungskonzepte.

Nur auf diese Weise wird auch dem Gebot der Nachhaltigkeit in der Stadtplanung Rechnung getragen, das sich nicht nur in den Planungskonzepten, sondern auch in den Planungsprozessen wiederfinden sollte.

Selbstverständlich sind die Veranstaltungen zur Partizipation in Bebauungsplanverfahren im Kontext mit den zahlreichen weiteren Veranstaltungen und Ausstellungen des Referates für Stadtplanung und Bauordnung zu sehen, beispielsweise einer Gesprächsreihe der Stadtbaurätin Frau Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk zur Stadtbaukultur sowie zu Partizipationsverfahren, Themen der übergeordneten Stadtentwicklung, der Stadtsanierung, des Wohnungsbaus und der Lokalbaukommission.

## Internetadressen

Bayernkaserne: [www.muenchen.de/bayernkaserne](http://www.muenchen.de/bayernkaserne)

Effizienter Staat: [www.effizienterstaat.eu/Preis-fuer-Online-Partizipation/](http://www.effizienterstaat.eu/Preis-fuer-Online-Partizipation/)

Kunstareal München: [www.projekt-kunstareal.de](http://www.projekt-kunstareal.de)

Online-Dialog: München mitdenken – [www.muenchen-mitdenken.de](http://www.muenchen-mitdenken.de)

plantreff: [www.muenchen.de/plantreff](http://www.muenchen.de/plantreff)

Abrufdatum aller Seiten: 06.06.2013.

## Literatur

Dienel PC (1978): Die Planungszelle: Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen.

## Kontakt

Susanne Ritter  
Landeshauptstadt München  
Referat für Stadtplanung und Bauordnung  
Leitung Hauptabteilung Stadtplanung  
Blumenstraße 28b  
80331 München  
E-Mail: Plan.ha2[at]muenchen.de

/BfS/

# Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine bessere Planung im Verkehr und in der Stadtentwicklung

Improving transport and urban development planning through early public participation

Iris Reimold, Heike Seefried

## Abstract

Recent experience has shown that only through public participation can large-scale projects be successfully implemented. In 2012, the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development published the Manual for Good Public Participation, which describes the existing regulatory framework for the planning of large-scale transport projects and contains recommendations for improving public participation. Public participation has also been a well-established principle in building planning law and urban development for many years.

## Zusammenfassung

Erfahrungen der letzten Zeit haben gezeigt, dass Großprojekte nur gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort erfolgreich umgesetzt werden können. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) stellt in dem 2012 veröffentlichten „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ den bestehenden gesetzlichen Rahmen für den Planungsprozess bei Großvorhaben im Verkehrssektor dar und gibt eine Handreichung für eine bessere Beteiligung hierbei. Auch im Bauplanungsrecht und in der Stadtentwicklung ist die Bürgerbeteiligung seit Langem fest verankert.

## 1. Gesellschaftlicher Wandel hin zu mehr Beteiligung und Mitsprache

In den letzten Jahren ist zunehmend ein gesellschaftlicher Wandel deutlich geworden: Überall in Deutschland gehen Bürgerinnen und Bürger auf die Straße und fordern mehr Beteiligung und mehr Mitsprache bei staatlichen Entscheidungen ein. Sie fühlen sich von den Entscheidungen im formellen Verfahren nicht ausreichend mitgenommen. Dies betrifft beinahe alle Lebensbereiche, den Verkehrs- und Stadtentwicklungssektor aber in besonderem Maße. Denn der Ausbau eines Schienenweges in der Nähe des eigenen Wohnortes oder die Umgestaltung benachbarter Stadtviertel betrifft die Menschen im Kern ihrer unmittelbaren Lebenswirklichkeit.

In den formellen Planungs- und Zulassungsverfahren zur Umsetzung von großen Infrastrukturvorhaben ist auf allen Planungsstufen Bürgerbeteiligung bereits gesetzlich vorgesehen, zum Beispiel im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen im Raumordnungsverfahren oder über Anhörungsverfahren in Planfeststellungsverfahren. Die formellen Beteiligungsregelungen erreichen aber oftmals die

Menschen nicht richtig. Viele Bürgerinnen und Bürger fühlen sich häufig schlecht und vor allem nicht zum richtigen Zeitpunkt informiert und reagieren erst, wenn die Planungs- und Genehmigungsverfahren bereits abgeschlossen sind, das heißt wenn die Realisierung beginnen soll. Lähmende Blockaden und Auseinandersetzungen treffen aber nicht nur die direkt Beteiligten, sondern die Volkswirtschaft insgesamt. Denn eine moderne Industrienation ist darauf angewiesen, dass wichtige Infrastrukturmaßnahmen und notwendige Entwicklungen realisiert werden können.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat daher in einem Forschungsgutachten untersuchen lassen, wie eine bessere Bürgerbeteiligung bei der Planung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben erreicht werden kann. Im Ergebnis dieser Studie hat das BMVBS im November 2012 ein Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung vorgelegt. Zudem hat das BMVBS ein Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015

**Abbildung 1: Bürgerbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung der Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie. Quelle: BMVBS.**



erarbeitet. Auch im Rahmen der Stadtentwicklungs-politik hat das BMVBS weitere Schritte unternommen, um die in der Stadtentwicklung bereits breit gelebte Bürgerbeteiligung noch weiter auszubauen.

Das BMVBS unternimmt vielfältige Schritte für eine bessere Bürgerbeteiligung nicht nur im Infrastrukturbereich, sondern generell in der Verkehrs-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik. Ziel ist es, aus Betroffenen Beteiligte zu machen, sodass konstruktive Lösungen gefunden werden können. Diesem Leitgedanken folgt das BMVBS auch bei anderen geeigneten Vorhaben, wie zum Beispiel bei der Entwicklung einer Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie (MKS). In mehreren Bürgerdialogen wurden der Sachverstand und die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger bezüglich einer zukunfts-fähigen Energieversorgung und alternativer Antriebstechnologien im Verkehrsbereich abgefragt, sodass viele Hinweise in die Erarbeitung der MKS mit einfließen konnten (siehe [http://www.bmvbs.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Zukunftstechnologien/MKStrategie/Buergerdialoge/buergerdialoge\\_node.html](http://www.bmvbs.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Zukunftstechnologien/MKStrategie/Buergerdialoge/buergerdialoge_node.html); Abrufdatum 10.06.2013).

Positiv gelebte Bürgerbeteiligung wird damit zu einem wichtigen Qualitätssicherungsinstrument, das bessere und vor allem tragfähigere Ergebnisse zum Wohle aller hervorbringen kann.

## **2. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor**

Das im November 2012 vom BMVBS vorgelegte Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor (<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/66130/>

handbuch-buergerbeteiligung.pdf; Abrufdatum: 10.06.2013) stellt einen praktisch anwendbaren Instrumentenkasten zur Verfügung, wie die gesetzlich bestehenden Beteiligungsmaßnahmen intensiver genutzt und durch zusätzliche, informelle Bausteine ergänzt werden können. Dabei ist zu beachten, dass informelle Bausteine die formellen Verfahren nicht ersetzen können. Denn effektiven Rechtsschutz für alle Betroffenen können nur formelle Verfahren gewährleisten.

Aus einem breiten Werkzeugkasten sollen die im Einzelfall sinnvollen Maßnahmen passgenau ausgewählt werden. Beispiele hierfür sind ein bürgerfreundlicher Einsatz der Medien und des Internets, verständlichere Verfahrensunterlagen, zusätzliche Informationsveranstaltungen und Bürgersprechstunden sowie gegebenenfalls der Einsatz von kontinuierlichen Beteiligungsforen. Darüber hinaus enthält das Handbuch Vorschläge zur Entwicklung einer dem jeweiligen Vorhaben angemessenen Prozessarchitektur der Beteiligung sowie Hinweise zu Erfolgsfaktoren guter Beteiligung, zu Grenzen der Bürgerbeteiligung und zum Zeit-, Kosten- und Personalaufwand.

Viele der genannten Maßnahmen können dabei mit vergleichsweise geringem Mehraufwand erreicht werden. Zuständig ist je nach Verfahrensstand und Maßnahme in erster Linie der Vorhabenträger oder die verfahrensführende Behörde. Dabei gilt die Regel, je früher Bürgerbeteiligung ansetzt, desto wirksamer kann sie sein. Beginnt die Bürgerbeteiligung bereits auf vorgelagerten Planungsphasen und damit noch vor der Antragstellung, erhält der Vorhabenträger bereits zu einem Zeitpunkt, in dem noch Gestaltungsspielräume bestehen, wichtige Rückmeldungen zum Vorhaben und kann seine Planungen gegebenenfalls weiter optimieren. Auch fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger nur dann ernst genommen, wenn noch Entscheidungsspielräume bei der Planung bestehen. Wichtig ist dabei allerdings, dass jeweils auch die Grenzen dieser Entscheidungsspielräume deutlich gemacht werden, damit keine falschen Erwartungen hinsichtlich der möglichen Lösungen entstehen. Insbesondere dem Raumordnungsverfahren kommt im Rahmen der Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle zu, da auf dieser Verfahrensstufe zum Beispiel die Planung gegenüber dem Bundesverkehrswegeplan beziehungsweise den Ausbaugesetzen deutlich konkretisiert und damit für den einzelnen Bürger

erstmals eine mögliche Betroffenheit deutlich erkennbar wird.

Das Handbuch setzt am bestehenden Rechtsrahmen an und lässt diesen unverändert. Denn mehr gesetzlicher Zwang steht der notwendigen flexiblen Vorgehensweise im Einzelfall entgegen. Weitere Regeln bergen auch die Gefahr der Streitanfälligkeit mit der Folge noch längerer Planungszeiten sowie einem höheren Aufwand auch bei den zahlreichen Projekten, die nicht konfliktbehaftet sind. Notwendig ist stattdessen eine wirklich gelebte Beteiligungskultur, die es ermöglicht, die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger und die Erfordernisse der Infrastruktur besser in Einklang zu bringen.

Das Handbuch richtet sich aber nicht nur an Vorhabenträger und verfahrensführende Behörden im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, sondern auch an Bürgerinnen und Bürger, die sich über Planungsabläufe und mögliche Beteiligungsmaßnahmen informieren wollen. Bürgerbeteiligung betrifft dabei nicht nur Kritiker eines Vorhabens, sondern auch die Befürworter. Das Handbuch verweist daher auch auf die Bedeutung einer Beteiligung aller relevanten Akteure. Nur wenn alle Argumente in die Diskussion eingehen, ist eine ausgewogene Entscheidung möglich.

Die Rolle der Städte und Gemeinden bei der Bürgerbeteiligung wird im Handbuch konkret angesprochen. Diese können in ihrer Funktion als Bindeglied zwischen staatlicher Verantwortung und Bevölkerung eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung übernehmen. Kommunen können Informationen weitergeben und bei Bürgerveranstaltungen sowie in Dialogforen mitwirken. Sie sind aber auch selbst Verfahrensbeteiligte, die Stellungnahmen zum Vorhaben abgeben dürfen und für das Auslegen von Planunterlagen zuständig sind. Oft tragen hier schon kleine Dinge zu mehr Transparenz bei: ein frühzeitiger und breit kommunizierter Hinweis auf die bevorstehende Auslegung, eine Öffnung des Auslegungsraums auch einmal in den Abendstunden oder an einem Wochenende, Raum für Gespräche der Bürger untereinander oder übersichtliche Faltblätter und Material zum Anfassen können die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger entscheidend verbessern.

Auch darüber hinaus können die Städte und Gemeinden viel tun, um die Distanz zwischen Bürgerinnen und Bürgern und einem geplanten

Infrastrukturvorhaben zu verkürzen. Informationen zum Projekt und Sachstand können auf der kommunalen Internetseite veröffentlicht werden. Bürgerveranstaltungen, in denen der Vorhabenträger für Fragen zur Verfügung steht und Anregungen aufnimmt, können helfen, den Bürgerinnen und Bürgern ein Vorhaben näherzubringen, aber auch dazu beitragen, die Planung im Sinne der Bürger zu verbessern. Bei speziellen Foren zur Projektplanung können die Kommunen eigene Standpunkte vertreten und als Bindeglied zwischen Vorhabenträger und Bürgerinnen und Bürgern fungieren. Zudem lassen sich die Inhalte des Handbuchs je nach Einzelfall auch auf städtische Projekte übertragen.

Das BMVBS geht im eigenen Zuständigkeitsbereich mit gutem Beispiel voran: Bei der Erarbeitung des neuen Bundesverkehrswegeplans 2015 wird der Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit weit über die gesetzlichen Anforderungen hinaus Rechnung getragen. Mit Blick auf den im Handbuch formulierten Grundsatz einer möglichst frühzeitigen Bürgerbeteiligung wird eine umfassende

**Abbildung 2: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor.**  
Quelle: BMVBS.



Bürgerbeteiligung bereits auf der ersten Planungsstufe Bundesverkehrswegeplan vorgesehen, wo die Entscheidung über das grundsätzliche „Ob“ eines Vorhabens im Rahmen einer Gesamtnetzplanung vorbereitet wird (<http://www.bmvbs.de/Shared-Docs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015-oeffentlichkeitsbeteiligung.html?nn=35978>; Abrufdatum: 10.06.2013). Die Entscheidung selbst fällt der Deutsche Bundestag in den jeweiligen Ausbaugesetzen mit anliegendem Bedarfsplan, sodass auf den nachgelagerten Planungsstufen dann die konkrete Umsetzung Gegenstand der Bürgerbeteiligung ist. Über das Bundesverkehrsnetz mit seinen bundesweiten Wirkungen kann nicht auf der Grundlage allein regionaler Interessen entschieden werden.

Es geht nunmehr darum, die Vorschläge des Handbuchs im Sinne einer echten Beteiligungskultur mit Leben zu füllen. Deshalb hat das BMVBS unter anderem seinen nachgeordneten Behörden und den Ländern das Handbuch als wichtigen Baustein bei der Infrastrukturplanung übersandt. Seine breite Anwendung wird zeigen, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger den Weg „mitgehen“ und sich die vorgeschlagenen Instrumente bewähren. Gute Bürgerbeteiligung ist dabei ein lernender Prozess, eine Daueraufgabe, die nur durch ständige Praxis verbessert und weiterentwickelt werden kann.

### **3. Gute Bürgerbeteiligung in der Bau- leitplanung und Stadtentwicklun**g

Vorhaben in der Stadtentwicklung und im Städtebau treffen die Menschen in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld. Durch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger können der Sachverstand der direkt Betroffenen für eine zukunftsfähige Gestaltung und Entwicklung der Städte genutzt und so letztlich bessere Planungen sowie eine höhere Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund gibt es in der Bauleitplanung bereits seit Langem eine rechtlich verankerte Beteiligungstradition: Grundsätzlich werden die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig vor Erarbeitung eines Bauleitplanentwurfs über die allgemeinen Ziele der Planung unterrichtet (§ 3 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB)). Nach dem Vorliegen des Entwurfs schließt sich dann eine Auslegung und formelle Öffentlichkeitsbeteiligung an (§ 3 Abs. 2 BauGB). Die Regeln für die Ausgestaltung der

frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sind offen – je nach den Anforderungen des Einzelfalls können die Gemeinden Darlegungen in der örtlichen Presse oder in besonderen Informationsblättern vornehmen, umfangreiche Informationen im Internet mit Gelegenheit zur Kommunikation mit der Gemeinde anbieten oder öffentliche Veranstaltungen durchführen. Das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013 (BGBI. I S. 1548) führt zu weiteren Verbesserungen. Insbesondere wird die Nutzung des Instruments der Mediation mit einem ausdrücklichen Hinweis auf diese Möglichkeit in § 4b BauGB weiter gefördert.

Auch in der Städtebauförderung ist die Beteiligung und Mitwirkung der lokalen Bevölkerung seit Langem als wichtiger Bestandteil etabliert. Ziel der Städtebauförderung ist es insbesondere, Stadtquartiere unter Berücksichtigung der Herausforderungen des Klimaschutzes und der Klimaänderung an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der Familien beziehungsweise der Haushalte mit Kindern und der älteren Menschen, anzupassen. Städte und Gemeinden können hier zum Beispiel bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen auf die formalen Beteiligungsinstrumente des besonderen Städtebaurechts (§§ 136 ff BauGB) zurückgreifen.

Um die Vorstellungen und Wünsche der Menschen vor Ort besser berücksichtigen zu können, hat das BMVBS im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungs politik im Jahr 2011 einen Projektaufruf „Bürgerbeteiligung“ gestartet: Bundesweit wurden 15 Pilotprojekte ausgewählt, mit denen erprobt werden soll, welche Wege der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklungs politik besonders vielversprechend sind. Die ausgewählten Projekte betreffen Groß-, Mittel- und Kleinstädte sowie ganze Regionen und spiegeln die heterogenen Bedingungen vor Ort wider. Auch die Vielfalt der Verfahren und Themen wird abgebildet: In den Projekten wird zum Beispiel mit Bürgerbeiräten und Zukunftswerkstätten über Wettbewerbe bis hin zu internetgestützten Dialogverfahren gearbeitet. Dabei geht es um die verschiedensten Themen wie zum Beispiel Energie, Sport oder Verkehr (siehe [http://www.nationale-stadtentwicklungs-politik.de/cln\\_030/nn\\_1022060/DE/Wettbewerbe/NSPProjektaufruf/projektaufruf\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.nationale-stadtentwicklungs-politik.de/cln_030/nn_1022060/DE/Wettbewerbe/NSPProjektaufruf/projektaufruf_node.html?__nnn=true); Abrufdatum: 10.06.2013). Im konkreten Praxistest sollen so innovative Verfahren für die Mitwirkung

der Bürgerinnen und Bürger an der Ideenfindung, der Erstellung von Konzepten und der Formulierung von Alternativen über räumliche Entwicklung untersucht werden. Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten sollen ausgewertet und veröffentlicht werden, um sie auch für andere nutzbar zu machen.

## 4. Fazit

Eine gut organisierte, frühzeitige und den Prozess durchgehend begleitende Bürgerbeteiligung ist heute eine Schlüsselfrage für Bauprojekte. Vor allem im Rahmen der Verkehrsinfrastrukturplanung und der Stadtentwicklung sind dabei häufig neue Wege und Instrumente sinnvoll, die über die gesetzlich geregelten Beteiligungsschritte hinausgehen. Der zunehmende Wunsch der Menschen nach besserer Information und Beteiligung bei Entscheidungen über Infrastrukturprojekte, vor allem in der frühen Planungsphase, muss ernst genommen werden. Dies setzt bei allen Beteiligten die Bereitschaft zu konstruktivem und lösungsorientiertem Dialog voraus. Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger tragen gemeinsam Verantwortung, dass die Weiterentwicklung unserer Infrastruktur – als Grundlage des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens für alle – auch weiterhin möglich bleibt.

## Literatur

BMVBS (2012): Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin. <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/66130/handbuch-buergerbeteiligung.pdf> (Abrufdatum: 10.06.2013).

## Kontakt

Heike Seefried und Iris Reimold  
Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung  
Referat UI10 „Grundsatzfragen des Ressorts“  
Invalidenstraße 44  
10115 Berlin

[UBA]

# **Endlager Asse II – Transparenz, Information und Beteiligung: Wie kann verlorenes Vertrauen wiederhergestellt werden?**

**Asse II repository – transparency, information and participation:  
How can confidence in state competence to act be restored?**

*Ingo Bautz, Jörg Kaschubowski, Michaela Kreuzer, Thomas Jung*

## **Abstract**

When the Federal Office for Radiation Protection became the operator of the Asse II mine following a decision taken by the federal government in January 2009, the social environment was characterised by criticism and distrust of governance. Once celebrated as a showcase project, the former potash and salt mine near Wolfenbüttel where 126,000 waste packages containing low-level and intermediate-level radioactive waste were emplaced between 1967 and 1978, is today considered an example of disposal having failed. Apart from the geological, technical and legal challenges of retrieval, the aim was to involve the general public that has been unsettled on account of a lack of relevant information and participation structures in the process of safely decommissioning the repository. The BfS could fall back on its findings from the organisation and participation in the Working Group for the Selection of Repository Sites (AkEnd) and on experiences gained over many years with the other repository projects (Konrad, Morsleben, Gorleben) or with the discussion about the use of mobile communication and the design of the German Mobile Telecommunication Research Programme. In the case of the Asse II mine, the opportunity for the public to participate is just as important as the provision of manifold information paths with regard to all issues concerning the repository and the nuclear decommissioning procedure. From three different points of view (public relations, co-operation with the Asse 2 Accompanying Group and investigation of the cancer cluster in the Asse joint community), the article describes the experiences the BfS has gained in the scope of the Asse II accompanying process.

## **Zusammenfassung**

Als das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) im Januar 2009 durch einen Beschluss der Bundesregierung zum Betreiber der Schachtanlage Asse II wurde, war das gesellschaftliche Umfeld von Kritik und Misstrauen am staatlichen Handeln geprägt. Einst als Vorzeigeprojekt gefeiert, gilt das ehemalige Kalium- und Salzbergwerk bei Wolfenbüttel, in dem von 1967 bis 1978 rund 126.000 Gebinde mit schwach und mittelradioaktiven Abfällen eingelagert wurden, heute als Beispiel für eine gescheiterte Endlagerung. Neben den geologischen, technischen und rechtlichen Herausforderungen der Rückholung galt es, die durch mangelhafte Information und fehlende Beteiligungsmöglichkeiten verunsicherte Bevölkerung in den weiteren Prozess zur sicheren Schließung des Endlagers einzubinden. Das BfS konnte dabei auf seine Erkenntnisse aus der Organisation und Teilnahme am Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) sowie auf langjährige eigene Erfahrungen bei den anderen Endlagerprojekten (Konrad, Morsleben, Gorleben) oder bei der Diskussion um die Nutzung des Mobilfunks und seine Erarbeitung des Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramms zurückgreifen. Im Fall der Schachtanlage Asse II ist die Möglichkeit zur Beteiligung ebenso wichtig wie die Bereitstellung vielfältiger Informationswege für alle Fragen, die das Endlager und das atomrechtliche Verfahren zur Schließung betreffen. Der Beitrag schildert aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln (Öffentlichkeitsarbeit, Zusammenarbeit mit der Asse-2-Begleitgruppe und Untersuchung der gehäuften Krebsfälle in der Samtgemeinde Asse) die Erfahrungen des BfS im Rahmen des Begleitprozesses Asse II.

## **1. Die Schachtanlage Asse II – ein Überblick**

Die Schachtanlage Asse II bei Remlingen im Landkreis Wolfenbüttel ist eines von ehemals drei Bergwerken, die zu Beginn des 20. Jahrhunderts zur Kali- und Steinsalzgewinnung auf dem Asse-

Höhenzug errichtet wurden. Nach dem Ende des Gewinnungsbergbaus erwarb die Bundesrepublik Deutschland das Bergwerk im Jahr 1965. Von 1967 bis 1978 lagerte die Gesellschaft für Strahlen- und

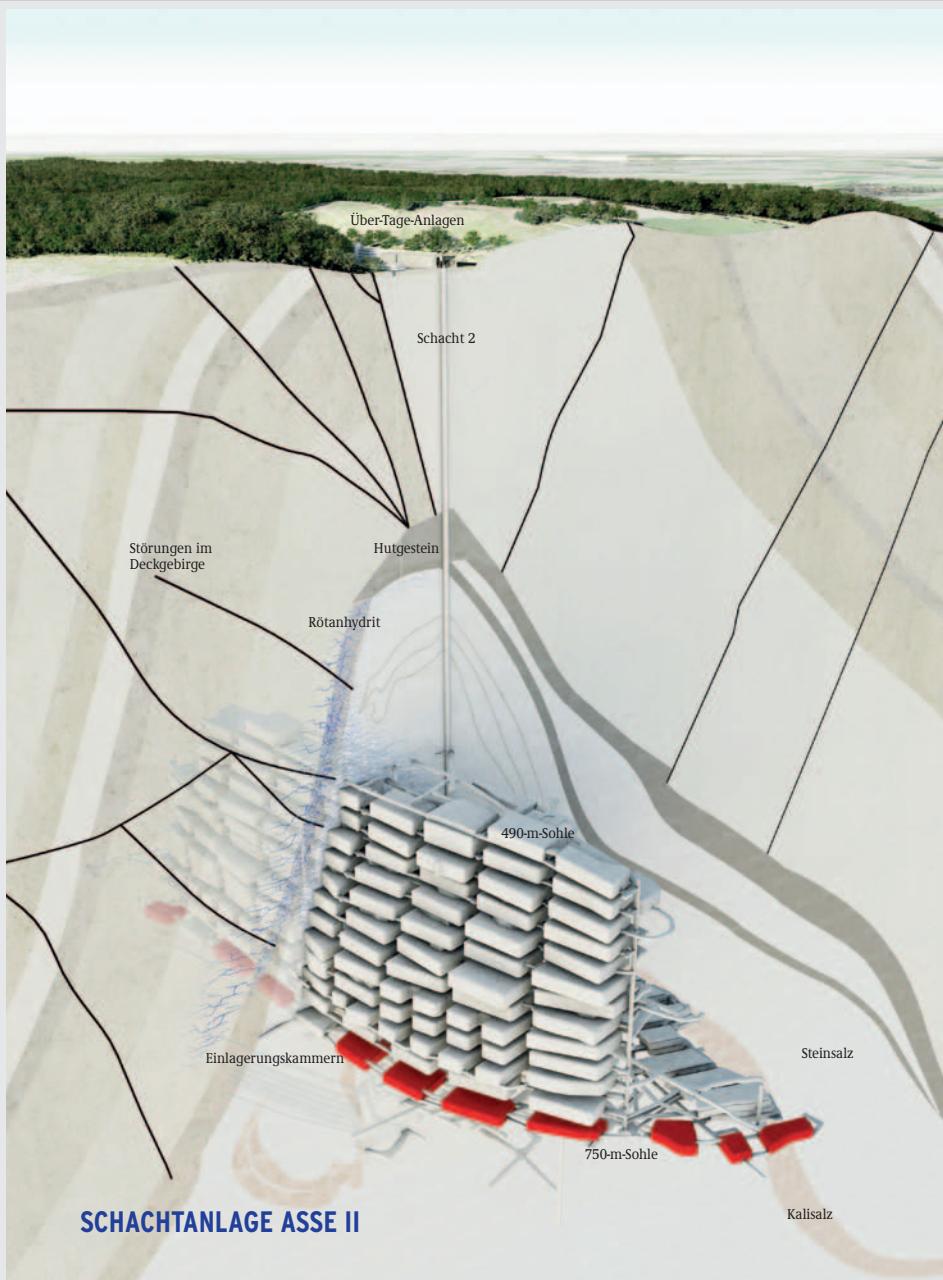
Umweltforschung (GSF) – heute Helmholtz-Zentrum München (HMGU) – im Auftrag des Bundes insgesamt 125.787 Gebinde mit schwach- und mittelradioaktiven Abfällen in 13 Einlagerungskammern der Schachtanlage ein (**Abbildung 1**).

Offiziell als „Forschungsbergwerk“ betrieben, erfolgte die Einlagerung nach 1971 nicht mehr zu Versuchszwecken, sondern diente der Entsorgung der Abfälle. Eine Rückholung wurde nicht erwogen. Bereits vor Beginn der Einlagerung waren den damals Verantwortlichen die potenziellen Risiken, die mit der Nutzung der Schachtanlage Asse II ver-

bunden waren, bekannt. Seit 1988 dringt salzhaltiges Grundwasser in das Bergwerk ein. Derzeit sind dies 12 Kubikmeter pro Tag. Außerdem gibt es Probleme mit der Stabilität des Grubengebäudes (Nds. Landtag 2012; Möller 2008).

Nachdem 1995 die endlagerbezogene Forschung in der Schachtanlage Asse II eingestellt wurde, begann der ehemalige Betreiber die Anlage für die Stilllegung vorzubereiten. Diese sollte nach Bergrecht unter Verbleib der radioaktiven Abfälle erfolgen. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit war im bergrechtlichen Verfahren nicht vorgesehen. Die

**Abbildung 1: Modell der Schachtanlage Asse II. Quelle: BfS.**



Schachtanlage Asse II war somit nicht nur hinsichtlich der Standortauswahl, der Einlagerung und der rechtlichen Grundlagen für den Betrieb ein Relikt der 1960er und -70er Jahre, sondern auch hinsichtlich der Information und der Beteiligung der Bevölkerung im Rahmen des Stilllegungsprozesses.

Es wurde lange Zeit ignoriert, dass die Bürgerinnen und Bürger heute bei allen Entscheidungen, die ihr Lebensumfeld beeinflussen, ganz selbstverständlich eine umfassende Information und Mitsprache erwarten. Staatliches Handeln von der kommunalen Stadtplanung bis hin zu bundesweit diskutierten Großprojekten ist nicht mehr nur eine Frage der technischen Machbarkeit, Planung und Genehmigung, sondern bedarf auch einer gesellschaftlichen Legitimation und Akzeptanz. Der Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) hatte dies bei seiner Arbeit bereits berücksichtigt. In seinem Abschlussbericht kommt er zu dem Schluss, man müsse bei der Frage der Endlagerung radioaktiver Abfälle die Bürgerinnen und Bürger mit ihren vielschichtigen Interessenlagen angemessen an der Lösung beteiligen, um die kontroverse Haltung der Gesellschaft zur Endlagerung aufzulösen (AkEnd 2002). Diese Erkenntnis setzte sich im Prozess zur Stilllegung der Schachtanlage Asse II erst nach der tiefgreifenden Vertrauenskrise 2008 und dem Neuanfang durch den Betreiberwechsel durch.

## 2. 2008 – Vertrauensverlust und Neuanfang

Man habe „kein Gefühl dafür [gehabt], dass es die Öffentlichkeit interessiert, was mit der radioaktivverseuchten Lauge in Asse passiert“ (Schrader 2008). Diese Aussage des HMGU-Pressesprechers auf dem Höhepunkt der Vertrauenskrise im Juni 2008 ist symptomatisch für die Ursachen des massiven Vertrauensverlusts in das Handeln staatlicher Institutionen im Zusammenhang mit der Stilllegung der Schachtanlage Asse II. Anfang Juni 2008 war bekannt geworden, dass sich in einer Vertiefung vor der Einlagerungskammer 12 auf der 750-m-Sohle Salzlösung gesammelt hatte, die bereits mit den radioaktiven Abfällen in Kontakt gekommen war. Sie war oberhalb der Freigrenzen der Strahlenschutzverordnung mit Cäsium-137 und Tritium kontaminiert. Von 2005 bis 2008 waren insgesamt 74 Kubikmeter dieser Salzlösung ohne ausreichende strahlenschutzrechtliche Umgangsgenehmigung auf die 975-m-Sohle gepumpt worden. Eine Infor-

mation der Öffentlichkeit hatte nicht stattgefunden (NMU 2008; Nds. Landtag 2012). Als Reaktion beschloss die Bundesregierung am 5. November 2008 die Schachtanlage Asse II ab dem 1. Januar 2009 in das Atomrecht zu überführen und die Betreiberverantwortung vom HMGU auf das BfS zu übertragen.

Damit fand ein Konflikt seinen vorläufigen Abschluss, der sich seit 2006 zugespitzt hatte. Die Stilllegung der Anlage nach Bergrecht unter Verbleib der radioaktiven Abfälle und die als unzureichend empfundene Informationspolitik waren in der Region auf wachsende Kritik und Widerstand gestoßen. Der Kreistag und die Samtgemeinden Asse und Schöppenstedt verabschiedeten 2006 eine Resolution, in der ein Vergleich verschiedener Stilllegungsoptionen gefordert wurde. Außerdem verlangte man ein Genehmigungsverfahren für die Stilllegung, welches den Ansprüchen des Atomrechts genügen müsse. 2007 schlossen sich verschiedene Bürgerinitiativen zum Asse-2-Koordinationskreis zusammen. Die von ihnen verfasste Remlinger Erklärung vom 4. April 2007 (<http://www.asse2.de/remlinger-erklaerung.html>; Abrufdatum 31.05.2013) forderte ebenfalls die Untersuchung alternativer Stilllegungsoptionen. Eine Anwohnerin klagte auf Anwendung des Atomrechts.

Am 21. November 2007 organisierte der Landkreis einen unabhängigen Informationsabend zur Schachtanlage Asse II. Am gleichen Tag erklärten sich die Bundesministerien für Umwelt und Forschung sowie das Niedersächsische Umweltministerium in einer gemeinsamen Erklärung bereit, unterschiedliche Schließungsoptionen bewerten zu lassen und die Einrichtung einer regionalen Begleitgruppe durch den Landkreis oder den Kreistag zu unterstützen. Im Januar 2008 konstituierte sich daraufhin die Asse-2-Begleitgruppe (A-2-B) als Interessenvertretung der Region und im März 2008 die Arbeitsgruppe Optionenvergleich (AGO), die aus unabhängigen Experten verschiedener Fachrichtungen besteht und die Begleitgruppe wissenschaftlich berät (**Abbildung 2**).

Das Jahr 2008 steht damit sowohl für den Höhepunkt der Vertrauenskrise in das Handeln staatlicher Akteure bei der Stilllegung der Schachtanlage Asse II, als auch für einen Neuanfang, der in Form des Asse-II-Begleitprozesses sogar Vorbildfunktion im Rahmen der Endlagerdiskussion erlangen könnte (Geyer 2012).

**Abbildung 2: Schematische Darstellung der Akteure des Asse-2-Begleitprozesses. Quelle: BfS.**



### 3. Begleitprozess Asse II – Information, Expertise und Beteiligung

Mit der Übernahme der Betreiberverantwortung am 1. Januar 2009 musste das BfS den Betrieb der Schachtanlage Asse II den Anforderungen des Atomrechts anpassen, die Anlage unter schwierigen geologischen Randbedingungen (Verformung des Grubengebäudes und Salzlösungszutritt aus dem Deckgebirge) weiter betreiben und das Genehmigungsverfahren zur Stilllegung nach Atomrecht vorbereiten. Hierzu wurde im Jahr 2009 unter Beteiligung der A-2-B und der AGO ein Vergleich verschiedener Stilllegungsoptionen durchgeführt (BfS 2010a). Gleichzeitig galt es, verständliche und umfassende Sachinformationen für die verunsicherte Bevölkerung und die Beschäftigten bereitzustellen und immer wieder auf neue Erkenntnisse zu reagieren, die im Zuge der Arbeit des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses Asse des Niedersächsischen Landtags seit Juni 2009 (Nds. Landtag 2012), durch andere Personen oder durch wissenschaftli-

che Studien ans Licht kamen. Die detaillierte Untersuchung der zurückliegenden Strahlenexpositionen der Beschäftigten (Gesundheitsmonitoring Asse) und der Krebshäufung in der Samtgemeinde Asse durch das BfS sind Beispiele für eine direkte Reaktion des BfS auf Berichte von Beschäftigten beziehungsweise des Niedersächsischen Krebsregisters.

Bei den Anstrengungen, die zum Zeitpunkt des Betreiberwechsels bestehenden Verunsicherungen und das deutliche Misstrauen der Bevölkerung gegenüber staatlichem Handeln abzubauen und Vertrauen wiederherzustellen, konnte das BfS auf seine langjährige Erfahrung bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Bürgerbeteiligung im Bereich der Endlagerung zurückgreifen. Auch bei den ausführlichen Diskussionen um die Nutzung des Mobilfunks und der Erarbeitung des Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramms (DMF) hat das BfS bereits Bürgerbeteiligung initiiert und praktiziert (siehe den Artikel von Monika Asmuß zum Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramm in diesem Heft).

### **3.1 Information der Öffentlichkeit**

Die Informationspolitik des ehemaligen Betreibers und der staatlichen Institutionen standen vor 2009 im Fokus der öffentlichen Kritik. Bereits die Resolution des Kreistags von 2006 forderte die Einrichtung einer Informationsstelle an der Schachtanlage Asse II, um die Bevölkerung kontinuierlich über den Fortgang des Stilllegungsprozesses zu informieren. Seit Übernahme der Betreiberverantwortung ist es das Ziel des BfS, durch eine transparente und offene Kommunikation das verlorengegangene Vertrauen in der Bevölkerung zurückzugewinnen. Mit der umfassenden Informationspolitik soll die Grundlage für einen kritischen Dialog und eine konstruktive Beteiligung der Bevölkerung geschaffen werden.

Bereits am 5. Januar 2009 eröffnete BfS-Präsident König unter großem Interesse von Fernsehen und Printmedien die Informationsstelle „Info Asse“ direkt neben der Schachtanlage. Damit wurde zeitgleich mit dem Betreiberwechsel eine besonders wichtige Forderung der Bevölkerung erfüllt. Die Informationsstelle dient seitdem als zentraler Ort der Information und der Kommunikation. Die inzwischen mehr als 15.000 Besucherinnen und Besucher (Stand: März 2013) können sich mit Filmen und Computeranimationen, dreidimensionalen Modellen, einer Sonde zur Messung der Umgebungsstrahlung (ODL-Messsonde) und zahlreichen großformatigen Schautafeln über den aktuellen Stand der Arbeiten in der Schachtanlage Asse II und über die Themen Strahlung, Radioaktivität undendlagerung informieren. Seit September 2011 steht zudem ein Tagungs- und Veranstaltungsräum für kleinere Veranstaltungen zur Verfügung. Auch Befahrungen der Schachtanlage sind seit Mai 2009 wieder möglich. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfS stehen den Besucherinnen und Besuchern für Diskussionen und Fragen zur Verfügung (**Abbildung 3**).

Neben der „Info Asse“ bilden die Internetseite [www.endlager-asse.de](http://www.endlager-asse.de) (Abrufdatum: 31.05.2013), die Informationsschrift „Asse Einblicke“, die über die Regionalzeitungen in einer Auflage von 165.000 Exemplaren in der Region verteilt wird, Informationsveranstaltungen und eine fahrende Infostelle, das „Infomobil“, die zentralen Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit des BfS. Die Information der Bürgerinnen und Bürger und der Dialog mit der Öffentlichkeit stehen im Mittelpunkt einer aktiven und nach Zielgruppen differenzierten Kommunikationsarbeit. Das BfS hat sich zum Ziel gesetzt, die Bürgerinnen und Bürger umfassend und zeitnah über alle

**Abbildung 3: Infostelle Asse in Remlingen. Foto: BfS.**



Ereignisse und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Stilllegung der Schachtanlage Asse II zu informieren. Sachinformationen, Gutachten und Empfehlungen werden verständlich aufbereitet, Probleme und Risiken offen benannt und nachvollziehbar kommuniziert. Die Aufbereitung der Fachinformationen für unterschiedliche Zielgruppen ermöglicht es, die unterschiedlichen Bedürfnisse der interessierten Öffentlichkeit und des Fachpublikums gleichermaßen zu berücksichtigen (BfS 2009; BfS 2010b; BfS 2012) (**Abbildung 4**).

Die Öffentlichkeitsarbeit des BfS bleibt eine wichtige Aufgabe, auch weil weitreichende Entscheidungen anstehen, die die Anwohnerinnen und Anwohner unmittelbar betreffen, wie der Bau eines neuen Schachts oder eines großen Zwischenlagers mit Konditionierungsanlage, um die geborgenen Abfälle aufzunehmen. Risiken für die Beschäftigten und die Bevölkerung müssen abgeschätzt und offen kommuniziert werden, um damit die Grundlagen zur Diskussion dieser Fragen zu schaffen.

### **3.2 Zusammenarbeit mit der Asse-2-Begleitgruppe**

Aus der Verunsicherung über den Zustand der Anlage und über potenzielle Auswirkungen auf die Lebensbedingungen in der Umgebung der Asse hatten sich bereits vor dem Betreiberwechsel mehrere Bürgerinitiativen gegründet, denen auch Lokalpolitiker angehörten. Die im Januar 2008 gegründete Asse-2-Begleitgruppe (A-2-B), in der auch zahlreiche Mitglieder dieser Bürgerinitiativen mitarbeiten, tritt als Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung auf und hat beispielsweise erreicht, dass das Bundesumweltministerium die laufenden Kosten ihrer Arbeit aus Bundeshaushaltssmitteln deckt.

Deutlich wurde dieser Beratungsbedarf bereits in einer frühen Phase nach dem Betreiberwechsel. Einer Forderung aus der Region war der Gesetzgeber gefolgt und hatte das Endlager, nachdem es seit seinem Bestehen als Forschungsstätte geführt worden war, unter Atomrecht gestellt. Nach Atomrecht hat der Betreiber nachzuweisen, wie er ein Endlager sicher schließen will. In einem Vergleich möglicher Schließungsoptionen stellte sich heraus, dass sich dieser Nachweis beim Verbleib der Abfälle nicht erbringen lässt. Bundesumweltministerium und Betreiber entschieden gemeinsam, die Abfälle aus der Anlage zurückzuholen (BfS 2010a).

Die wissenschaftlichen Grundlagen wie auch das Prüf- und Vergleichsverfahren benötigen komplexe Betrachtungsweisen, die zu leisten für einen Laien sehr aufwendig und größtenteils kaum möglich sind, da das fachliche Hintergrundwissen nicht vorhanden ist. Hier wurde deutlich, dass es für die Begleitgruppe einen wissenschaftlichen Beratungsbedarf gibt. Aufgrund der Vorgeschichte war klar, dass für die Glaubwürdigkeit dieser beratenden Expertise ein hohes Maß an Unabhängigkeit gewährleistet sein muss – schließlich waren Wissenschaftler auch schon vorher Jahrzehntelang für die Asse (mit-)verantwortlich gewesen. Eine Gruppe aus Fachleuten mit natur- oder ingenieurwissenschaftlichem Hintergrund wurde durch Bundesumweltministerium und Arbeitsgruppe Optionenvergleich (AGO) beru-

fen, die das Vorgehen des Betreibers aus fachlicher Sicht prüft, Handlungs- und Problemlösungswege kritisch hinterfragt und der Begleitgruppe die Prüfergebnisse mitteilt und ihr beratend zur Seite steht.

Die AGO, seit Januar 2012 Arbeitsgruppe Optionen – Rückholung, nimmt auch an den Sitzungen der Begleitgruppe teil (vierteljährlicher Sitzungsrhythmus), auf denen das BfS über die laufenden Arbeiten ebenso wie über den Fortgang der Planungen berichtet.

Die Begleitgruppe steht diesen Betreiber-Berichten stets kritisch und skeptisch gegenüber, wovon zahlreiche, bis in kleine Details hineinreichende Fragen zeugen. Nicht selten ist dem Betreiber von einzelnen Mitgliedern des Begleitremiums vorgeworfen worden, nicht schnell oder fokussiert genug die spezifische Aufgabe voranzutreiben, mitunter war sogar die Rede von Verzögerungstaktik und Unfähigkeit zur Problemlösung. Auch die A-2-B nutzt zur Information und Verbreitung ihrer Positionen das Internet (**Abbildung 5**).

Auf der anderen Seite bemüht sich die Begleitgruppe intensiv, die Arbeit des Betreibers zu unterstützen. Sie wirbt bei den zuständigen politischen Ebenen für Verbesserungen bei der Aufgabenerledigung, beispielsweise durch Erhöhung der Personal- und Finanzmittel, die die Bundesebene dem Betreiber bereitstellt. Nicht zuletzt hat sie maßgeb-

**Abbildung 4:** Internetseite [www.endlager-asse.de](http://www.endlager-asse.de) (Abrufdatum: 11.04.2013).

The screenshot shows the homepage of the website www.endlager-asse.de. At the top, there is a navigation bar with links for 'WAS IST DIE ASSE?', 'WAS PASST IN DER ASSE?', 'WAS WIRD AUS DER ASSE?', and 'ASSE SERVICE'. Below the navigation bar, there is a search bar labeled 'Suchbegriff'.

The main content area is divided into several sections:

- MELDUNG:** Headline: "Lex Asse soll die Rückholung beschleunigen". Subtext: "Die aktuelle Ausgabe der Asse Einblicke erläutert die wesentlichen Punkte des neuen Gesetzes".
- MELDUNG:** Headline: "Betreiber entfernt radioaktive belastete Salzlösung vor Kammer 12". Subtext: "Abpumpen der Lösungen ermöglicht nächste Schritte bei der Rückholung der Abfälle und bei der Notfallvorsorge".
- AKTUELL:** Headline: "KRAFT DES GESETZES". Subtext: "Breite politische Unterstützung für einen wichtigen Schritt: Die sogenannte Lex Asse schafft rechtliche Voraussetzungen, um die Rückholung des Atomröhls aus der Asse II zu beschleunigen. Die Rückholung wird im neuen Asse-Gesetz als die zu verfolgende Option für die Stilllegung nun auch rechtlich fixiert. In der 20. Ausgabe der Asse Einblicke werden die wesentlichen Punkte des neuen Gesetzes erläutert."
- VERANSTALTUNGEN UND TERMINE:** "BfS-Infomobil am 13. April in Wolfenbüttel".
- STELLUNGNAHME:** "Vorbereiten für 3D-seismische Testmessung an der Asse haben begonnen".
- STELLUNGNAHME:** "Projektkomitee räumt Auslegungsvorschlag".
- STELLUNGNAHME:** "Wendestraße in der Asse wieder geöffnet".
- ODL-WERTE:** "Aktuelle Messungen der Umweltradioaktivität".
- INFO ASSE:** "Informationen vor Ort - aus erster Hand".
- ASSE EINBLICKE:** "Asse Einblicke - jetzt online".

Abbildung 5: Internetseite der Asse-2-Begleitgruppe (A-2-B). Abrufdatum: 11.04.2013.

The screenshot shows the homepage of the A-2-B website. At the top, there's a navigation bar with links for News, Mitglieder, Ziele und Aufgaben, Dokumente, Interviews, and Bildergalerie "Unter Tage". Below the navigation is a search bar labeled "SUCHEN" with a placeholder "Search...". To the right of the search bar is a sidebar for newsletter subscription, titled "MELDEN SIE SICH FÜR UNSEREN NEWSLETTER AN", with fields for Name and E-Mail, and a "Anmelden!" button. The main content area features several news articles. One article is titled "Betreiber entfernt radioaktive belastete Salzlösung vor Kammer 12" (by Regio-Presse - 14. Mai 2013), with a subtext about the Federal Office for Radiation Protection informing about the removal of radioactive salt solution from chamber 12. Another article is titled "Zweite Bohrung in der Asse gestartet (PM der Asse GmbH)" (by Kutterer - 12. Mai 2013), with a subtext about the start of the second borehole in the Asse. There are also links for "Pressemitteilung der A2B vom 3. Mai 2013" and "Tagesordnung zur ersten öffentlichen Sitzung" (by Regio-Presse - 20. April 2013). The sidebar also lists members of the AGO (Arbeitsgruppe Optionen Arbeitsgruppe) including Claus-Jürgen Schillmann, Eleonore Bischoff, and Harald Gähler.

lich dazu beigetragen, dass der Deutsche Bundestag Anfang 2013 ein Gesetz verabschiedet hat, das sich zum Ziel gesetzt hat, die Schließung des Endlagers nach Atomrecht in regulatorischer Hinsicht zu erleichtern und damit zu beschleunigen. Das Gesetz bestimmt die Rückholung der Abfälle als vorzuhendes Verfahren zur Stilllegung.

Für eine Behörde stellt die Zusammenarbeit mit der Begleitgruppe eine Herausforderung dar. Im administrativen Dreieck aus Antragsteller, Genehmigungsbehörde und Aufsicht ist die Rolle eines „Vierten“ noch relativ neu. Die Begleitgruppe ist ein heterogener Akteur in dem Feld, der sich als Korrektiv innerhalb der bisher üblichen Verfahrenswege und Verantwortlichkeiten definiert.

Es hat sich gezeigt, dass nach einer anfänglichen Freude über die gegenseitige Unterstützung – Betreiber informiert regelmäßig und umfassend, Begleitgruppe unterstützt den eingeschlagenen Weg des Betreibers, der bisher weltweit noch nie begangen worden ist – eine Phase der Ernüchterung folgte. Der Betreiber ist an das auch von Seiten der Begleitgruppe geforderte Atomrecht gebunden, das für nahezu jede Handlung eine Genehmigung erfordert, die immer mit einem mehr oder weniger großen Zeitaufwand verbunden ist und Personalkapazitäten bindet. Probleme treten auf, für die keine einfachen, sprich zeitnahen Lösungen bekannt

sind, die mit dem Atomrecht im Einklang stehen. Manche Lösung muss erst ausprobiert werden, nicht alles funktioniert in der Umsetzung auf Anhieb reibungslos. Vieles erscheint für einen Laien obendrein nicht einsichtig, was in einer Anlage nach Atomrecht vorgeschrieben und damit vorrangig vom Betreiber einzurichten ist. Folge war, dass einzelne Mitglieder aus der Begleitgruppe offen die Kompetenz des Betreibers in Frage stellten.

Nur durch verstärkte Einbeziehung dieser Personen, das heißt der Nutzung ihrer persönlichen Kompetenzen, und der weiterhin kontinuierlichen Erläuterung des Projektfortschritts durch die beschriebenen Informationsmittel und -wege, kann es gelingen, dass die Akteure gegenseitig Vertrauen zueinander aufbauen und erhalten. Miteinander wird nach praktikablen Lösungen gesucht.

Summa Summarum: Beide Seiten haben gelernt. Die Behörde hat verstanden, dass die Bürger heutzutage staatliches Handeln nicht per se für richtig und angemessen ansehen, sondern kritisch sind, die Wahrheit wissen wollen und schnelle Lösungen erwarten. Ein tieferer Einblick von Fachleuten innerhalb der Bürgerschaft in die Problemstellungen und die Integration der Kompetenzen dieser Fachleute in die behördlichen Planungen und Arbeiten bringt bessere Ergebnisse, die wiederum zu Anerkennung und letztlich zu Vertrauen führen. Die Bürger wie-

derum lernen, wie komplex die Verfahren sind und wie zahlreich und zum Teil kompliziert in ihrer Anwendung die Regeln sind, die den behördlichen Handlungsrahmen vorgeben.

Aus Sicht der Autoren, die als Beschäftigte der Behörde ganz unterschiedlichen Bereichen entstammen, lässt sich festhalten, dass der Weg der Transparenz und Beteiligung ein anspruchsvoller Weg ist, der dazu beitragen kann, verlorenes Vertrauen in die staatliche Handlungskompetenz wieder aufzubauen. Die Mitglieder der Begleitgruppe sind keine Wutbürger im Sinne von „Wir wollen etwas verhindern“, sondern sie sind „Mutbürger“, die sich trauen, sich einzumischen, kritisch und skeptisch zu sein: Menschen, die ihre Kompetenz und ihre Freizeit investieren, um etwas voranzubringen, das ihnen wichtig ist. Dieses Potenzial aufzugreifen und zu befördern, nutzt einem demokratischen Staat und seinen Institutionen. Es hilft dabei, Vertrauen in staatliche Handlungskompetenz (wieder-)herzustellen und führt zu besseren Lösungen.

### **3.3 Gesundheitsmonitoring Asse und Expertenkreis Asse**

#### **A) Bewertung des Krebsrisikos durch Strahlenbelastung der Beschäftigten der Asse II**

Anfang 2009 traten einige an Krebs erkrankte ehemalige Beschäftigte der Schachtanlage Asse II an die Öffentlichkeit. Sie äußerten den Verdacht, dass ihre Erkrankung auf die Strahlenbelastung während ihrer Beschäftigung bei der Schachtanlage Asse II zurückzuführen sei.

Um den Sorgen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Asse II Rechnung zu tragen, hat das BfS Anfang 2009 das Gesundheitsmonitoring Asse (GM Asse) gestartet. Vor dem Beginn des Gesundheitsmonitorings hat das BfS als neuer Betreiber das Gespräch mit dem Betriebsrat der Asse gesucht, das Konzept auf einer Betriebsversammlung den Beschäftigten vorgestellt und um Unterstützung und Mithilfe geworben. Im Teil 1 des GM Asse wurde für alle Ende 2008 Beschäftigten der Schachtanlage auf Basis der vorhandenen Mess- und Beschäftigungsdaten und aus amtlichen Stellen vom BfS eine detaillierte Abschätzung der beruflichen Strahlenbelastung vorgenommen. Anschließend erfolgte eine Risikobewertung auf Grundlage vorhandener wissenschaftlicher Erkenntnisse aus Strahlenepidemiologie und -biologie. Das Gesamtergebnis des

GM Asse war, dass die abgeschätzten Strahlenexpositionen zu gering waren, als dass dadurch nach dem Stand der Wissenschaft bei Beschäftigten nachweisbar Krebserkrankungen ausgelöst werden könnten.

Der Abschlussbericht des GM Asse Teil 1 (BfS 2011) wurde der Öffentlichkeit im Februar 2011 im Rahmen einer Pressekonferenz vorgestellt. Vorab wurden die Beschäftigten der Schachtanlage Asse II in einer Betriebsversammlung direkt von den am GM Asse beteiligten Wissenschaftlern des BfS informiert. Gleiches galt für die A-2-B und AGO. In Teil 2 des GM Asse wurden dann alle früheren und derzeitigen Beschäftigten kontaktiert, ihnen die Ergebnisse des GM Asse Teil 1 mitgeteilt und angeboten, eine individuelle Expositionsabschätzung für sie durchzuführen (Teil 2 GM Asse). Circa 30 Beschäftigte haben dieses Angebot wahrgenommen. Auch diese vertiefte Überprüfung ergab kein signifikant erhöhtes Risiko einer Krebserkrankung durch die Beschäftigung auf der Asse.

#### **B) Bewertung der erhöhten Krebshäufigkeit in der Bevölkerung der Samtgemeinde Asse**

Ende 2010 wurde eine von Vertreterinnen und Vertretern des Landkreises Wolfenbüttel und des Niedersächsischen Landtags in Auftrag gegebene Auswertung zu einer möglichen Krebshäufung in der Bevölkerung der Samtgemeinde Asse des Epidemiologischen Krebsregisters Niedersachsen (EKN) veröffentlicht (EKN 2010). Diese zeigte statistisch signifikant erhöhte Krebsneuerkrankungsraten für Leukämien und Lymphome sowie Schilddrüsenkrebserkrankungen in der Samtgemeinde Asse. Als Vergleichsregion diente der Landkreis Wolfenbüttel ohne die Samtgemeinde Asse.

Zur Klärung von Ursachen für diese Häufung – insbesondere im Hinblick auf die Schachtanlage Asse II – bildete sich ein Expertenkreis Asse unter Leitung des Landrats von Wolfenbüttel sowie eine Arbeitsgruppe der deutschen Strahlenschutzkommission. An beiden Arbeitsgruppen war das BfS beteiligt. Eine der zentralen Fragestellungen war, ob eine Beschäftigung bei der Schachtanlage Asse als Ursache für die erhöhten Raten in Betracht gezogen werden muss.

Das BfS war deshalb mit einem Abgleich der Krebsfälle in der Samtgemeinde Asse mit den Beschäftigten Daten der Schachtanlage Asse II einverstanden und hat ein Konzept hierfür entwickelt. Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfrei-

heit, der Betriebsrat und die Geschäftsführung der Asse GmbH haben der Vorgehensweise zugestimmt. Über eine unabhängige dritte Stelle wurden die vom EKN zwischen 2002 und 2009 in der Samtgemeinde Asse registrierten 47 Neuerkrankungen an hämatologischen Krebserkrankungen (Leukämien und Lymphome) und Schilddrüsenkrebs mit den Daten der 800 zwischen 1967 und 2008 bei der Schachtanlage Asse beschäftigten Personen abgeglichen.

Der Abgleich ergab einen „sicheren Treffer“ (Name, Vorname, Geburtsjahr identisch) und keinen „unsicheren Treffer“ (falls nur Nachname oder Nachname und Vorname ohne Geburtsjahr bekannt war). Das heißt, nur einer/eine der insgesamt 47 beim EKN in der SG Asse registrierten Personen mit Krebs war bei der Schachtanlage Asse beschäftigt. Damit scheidet eine Beschäftigung bei der Schachtanlage Asse als Erklärung für die vom EKN zwischen 2002 und 2009 in der SG Asse beobachtete Krebshäufung aus wissenschaftlicher Sicht aus. Dieses Ergebnis bestätigte die vom BfS zum Abschluss des Gesundheitsmonitoring Asse gegebene Einschätzung, dass die Strahlenbelastungen der Beschäftigten der Schachtanlage Asse zu gering waren, als dass nach dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft dadurch nachweisbar Krebserkrankungen ausgelöst werden könnten.

Der Abschlussbericht des Expertenkreises Asse wurde im Dezember 2012 der Öffentlichkeit durch eine Pressekonferenz des Landrats von Wolfenbüttel vorgestellt (Landkreis Wolfenbüttel 2012). Dem Autorenteam sind keine öffentlich geäußerten Zweifel am beschriebenen Vorgehen und den dabei erzielten Ergebnissen bekannt, obwohl es kaum in das Bild einer derzeitigen und vergangenen dramatischen Gefährdung der Bevölkerung und der Beschäftigten durch die Asse-Abfälle passt. Auch darin wird deutlich, dass sich das Vertrauen in die staatliche Kompetenz wieder erhöht hat, denn die Prüfgruppe bestand überwiegend aus staatlichen Akteuren von Bund, Land und Landkreis.

Es zeigt sich zudem selbst bei wissenschaftlichen Fragestellungen, wie dem Gesundheitsmonitoring und der Frage erhöhter Krebsraten, dass eine frühzeitige Beteiligung und Mitwirkung Betroffener und von Vertretern der Region eine offene Information fördert und Vertrauen in behördliches Handeln erhöhen kann.

## 4. Zusammenfassung und Ausblick

Im Prozess der Stilllegung der Schachtanlage Asse II wurden im Rahmen des Asse-II-Begleitprozesses seit 2008 praktische Erfahrungen in der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure gesammelt. Auch zukünftig stehen das BfS als Betreiber und die A-2-B als Interessenvertretung der Region vor großen Herausforderungen, denn neben geologischen, technischen und rechtlichen Problemen sind Entscheidungen zu treffen, die direkte Auswirkungen auf die Anwohnerinnen und Anwohner haben. Darum gilt es mehr denn je, die verunsicherte und skeptische Bevölkerung einzubinden und gemeinsam tragfähige Realisierungskonzepte für diese Schritte aufzustellen. Dafür werden innovative Formen der Information und Beteiligung angewendet und weiterentwickelt.

Der Asse-II-Begleitprozess war trotz aller Schwierigkeiten in den zurückliegenden fünf Jahren ein wichtiger Baustein beim Stilllegungsprozess und hat in erheblichem Maße dazu beigetragen, die schwierige Situation vor und nach dem Betreiberwechsel 2009 zu meistern und in einen geordneten Prozess zu überführen. Das am 25. April 2013 in Kraft getretene „Gesetz zur Beschleunigung der Rückholung radioaktiver Abfälle und der Stilllegung der Schachtanlage Asse II“ (Lex Asse) hat daher auch den Asse-2-Begleitprozess aufgewertet (Dt. Bundestag 2012 und 2013). Auch die Beteiligung und transparente Information bei eher als wissenschaftlich verstandenen Fragestellungen ist möglich, fördert die Bereitschaft zur Mitwirkung und begünstigt das gegenseitige Verstehen.

Gleichzeitig hat der Asse-II-Begleitprozess als aus der Praxis entstandenes „Pilotprojekt“ einer institutionalisierten Bürgerbeteiligung bei Fragen der Endlagerung radioaktiver Abfälle eine überregionale Bedeutung erlangt. In der derzeitigen Diskussion über ein Standortauswahlgesetz für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle besteht der grundsätzliche Konsens, dass die Endlagersuche nur mit einer starken Beteiligungskomponente gelingen kann.

## **Internetadressen**

Internetseite des BfS zur Schachtanlage Asse II:  
[www.endlager-asse.de](http://www.endlager-asse.de)

Internetseite der Asse-2-Begleitgruppe: [www.asse-2-begleitgruppe.de](http://www.asse-2-begleitgruppe.de)

Internetseite der Arbeitsgruppe Optionen – Rückholung: [www.ptka.kit.edu/wte/421.php](http://www.ptka.kit.edu/wte/421.php)

Internetseite des NMU zur Schachtanlage Asse II: [www.umwelt.niedersachsen.de/atomaufsicht\\_strahlenschutz/endlager/asse/stilllegung-der-schachtanlage-asse-ii-93833.html](http://www.umwelt.niedersachsen.de/atomaufsicht_strahlenschutz/endlager/asse/stilllegung-der-schachtanlage-asse-ii-93833.html)

Internetseite des BMU zur Schachtanlage Asse II: [www.bmu.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/atomenergie-ver-und-entsorgung/endlagerung/schachtanlage-asse-ii/](http://www.bmu.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/atomenergie-ver-und-entsorgung/endlagerung/schachtanlage-asse-ii/)

Internetseite des Asse-2-Koordinationskreises: [www.asse2.de](http://www.asse2.de)

Internetseite der Bürgerinitiative „aufpASSEN e.V.“: [www.aufpassen.org](http://www.aufpassen.org)

Abrufdatum aller Seiten: 11.04.2013.

## **Literatur**

AkEnd (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des AKEnd – Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte. Köln.

BfS (2012): Öffentlichkeitsarbeit zur Asse. In: Jahresbericht 2011. Bundesamt für Strahlenschutz. Salzgitter: 72f.

BfS (2011): Die Strahlenexposition der Beschäftigten der Schachtanlage Asse II von 1967 bis 2008 – Gesundheitsmonitoring Asse. Salzgitter. Februar 2011. doris. bfs.de/jspui/handle/urn:nbn:de:0221-201102095029 (Abrufdatum: 05.04.2013).

BfS (2010a): Optionenvergleich Asse. Fachliche Bewertung der Stilllegungsoptionen für die Schachtanlage Asse II. Salzgitter.

BfS (2010b): Endlager Asse II. Aktueller Stand der Arbeiten zur Stabilisierung und sicheren Schließung. Salzgitter. September 2010.

BfS (2009): Endlager Asse II. Ausgangsbedingungen und Weichenstellungen seit Übernahme durch das Bundesamt für Strahlenschutz am 01.01.2009. Salzgitter.

Dt. Bundestag (2013): Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode. Drucksache 17/12537. Berlin 27.02.2013.

Dt. Bundestag (2012): Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode. Drucksache 17/11822. Berlin. 11.12.2012.

EKN (2010): Auswertung des EKN zur Krebshäufigkeit in der Samtgemeinde Asse. Epidemiologisches Krebsregister Niedersachsen. Oldenburg, Dezember 2010. [www.krebsregister-niedersachsen.de/registerstelle/dateien/aktuellesnews/pdf/Asse/EKN\\_Bericht SG\\_Asse\\_2010\\_12\\_16.pdf](http://www.krebsregister-niedersachsen.de/registerstelle/dateien/aktuellesnews/pdf/Asse/EKN_Bericht SG_Asse_2010_12_16.pdf) (Abrufdatum: 05.04.2013).

Geyer O (2012): Die Begleitgruppe könnte als Vorbild dienen. Interview mit Claus Leggewie. In: Asse Einblicke 18: 4.

Landkreis Wolfenbüttel (2012): Abschlussbericht Expertenkreis Asse. Wolfenbüttel. Dezember 2012.

Möller D (2009): Endlager radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland: Administrativ-politische Entscheidungsprozesse zwischen Wirtschaftlichkeit und Sicherheit, zwischen nationaler und internationaler Lösung. Frankfurt am Main.

Nds. Landtag (2012): Niedersächsischer Landtag – 16. Wahlperiode. Drucksache 16/5300. Bericht 21. Parlamentarischer Untersuchungsausschuss. Hannover. 18.10.2012.

NMU (2008): (NMU). Statusbericht des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz (NMU) über die Schachtanlage Asse II. Hannover. 01.09.2008.

Schrader C (2008): Salzlauge an fünf Stellen. Radioaktivität in Asse II. In: Süddeutsche Zeitung. 24.06.2008.

## **Kontakt**

Dr. Ingo Bautz  
Bundesamt für Strahlenschutz  
Infostelle Asse  
Am Walde 1  
38319 Remlingen  
E-Mail: [ibautz\[at\]bfs.de](mailto:ibautz[at]bfs.de)

[BfS]

# Bürgerbeteiligung im Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramm (DMF)

## Public participation in the German Mobile Telecommunication Research Programme (DMF)

Monika Asmuß

### Abstract

Between 2002 and 2008 the German Mobile Telecommunication Research Programme (DMF) was carried out under the leadership of the Federal Office for Radiation Protection (BfS). The DMF had a total financial volume of 17 million Euro and was partially funded through the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU) and the four German mobile communication network operators. Representatives of the government, the scientific and business worlds, environment and consumer groups as well as interest groups affected by the topic were involved in the process of shaping the research programme concerning open scientific questions and priorities. Research topics were put on the internet and the public was invited to submit comments or additional topics. The transparency of the programme was assured e.g. by the programme's website, a Round Table Forum and a set of public expert fora, workshops and informative meetings. A brief overview of the elements of public participation in the DMF and the gained experiences is given below.

### Zusammenfassung

Von 2002 bis 2008 führte das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) das Deutsche Mobilfunk Forschungsprogramm (DMF) durch. Das Forschungsprogramm hatte ein Gesamtvolumen von 17 Millionen Euro und wurde je zur Hälfte aus Haushaltssmitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und von den vier deutschen Mobilfunknetzbetreibern finanziert. Die Diskussion über Forschungsbedarf und Prioritätensetzungen erfolgte unter Einbeziehung der Fachöffentlichkeit. Daneben waren Nichtregierungsorganisationen (NGO), wie Bürgerinitiativen oder mobilfunkkritische Ärztegruppen, aktiv in den Diskussionsprozess eingebunden. Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation im Internet konnten darüber hinaus interessierte Bürgerinnen und Bürger Kommentare oder zusätzliche Vorschläge zum Programm abgeben. Die Transparenz des DMF wurde unter anderem durch eine für das Forschungsprogramm eingerichtete Homepage, einen Runden Tisch sowie eine Reihe öffentlicher Fachgespräche und Informationsveranstaltungen gewährleistet. Der Beitrag berichtet über die im DMF genutzten Elemente von Bürgerbeteiligung und die damit gemachten Erfahrungen.

## DMF – Die Vorgeschichte

2001 skizzierte die Strahlenschutzkommision (SSK) offene wissenschaftliche Fragen bezüglich möglicher gesundheitsrelevanter Wirkungen des Mobilfunks und empfahl dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) zusätzliche Forschungsanstrengungen, um diese Fragen zu beantworten. Das BMU folgte dieser Empfehlung. Die Verantwortung für Entwicklung und Durchführung des Forschungsprogramms wurde dem Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) übertragen. So fand im Juni 2001 im BfS ein erstes Fachgespräch zum Thema „Forschungsprojekte zur Wirkung elektromagnetischer Felder des Mobilfunks“ statt.

Da wesentliche Interessengruppen frühzeitig in die Planungs- und Diskussionsprozesse eingebunden werden sollten, wurden sie zu diesem Fachgespräch eingeladen. Zu den Teilnehmenden zählten 59 Vertreterinnen und Vertreter von Forschungseinrichtungen, Länder- und Bundesministerien, Umweltverbänden, Organisationen wie der VERUM-Foundation, dem ECOLOG-Institut, dem Nova-Institut, Ärztekammern sowie der Mobilfunknetzbetreiber. Eine finanzielle Beteiligung der Mobilfunknetzbetreiber am Forschungsprogramm stand zu dieser Zeit noch nicht im Raum. Über die Notwendigkeit verstärkter Forschungsaktivitäten waren sich die Teilnehmenden weitgehend einig. Die Schwerpunkte wurden allerdings unterschied-

Abbildung 1: Die Internetplattform des Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramms.

A screenshot of the website 'Deutsches Mobilfunk Forschungsprogramm (DMF)'. The page has a blue header bar with the title 'Deutsches Mobilfunk Forschungsprogramm (DMF)' and the logo of the Federal Office for Radiation Protection (BfS). Below the header is a sidebar on the left containing a search bar, a 'Suchen' button, and a 'Inhaltsübersicht' button. The sidebar also lists various menu items: Home, Forschungsvorhaben, Abschluss, Internationale Forschung, Aktuelle EMF-Forschung BfS, Runder Tisch, Öffentlichkeitsbeteiligung, Veranstaltungen, Glossar, Internetlinks, Newsletter, Impressum, and a British flag icon. The main content area features a large text block about the program's purpose and funding, followed by sections for 'Aktuelles' (including news items like 'Entwicklung und Anwendung von Verfahren zu Bestimmung der Exposition gegenüber nichtionisierender Strahlung mit Frequenzen im Terahertzbereich' and 'Bestimmung der Exposition der allgemeinen Bevölkerung durch neue Mobilfunktechniken') and 'mehr...'. There is also a small image of a person in the top right corner of the main content area.

lich gesetzt. Aus Sicht der Teilnehmenden war es nicht möglich, eine Rangfolge von Forschungsprioritäten festzulegen. Dennoch lieferte das erste Fachgespräch dem BfS wesentliche Grundlagen für die Erstellung eines Forschungsprogramms.

## Das DMF wird erweitert

Nachdem bereits einige Forschungsprojekte vergeben worden waren, kam es 2003 im Rahmen der freiwilligen Selbstverpflichtung zur finanziellen Beteiligung der Mobilfunknetzbetreiber. Das Finanzvolumen des Programms wurde zusätzlich zu den vorgesehenen 8,5 Millionen Euro aus dem Etat des Umweltforschungsplans um 8,5 Millionen Euro der Mobilfunknetzbetreiber erhöht, sodass das Gesamtvolumen 17 Millionen Euro betrug. Mit dieser Aufstockung konnte das Programm inhaltlich deutlich erweitert werden. Das BfS arbeitete Vorschläge für weitere Forschungsvorhaben aus. Die SSK nahm zu diesen Vorschlägen Stellung. Durch im Vorfeld festgelegte Verfahrensabläufe wurde die unabhängige Durchführung des Programms durch das BfS sichergestellt. Weder die Mobilfunknetzbetreiber noch sonstige Dritte konnten Einfluss auf die Auswahl der Forschungsnehmer oder auf den Verlauf der Studien nehmen. Den Forschungsnehmern war nicht bekannt, ob die von ihnen jeweils durchgeführte Untersuchung aus Mitteln des BMU oder aus Mitteln der Mobilfunknetzbetreiber finanziert wurde.

Zwar wurde bereits vor der finanziellen Beteiligung der Mobilfunknetzbetreiber angestrebt, ein möglichst breites Meinungsspektrum in die Gestaltung des Forschungsprogramms einfließen zu lassen. Jetzt sollte jedoch zusätzlich verstärkt auf die transparente Darstellung des Programms, seiner Durchführung und seiner Ergebnisse geachtet werden. Zu diesem Zweck wurde eine eigene Internetseite (<http://www.emf-forschungsprogramm.de>; Abrufdatum: 11.04.2013) eingerichtet (Abbildung 1).

## Öffentliche Konsultation, zweites Fachgespräch, E-Mail-Votum

Die Liste aller laufenden beziehungsweise zur Diskussion stehenden Forschungsvorhaben wurde ins Internet gestellt. Die interessierte Öffentlichkeit erhielt im Rahmen einer sechswöchigen, von August bis Mitte September 2003 durchgeführten Internetbefragung Gelegenheit, diese Liste zu kommentieren beziehungsweise zusätzliche Vorschläge einzubringen (<http://www.emf-forschungsprogramm.de/oefentlichkeit>, Abrufdatum 11.04.2013).

Die Ergebnisse dieser Internetbefragung flossen in das zweite Fachgespräch zum DMF ein, das im September 2003 stattfand. An diesem Fachgespräch nahmen wiederum Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Behörden, Wirtschaft, Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie von Betroffenenor-

ganisationen teil. Die neu formulierten Projektvorschläge wurden vorgestellt und diskutiert. Aus zeitlichen Gründen war eine Prioritätensetzung direkt auf dem Fachgespräch nicht zu realisieren. Daher wurde gemeinsam beschlossen, im Anschluss an das Fachgespräch ein E-Mail-Votum der Teilnehmerinnen und Teilnehmer einzuholen.

Die 69 Teilnehmenden wurden per E-Mail-Verteiler um die Abgabe eines Votums gebeten. 43 Teilnehmende machten von dieser Möglichkeit Gebrauch, wobei die meisten Rückmeldungen (24) von Personen aus dem Bereich „Forschung“ kamen. Die übrigen verteilten sich auf die Bereiche „Industrie/Wirtschaft“ (8), „Behörden“ (6), „Interessens- und Umweltverbände“ (4) und „Sonstige“ (1). Die Teilnehmenden wurden gebeten, für die gelisteten Projekte anzugeben, ob sie diese mit hoher Priorität (+) oder mit niedriger Priorität (-) bewerten. Der Gruppe „hohe Priorität“ wurden alle Projekte zugeordnet, für die mehr als 50% der auf das Projekt abgegebenen Stimmen positiv waren. In die Gruppe „niedrige Priorität“ fielen alle Projekte, für die mehr als 50% der abgegebenen Stimmen negativ waren und zur Gruppe „mittlere Priorität“ alle Projekte, bei denen das Ergebnis weniger eindeutig war.

Bei der Priorisierung ergaben sich im Wesentlichen gute Übereinstimmungen zwischen dem Ergebnis des E-Mail-Votums auf Basis des Fachgesprächs sowie den Einschätzungen von BfS und SSK. So wurden beispielsweise weitere Untersuchungen zu einer möglichen Wirkung der Mobilfunkfelder auf die Blut-Hirn-Schranke mit hoher Priorität bewertet. Ebenso einhellig wurden im Bereich Dosiometrie Messungen der realen Feldverteilungen um verschiedene Hochfrequenz-Sendeeinrichtungen mit hoher Priorität gewichtet. Mit niedriger Priorität wurden zum Beispiel im Bereich Biologie Projektvorschläge zur Wirkung von Mobilfunkfeldern auf die Entwicklung von Drosophila oder von Hühnerembryonen sowie eine ebenfalls diskutierte „Rinderstudie“ bewertet. Projekte mit diesen Zielsetzungen wurden im Programm nicht durchgeführt. Insgesamt wurde jedoch die überwiegende Zahl der auf den Fachgesprächen diskutierten Fragestellungen aufgriffen und in letztlich 54 Projekten, die sich auf die Bereiche Biologie, Epidemiologie, Dosimetrie und Risikokommunikation verteilten, bearbeitet. Ein ausführlicher Bericht, der den Verlauf der Diskussionen zu den einzelnen Projekten sowie die Ergebnisse der Tagung und des E-Mail-Votums wiedergibt, ist abrufbar unter <http://www.emf-forschungsprogramm.de/veranstaltungen>.

forschungsprogramm.de/veranstaltungen>tagungsber\_20030925.html (Abrufdatum: 11.04.2013).

## Konsultation und Transparenz im Verlauf des DMF

Im weiteren Verlauf des Programms wurde die Internetseite regelmäßig aktualisiert, sodass der Fortgang der Projekte über Zwischenberichte und Abschlussberichte verfolgt werden konnte. Der Zwischenstand mit ersten Ergebnissen wurde 2005 auf einem dritten großen Fachgespräch mit dem Thema „Das Deutsche Mobilfunk Forschungsprogramm – eine Zwischenbilanz“ vorgestellt und diskutiert, wobei wiederum der bereits an den vorherigen Fachgesprächen beteiligte Personenkreis eingeladen wurde.

Die moderierte Abschlusskonferenz des DMF fand im Juni 2008 statt (**Abbildung 2**). Die Ergebnisse und deren Bewertung im Hinblick auf den internationalen Erkenntnisstand wurden vorgestellt. Darüber hinaus wurde ein Überblick über die internationale und nationale Forschung und deren Ergebnisse gegeben. An der Konferenz nahmen wiederum Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, internationaler und nationaler Institutionen und Organisationen, der Politik, weitere an dieser Thematik interessierte Gruppierungen und Interessengemeinschaften teil. Außerdem waren nationale und internationale Medien vertreten. Während die bisherigen Fachgespräche auf einen deutschsprachigen Teilnehmerkreis ausgerichtet waren, erforderte die Diskussion der Ergebnisse im Gesamtkontext die Einbindung internationaler Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Um die Bedürfnisse möglichst weiter Interessenkreise zu berücksichtigen, wurde der erste Tag der Abschlusskonferenz, der sich an ein breiteres Publikum richtete, in deutscher Sprache durchgeführt. Der zweite Tag, an dem eine vertiefte fachliche Diskussion mit internationalen Gästen stattfand, wurde auf Englisch geführt, wobei die Vorträge simultan übersetzt wurden. Selbstverständlich stand allen Gästen die Teilnahme an beiden Tagen offen. Ausführliche Berichte über die Fachgespräche und die Ergebnisse des Programms können abgerufen werden unter <http://www.emf-forschungsprogramm.de/veranstaltungen> (Abrufdatum: 11.04.2013).

**Abbildung 2: Abschlusskonferenz zum Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramm. Foto: BfS.**



Ergänzend zu den großen Fachgesprächen, die vor allem das Ziel hatten, Transparenz herzustellen und das Gesamtprogramm mit einem breiteren Adressatenkreis zu diskutieren, wurden eine Reihe von kleineren internationalen Workshops sowie Arbeitsbesprechungen mit Forschungsnehmern durchgeführt, die stärker auf die fachliche Auseinandersetzung zu speziellen Ergebnissen und Fragestellungen der Forschungsvorhaben ausgerichtet waren. Auch über diese Veranstaltungen wurde auf der Internetseite des DMF berichtet. Die Protokolle sind im Internet abrufbar.

Weiterhin wurde im Laufe des Programms bei einer Vielzahl von Veranstaltungen über das DMF und den Stand der Ergebnisse berichtet. Als Beispiel sei die Informationsveranstaltung „Mobilfunk und Gesundheit: Aktuelles aus der Wissenschaft – Fachleute des BfS beantworten Ihre Fragen“ im Juni 2009 in München genannt, auf der ausführliche Diskussionen auch mit mobilfunkkritischen Bürgerinitiativen stattfanden ([http://www.emf-forschungsprogramm.de/veranstaltungen/Veranst\\_Mobilfunk\\_Gesundheit.html](http://www.emf-forschungsprogramm.de/veranstaltungen/Veranst_Mobilfunk_Gesundheit.html); Abrufdatum: 11.04.2013).

Als ein weiteres Mittel, um den zentralen Aspekt der Transparenz des Verfahrens und der Forschungsergebnisse zu gewährleisten, wurde 2004 der Runde Tisch zum Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramm (RTDMF) eingerichtet, der als unabhängiges Beratungs- und Diskussionsgremium das Forschungsprogramm begleiten sollte. Ziel war es einerseits, gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen die Möglichkeit zu geben, sich über den Stand des Programms zu informieren und Anregungen dazu abzugeben. Andererseits sollte der RTDMF das BfS bei der Kommunikation des Pro-

gramms, seiner Ziele und Ergebnisse sowie bei der Erarbeitung von Konzepten zur Veröffentlichung der Forschungsergebnisse beratend unterstützen. Am Runden Tisch nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, Behörden, von NGOs und Mobilfunknetzbetreibern teil. Weitere Informationen über das Gremium sowie ausführliche Protokolle der Sitzungen, aus denen die Diskussionsprozesse nachvollzogen werden können, sind verfügbar unter [http://www.emf-forschungsprogramm.de/runder\\_tisch.html/rtdmf.html](http://www.emf-forschungsprogramm.de/runder_tisch.html/rtdmf.html) (Abrufdatum: 11.04.2013).

## Fazit

Bei einem Forschungsprogramm mit einem definierten zeitlichen und finanziellen Rahmen besteht der größte Spielraum für Elemente der Bürgerbeteiligung in der Planungsphase, das heißt bei Programmerstellung und Prioritätssetzung. Sobald die Projekte festgelegt und rechtlich verbindlich vergeben sind, sind Eingriffs- oder Steuerungsmöglichkeiten gering. Das DMF wurde daher vor allem in der Planungsphase einem umfangreichen Konsultationsprozess unterzogen. Dieser beinhaltete ein beratendes Votum durch die Strahlenschutzkommission, eine Konsultation der Öffentlichkeit über das Internet sowie Fachgespräche und Workshops.

Ein Mobilfunkforschungsprogramm ist ein spezielles Projekt, das vermutlich nur einen Teil der Öffentlichkeit anspricht. Voraussetzung dafür, sich beispielsweise an der Internet-Konsultation zu beteiligen, war ein gewisser Grad an Informiertheit und Interesse am Thema, ohne die vermutlich schon die Kenntnis über die Existenz eines Forschungsprogramms nicht vorhanden gewesen wäre. An den Workshops nahmen – obwohl sie grundsätzlich öffentlich waren – in erster Linie Personen teil, die bereits in Interessensorganisationen aktiv waren beziehungsweise als deren Vertreterinnen und Vertreter fungierten. Dies wird nicht als Nachteil gesehen, denn diese Vertreter können und sollten als Multiplikatoren fungieren. Mit dem gewählten Vorgehen konnten im DMF mit finanziell und zeitlich vertretbarem Aufwand Elemente der Bürgerbeteiligung in für Forschungsprogramme bisher nicht üblichem Umfang realisiert werden. Die Transparenz wurde mit Hilfe des für das Programm eingerichteten Internetportals sowie durch den Runden Tisch gefördert. Die Erfahrung mit der für das BfS neuen Internet-Befragung zur Aufstellung eines themen-

bezogenen Forschungsplans war insgesamt positiv. Die meisten Kommentare waren konstruktiv und ließen sich konkreten Projekten oder Themenbereichen zuordnen. Der RTDMF hat sich als Informations- und Diskussionsforum bewährt und wird – thematisch erweitert – derzeit als Runder Tisch elektromagnetische Felder (RTEMF) fortgeführt.

Klar zu sehen sind jedoch auch die Grenzen für die Beteiligung der Öffentlichkeit an einem wissenschaftlichen Forschungsprogramm. Die Durchführung des Programms lag beim BfS. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die einzelnen Projekte ausgeschrieben, vergeben und fachlich betreut haben, mussten diese inhaltlich verantworten können. Der gesamte Prozess musste mit den Vorschriften und Regelungen des Umweltforschungsplans des BMU kompatibel sein. Aus Sicht der Verfasserin ist es notwendig, die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen einer Mitsprache am Anfang eines Prozesses deutlich zu machen, um keine unrealistischen Erwartungen zu wecken. Im Falle des DMF wurden die Rahmenbedingungen vom Präsidenten des BfS, Wolfram König, zu Beginn des zweiten Fachgesprächs benannt:

- die strikte Einhaltung wissenschaftlicher Qualitätskriterien,
- die transparente und klare Darstellung und Kommunikation des Programms und seiner Ergebnisse,
- der offene Diskurs mit allen wissenschaftlichen Gruppierungen,
- die Interessenungebundenheit des Programms.

Ebenso wurde deutlich gemacht, dass die Verantwortung (das heißt letztlich auch die Entschei-

dung über die endgültige Programmgestaltung und Durchführung) beim BfS lag. Das DMF konnte unter diesen Gesichtspunkten sicherlich nicht alle Erwartungen oder Wünsche der am Prozess Beteiligten erfüllen. Aus Sicht der Verfasserin waren jedoch vor allem die Diskussionen im breiteren Rahmen, die Einbeziehung eines breiteren Meinungsspektrums und die Bemühungen um Transparenz ein Gewinn für das Forschungsprogramm.

## **Internetadressen**

Internetseite Deutsches Mobilfunk Forschungsprogramm (DMF): <http://www.emf-forschungsprogramm.de/> (Abrufdatum 11.04.2013)

Informationen des BfS zum Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramm: [http://www.bfs.de/de/elektro/forsch\\_mobil.html](http://www.bfs.de/de/elektro/forsch_mobil.html) (Abrufdatum 11.04.2013)

Abrufdatum aller Seiten: 11.04.2013.

## **Kontakt**

Dr. Monika Asmuß  
Bundesamt für Strahlenschutz  
Arbeitsgruppe SG 1.4  
Strahlenrisiko, Strahlenschutzkonzepte,  
Risikokommunikation  
Ingolstädter Landstraße 1  
85764 Oberschleißheim  
E-Mail: [masmuss\[at\]bfs.de](mailto:masmuss[at]bfs.de)

*[BfS]*

# Zwei Schritte vor und einer zurück? Bürgerbeteiligung in der Schweiz am Beispiel der Alpentransitpolitik

Two steps ahead and one step back? The Swiss case of citizens' participation in the field of traffic policy in the Alpine region

Jeannette Behringer

## Abstract

Since several years, the semi-direct political system of Switzerland lies in the focus of the debate about whether these kinds of political systems produce "better" political decisions as there are a lot of opportunities of citizens to participate. Using the example of traffic policy at the Gotthard it can be shown that the instruments of direct participation lead to better decisions in an ecological sense concerning the protection of the Alpine Region. Nevertheless also critical observations concerning Swiss democracy can be made. One problem seems to be a low participation behaviour which favours social inequality. In addition, it reinforces existing inequalities which consists of social and political elements. Moreover, a lack of public financing of public initiatives favors well organised financial interests and increases the lack of transparency concerning political issues in the political sphere.

## Zusammenfassung

Das halbdirekte politische System der Schweiz ist seit geraumer Zeit von großem Interesse im Hinblick auf die Frage, ob dieses System "bessere politische Entscheidungen" durch das ausgebauten System der Bürgerbeteiligung herbeiführt. Am Beispiel der Verkehrspolitik am Gotthard kann gezeigt werden, dass die Instrumente der direkten Beteiligung in diesem Fall zu einer ökologischeren Ausrichtung der Bundespolitik beigetragen haben. Allerdings ist die direkte Demokratie der Schweiz auch von kritischen Entwicklungen geprägt. Eine niedrige Abstimmungs- und Wahlbeteiligung verschärft bestehende soziale und politische Chancenungleichheiten. Eine mangelnde öffentliche Finanzierung von Initiativen und Abstimmungsprozessen begünstigt gut organisierte, finanzielle und mehrheitsfähige Interessen.

## Einführung

Spätestens seit den Auseinandersetzungen um das Bahnprojekt Stuttgart 21 wird in Deutschland in einer breiten Öffentlichkeit über mögliche Ergänzungen und Reformen der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische oder dialogorientierte Beteiligungselemente diskutiert. Die Schweiz gilt mit ihrer besonderen Ausgestaltung der halbdirekten Demokratie als ein Musterland der Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger. Jenseits aller Faszination für das Schweizer Modell ist ein genauerer Blick über die Grenzen notwendig, um einschätzen zu können, wo interessante Potenziale des gegenseitigen Lernens liegen könnten – und wo in einem stärker direktdemokratisch ausgestalteten System ebenfalls Reformanliegen zu finden sind.

## Schweizer Demokratie: Blick in ein komplexes System

Die Schweizer Demokratie ist durch einige Besonderheiten geprägt, deren Mechanismen zum Ziel haben, die Integration einer in kultureller, sprachlicher und konfessioneller Hinsicht vielfältigen Nation zu gewährleisten. Die Integration dieser Heterogenität geht gleichzeitig einher mit Respekt und Identifikation dieser Unterschiedlichkeit. Dies mündet in eine einzigartige Mischung aus einem im Vergleich zu Deutschland weitreichenden Föderalismus und einer ausgeprägten direkten Demokratie.

So zeigt sich die Autonomie der Kantone an ihrer eigenständigen Vertretung als „Ständerat“ auf nationaler Ebene, neben der Volksvertretung des Nationalrats die zweite Kammer des Parlaments. Die Kantone sind darüber hinaus an allen Abstimmungen durch das zu erreichende „Ständemehr“ an-

der politischen Willensbildung beteiligt. Außerdem genießen die Gemeinden einen hohen Autonomiegrad und gelten unangefochten als dritte politische Ebene. Das föderalistische System der Schweiz zeichnet sich aus durch eine Kooperation dieser drei Ebenen zur Lösung politischer Probleme (Linder 1999).

Als zweites Standbein der Integration gilt die direkte Demokratie, die den Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürgern eine andauernde Mitsprache an der politischen Willensbildung und Gesetzgebung ermöglicht. Neben dem aktiven und passiven Wahlrecht werden die Bürgerinnen und Bürger an vier „Abstimmungssonntagen“ pro Jahr zur Urne gerufen, um über Bundes-, Kantons- oder Gemeindenvorlagen abzustimmen. Darüber hinaus besteht ein Initiativrecht, das zur Veränderung der Verfassung berechtigt. Mit der Sammlung von 100.000 Unterschriften in 18 Monaten kann dazu ein Volksentscheid angestrengt werden.

Mit dem Referendumsrecht können, beziehungsweise müssen parlamentarische Beschlüsse nochmals „dem Volk“ vorgelegt werden: Das obligatorische Referendum gilt bei Verfassungsänderungen, das fakultative Referendum kann ergriffen werden, wenn hierfür in 100 Tagen mindestens 50.000 Unterschriften vorgelegt werden. Das sogenannte „Vernehmlassungsverfahren“ räumt Individuen und Institutionen das Recht ein, zu Gesetzgebungsverfahren eigene Vorschläge einzureichen, die verarbeitet werden müssen.

Diese im Vergleich etwa zum deutschen politischen System weit ausgebauten Beteiligungsrechte sind Ausdruck eines tief verankerten Verständnisses, dass der Souverän in Form des ‚Stimmvolks‘ letztendlich entscheidet. Gerade im bundesdeutschen Diskurs über das politische System der Schweiz wird jedoch häufig übersehen, dass diesen Rechten auch das Ideal einer besonderen Verantwortlichkeit gegenübersteht, die immer wieder Gegenstand von Reformdebatten ist. So erfordert die Teilnahme an Sachabstimmungen Sachkenntnis, diese wiederum setzt die zeitintensive Beschäftigung der Bürgerinnen und Bürger mit komplexen Themen voraus.

Das politische System der Schweiz versteht sich darüber hinaus in erster Linie als ein sogenanntes ‚Milizsystem‘. Im Kern bedeutet dies, dass davon ausgegangen wird, dass Bürgerinnen und Bürger ihr Wissen und ihre Kenntnis, die sie beruflich oder in

anderen Kontexten erworben haben, nebenberuflich in die Politik und für das Gemeinwohl einbringen. So versteht sich das Schweizer Bundesparlament als Milizparlament, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier üben ihr Amt demnach (theoretisch) nebenberuflich in drei über das Jahr verteilten ‚Sessio[n]en‘ aus. Entschädigungen erhalten sie in Form von Sitzungsgeldern. Auch wenn dieses System aufgrund erhöhter Zeit- und Wissensanforderungen heute unter Druck steht, stellt das Milizsystem immer noch ein wichtiges Element im schweizerischen Selbstverständnis dar. Das Milizsystem gilt auch für viele Exekutivämter, wie beispielsweise Bürgermeisterposten in kleineren und mittleren Gemeinden. Nicht zuletzt aufgrund der geringer werdenden Bereitschaft, solche Ämter ehrenamtlich oder nebenberuflich zu übernehmen, ist das Milizsystem Gegenstand der Reformdebatte in der Schweiz.

So faszinierend der Blick in die anderen formalen Strukturen und das andersartige Selbstverständnis der Schweizer Politik ist, so ähnlich gestaltet sich die Diskussion um die konkrete Beteiligung an den Beteiligungsangeboten. Die Wahlbeteiligung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich mit einer durchschnittlichen Beteiligung zwischen 45 und 55 Prozent niedrig, und auch die Beteiligung an Abstimmungen liegt im Durchschnitt lediglich zwischen 30 und 40 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung (Bundesamt für Statistik 2013a und b). Die verschiedenen Positionen und Argumente, die vor Referenden in Form des „Abstimmungsbüchleins“ zugestellt werden, gelten immer wieder als (zu) schwierig und komplex und sind nicht für jeden Durchschnittsbürger zugänglich. Kritik wird zudem immer wieder an der Ausgewogenheit der Informationen geäußert (Kolbe 1999; Kriesi 2005).

Eine Besonderheit ist ebenso, dass in der Schweiz keine Bundesverfassungsgerichtsbarkeit existiert, die auf eidgenössischer Ebene eine Normenüberprüfung vornimmt. Eine erneute Initiative hierzu wurde zuletzt im Jahr 2012 aufgegeben. So kommen Vorlagen zur Abstimmung, die im Widerspruch zu internationalen Rechtsdokumenten stehen können, es sei denn, sie verletzen zwingend das Völkerrecht. Abstimmungen wie die der Minarettinitiative im Jahr 2009, durch die ein Verbot des Baus von Minaretten in der Verfassung verankert wurde, wären in dieser Form nicht möglich gewesen. An dieser Situation zeigt sich exemplarisch die Problematik einer Auffassung von Demokratie als einem System der „Mehrheitsentscheidungen“ durch das Volk

ohne vorausgehende Kontrolle durch das Rechtssystem. Auch die im internationalen Vergleich späte Einführung des Frauenwahlrechts im Jahr 1971 auf Bundesebene lässt sich auf diese Grundproblematik zurückführen. Ein wichtiger historischer Einwand in Bezug auf die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit ist hingegen, dass einer Einführung Krisensituationen vorausgehen. Zudem wird Wert gelegt auf die gesellschaftliche Debatte, die nicht durch einen rechtlichen Filter eingeschränkt werden sollte.

Als problematisch wird zudem betrachtet, dass die Organisation von Interessen, zum Beispiel für eine Volksinitiative, das Vorhandensein erheblicher Ressourcen voraussetzt. So sind vermögende Verbände oder klar abgrenzbare Interessen im Vorteil gegenüber jenen Anliegen, die geringe Finanzen oder weniger andere Ressourcen wie Netzwerkkontakte zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern auf sich vereinigen und Gemeinwohlinteressen oder die Bewahrung von Kollektivgütern vertreten (Kolb 1999). Ebenso in der Kritik steht ein auf der einen Seite differenziert ausgebautes Beteiligungssystem, das im internationalen Vergleich als nur restriktiv zugänglich betrachtet werden muss (Kriesi 2005). Die Hürden für die Erlangung politischer Beteiligungsrechte sind hoch und föderal unterschiedlich geregelt. Rund 20 Prozent der Bevölkerung sind nicht im Besitz des Schweizer Bürgerrechts.

## Alpentransitverkehr am Gotthard: Gelungene Beteiligung?

Die Entwicklung des Verkehrsprojekts am Gotthard umfasst eine lange Geschichte und besitzt für die Schweiz eine hohe Symbolkraft. Die Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger haben sich bereits früh mit der Verkehrspolitik auseinandergesetzt: Als Beispiele seien zunächst die Zustimmung der (männlichen) Schweizer Stimmbürger 1898 zur Übernahme der Eisenbahnen durch den Bund genannt, die 1902 in die Zustimmung zur Begründung der Schweizerischen Bundesbahnen mündete. 1958 befürworteten die Schweizer Bürger den Ausbau eines nationalen Straßennetzes (Ertl 2010).

Die Schweiz ist bekannt als Bahnland und als Land mit einem vorbildlich ausgebauten und vertakteten öffentlichen Nahverkehrssystem. Das war nicht immer so. Im internationalen Vergleich begann der Ausbau der Eisenbahn in der Schweiz relativ spät. Dabei stellt die Überwindung des Alpenriegels bis

heute eine besondere Herausforderung dar. Der Gotthard ist neben dem Simplonpass einer der beiden Übergänge, die für den Straßen- und Schienenverkehr ausgebaut wurden. 1882 wurde die erste Gotthardbahnlinie mit damals 15 Kilometern Länge eröffnet. Durch die weitere internationale Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung stieg die Nachfrage nach einer erhöhten Kapazität der Verkehrswege an.

Die Schweiz ist in Bezug auf deren Ausbau doppelt betroffen: zum einen durch die Entwicklung des Wohlstands im eigenen Land, zum anderen durch die Lage der Schweiz als Transitland für den alpenquerenden Güterverkehr. Die Verdopplung dieses Verkehrs zwischen 1980 und 2007 verdeutlicht insbesondere die ökologische Problematik der Luft- und Lärmbelastung sowie des Landschaftsverbrauchs. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung zeichnet sich auch in diesem Bereich eine Lastenverteilung zugunsten der Straße ab. An dieser Situation setzt die Verlagerungspolitik des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene bis heute an (**Abbildung 1**).

1988 wurde die Vorlage für eine koordinierte Verkehrspolitik des Bundes nach über zehnjähriger Vorbereitung durch die Stimmbevölkerung abgelehnt. 1992 erhielt das Projekt der Neuen Eisenbahn Alpentransversale (NEAT) die Zustimmung der Bevölkerung und der Kantone. Nachdrücklich forderte die Mehrheit der Stimmberechtigten die Verlagerung des Gütertransitverkehrs von der Straße auf die Schiene. Ökologische Gruppierungen und verschiedene Parteien strengten zu Beginn der 1990er-Jahre eine Volksinitiative „Zum Schutz des Alpengebiets vor dem Transitverkehr“ an, um dem Verlagerungsziel Verfassungsrang zu geben, die 1994 als Alpenschutzinitiative in einer Volksabstimmung angenommen wurde. Dabei verlaufen die Abstimmungslinien quer zu Parteidurchgehörigkeiten. Sie zählt damit zu den wenigen Volksinitiativen, die in eine erfolgreiche Abstimmung mündeten. Als Staatsziel wurde nicht nur die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene verankert, sondern auch die Begründung des Alpenschutzes und der Schutz der entsprechenden Lebensräume für Mensch, Flora und Fauna. Des Weiteren begrenzt die Alpenschutzinitiative die Begrenzung der Transitstraßenkapazität. Sie umfasst im Wesentlichen die Planungen für die NEAT, die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie das bilaterale Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Dieses umfasst die

**Abbildung 1: Alpentransitverkehr am Gotthard. Foto: Pressestelle des Gotthard-Projekts.**



Koordination der Verkehrspolitik mit der Europäischen Union im gesamten Alpenraum.

Herzstück der Verkehrspolitik ist jedoch das Projekt der NEAT, das nach 30-jähriger (!) Planung durch die Bevölkerung verabschiedet wurde. Es umfasst den Bau des Lötschberg-Basistunnels, der 2007 eröffnet wurde, sowie den Bau eines neuen Gotthardbasistunnels, mit dessen Fertigstellung 2016/2017 gerechnet wird. Nach dem langen Abstimmungsprozedere bezüglich der NEAT-Projekte steht derzeit am Gotthard ein weiteres Projekt in der öffentlichen Debatte. Die Sanierung des Gotthard-Straßentunnels von 1980 eröffnet erneut die Debatte um das Verlagerungsziel und lenkt den Blick auf ein Grundproblem der direkten Demokratie: Die stets neu aufbrechenden Auseinandersetzungen um Definitionsmacht und Interpretation von Begriffen und Abstimmungsergebnissen der involvierten Verbände, Parteien und Initiativen sowie parlamentarischer und gesellschaftlicher Gruppen.

Aktueller Gegenstand der Debatte ist die anstehende Sanierung des Gotthard-Straßentunnels und der vorgeschlagene Bau einer Ersatzröhre für den Straßenverkehr. Die Meinungsverschiedenheiten beziehen sich auf die unterschiedliche Interpretation der Einhaltung des Verlagerungsziels. Während wirtschaftsfreundliche Gruppen und Kreise den Bau einer zweiten Straßenröhre mit dem Ar-

gument der Vermeidung wirtschaftlicher Einbußen fordern, pochen die Unterstützer des Alpenschutzartikels auf die Einhaltung der Verlagerungsziele und sehen im Bau einer zweiten Straßenröhre das Einfallstor schlechthin für eine Verkehrserhöhung und eine Verletzung der Abstimmungsergebnisse gegeben. Der Bundesrat hat jedoch im Juni 2012 den Bau einer zweiten Straßenröhre beschlossen. Fortsetzung folgt.

## **Verkehrspolitik in der Schweiz – ganz im Sinne des Souveräns?**

Am Beispiel der Schweizer Verkehrspolitik lassen sich die Wirkmechanismen des schweizerischen politischen Systems und der politischen Kultur sehr gut aufzeigen.

Der stark ausgebauten Föderalismus ist ein zentrales Merkmal der schweizerischen Politik. Die Kantone sind führende Akteure auch der Bundespolitik durch Ständerat und Ständemehr. In Bezug auf die Gestaltung der beschriebenen Verkehrsprojekte hat diese Konstellation zu zahlreichen Planungs- und Entscheidungsprozessen geführt, die durch Abstimmungen zum Teil verändert oder gar zurückgewiesen wurden. Auch führt das föderalistische System dazu, dass die wirtschaftlichen Regionalinteressen der Kantone ein großes Gewicht erhalten. In der

Reformdiskussion wird auch daran erinnert, dass die kantonalen Grenzen entlang konfessioneller Strukturen entstanden sind, die heute eine geringe Rolle spielen. Stattdessen sollten kantonale Grenzen an den Problematiken von städtischen und ländlichen Räumen sowie Agglomerationen verlaufen (Kriesi 2005).

Ein weiterer kritischer Aspekt ist im Bereich der direkten Demokratie zu sehen. Zum einen sind in der Schweiz rund 20 Prozent der erwachsenen Bevölkerung nicht stimmberechtigt, da sie das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen. Dieses zu erlangen ist mit hohen Hürden versehen. Zum anderen werden die Beteiligungsrechte in nur geringem Maße in Anspruch genommen.

Die Bewertung dieser Tatsache ist unterschiedlich – die einen werten sie als Ausdruck der Zufriedenheit, die anderen als Desinteresse oder als Überforderung. Im internationalen Vergleich gilt die Schweiz unter anderem laut dem internationalen Demokratiebarometer (<http://www.democracybarometer.org>; Abrufdatum: 03.06.2013) deshalb – für viele überraschend – als eine Demokratie im Mittelfeld, ein Befund, der hohe Wellen geschlagen hat. Hinsichtlich der Erfüllung individueller Freiheiten, aktiver Öffentlichkeit, Wettbewerb und Regierungsfähigkeit verzeichnet die Schweiz hohe Werte, schneidet jedoch im Hinblick auf Gewaltenkontrolle, Transparenz und Partizipation schlecht ab: Die Legislative kann die Regierung nur unzureichend kontrollieren, die Judikative gilt als nicht sehr unabhängig, die Parteienfinanzierung ist intransparent.

In der Gesellschaft sind die sozialen und politischen Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung und damit auch der Teilnahme an Beteiligungsprozessen ungleich verteilt. Festzustellen ist, dass die Beteiligung der Gebildeten, Wohlhabenden, Älteren sowie der männlichen Bevölkerung besonders ausgeprägt ist. Insbesondere bei niedrigen Abstimmungs- und Wahlbeteiligungen besteht die Gefahr, dass es aufgrund ausgeprägter Chancenungleichheiten bei der Interessenwahrnehmung zu Entscheidungen kommen kann, die das Ausmaß und die Bedeutung bestehender sozialer Chancenungleichheiten verstetigen oder sogar verschärfen.

Allerdings, so konnte auch am Beispiel der schweizerischen Verkehrspolitik gezeigt werden, besteht eine der Stärken der direkten Demokratie darin, dass sie über eine hohe Responsivität verfügt sowie über

einen hohen Grad an Legitimation. Die Themensetzung und Beeinflussung der politischen Agenda ist gerade am Beispiel Verkehr am Gotthard gelungen, indem die Stimmberechtigten mehrfach ihrem Wunsch nach einer Stärkung der Schiene gegenüber der Straße Ausdruck verliehen haben. Es ist eine Folge der direkten Demokratie, die durch die Initiativrechte, die die Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen können, bestimmt wird.

Allerdings sind es faktisch insbesondere organisierte Interessen, Verbände, Organisationen, die eine reelle Chance haben, diese Initiativrechte besonders wirksam wahrzunehmen. Die Durchführung von Abstimmungskämpfen ist teuer, und es gibt keine staatliche Unterstützung. So sind Themen, die starke finanzielle Interessen auf sich vereinigen können, im Vorteil. Umso wichtiger ist die Möglichkeit der direkten Demokratie zum Schutze kollektiver Güter, wie sie am Beispiel der Verkehrspolitik am Gotthard deutlich wird.

Des Weiteren sind Abstimmungskämpfe auch immer ein Stück weit „Politische Bildung“. Bei vier Abstimmungssonntagen im Jahr sind politische Themen praktisch ständig Gegenstand eines intensiven politischen Diskurses bis weit in die Bevölkerung hinein. Sachabstimmungen setzen eine Kenntnis der Materie und eine entsprechende Informationspolitik voraus. Hier spielen die Medien eine wichtige Rolle, auch die Möglichkeiten zur politischen Bildung.

In Bezug auf Umweltfragen bleibt die spannende Frage bestehen, ob im Hinblick auf den Schutz kollektiver Umweltgüter die Möglichkeiten der direkten Demokratie den Mechanismen der repräsentativen Demokratie einen besseren Schutz bieten. Vor dem Hintergrund der geschilderten Erfahrungen mit der Verlagerungspolitik von der Straße auf die Schiene muss festgestellt werden, dass nicht nur das Vorhandensein, sondern auch die qualitative Gestaltung demokratischer Instrumente einen nicht zu vernachlässigenden Aspekt darstellt.

## Literatur

Bundesamt für Statistik (2013a): Stimmberechtigte und Stimmbeteiligung seit 1990. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.html> (Abrufdatum: 24.04.2013).

Bundesamt für Statistik (2013b): Wahlbeteiligung in %. [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national\\_rat/wahlbeteiligung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/wahlbeteiligung.html) (Abrufdatum: 24.04.2013).

Ertl M (2010): Transitverkehrspolitik in der Schweiz. In: Verkehrsjournal 2/2010. [www.verkehrsjournal.at](http://www.verkehrsjournal.at) (Abrufdatum: 24.04.2013).

Kolb D (1999): Grossprojekte als Demokratieproblem. Zum Verwaltungsreferendum für Grossprojekte, insbesondere am Fallbeispiel der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT). Zürich: Verlag Schulthess.

Kriesi H (2005): Direct Democratic Choice. The Swiss Experience. Oxford: Lexington Books.

Linder W (1999): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Verlag Paul Haupt.

Linder W, Lanfranchi P, Weibel E (Hrsg.) (1996): Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration. Bern: Verlag Paul Haupt.

## Kontakt

Dr. rer. pol. Jeannette Behringer, MAE  
Fachstelle Gesellschaft & Ethik  
Ev.-ref. Landeskirche des Kantons Zürich  
Hirschengraben 7  
CH-8001 Zürich  
E-Mail: jeannette.behringer [at]partizipation.eu

[BfS]

# **Das Blackville-Projekt zum Gesundheitsmonitoring: Beispiel einer erfolgreichen Partnerschaft zwischen Bevölkerung und Wissenschaft**

**“Blackville Speaks Out” – The Blackville Project:  
An example of a successful community-academic partnership**

*Daniel T. Lackland*

## **Abstract**

While many health surveillance and population risk studies are based on high quality epidemiological methodology, the impact of these data on health policies and behaviors is often reduced due to skepticism by the stakeholders and community residents. Blackville, South Carolina, is a small rural community with high rates of chronic diseases, and is located in close proximity of the nuclear facility Savannah River Site. Environmental exposures from the Site have been long considered by the Blackville residents as the source of poor health in the community, though many health surveillance studies have indicated that not to be the case. In order to provide accurate and trusted information to the population, the Blackville Project was initiated which included an academic-community partnership focused on evidence-based health information. The Project provided numerous education programs and valid data regarding the health of the local community residents. The success of the Blackville project was gauged by the high participation rate of the community and the trust and acceptance of the population health indicators provided by the program.

## **Zusammenfassung**

Wenn im Rahmen eines Gesundheitsmonitorings Studien zu gesundheitlichen Risiken der Bevölkerung durchgeführt werden, liegen diesen zwar meist adäquate epidemiologische Methoden zugrunde, aber die gewonnenen Informationen haben oft nur begrenzte Konsequenzen für die Gesundheitspolitik und das Gesundheitsverhalten, weil Akteure und Anwohner den Ergebnissen skeptisch beziehungsweise verständnislos gegenüberstehen. Blackville in South Carolina ist eine kleine Gemeinde im ländlichen Raum mit einer hohen Inzidenz an chronischen Erkrankungen in der Bevölkerung. Sie liegt in unmittelbarer Nähe zur kerntechnischen Anlage Savannah River Site (SRS). Deren Emissionen in die Umwelt galten unter den Einwohnerinnen und Einwohnern Blackvilles lange Zeit als Ursache für den schlechten Gesundheitszustand in der Gemeinde, obgleich aus zahlreichen entsprechenden wissenschaftlichen Studien hervorging, dass dies nicht zutrifft. Um die Bevölkerung nicht nur korrekt und zuverlässig zu informieren, sondern auch die wissenschaftlichen Verfahren und die ermittelten Daten transparent zu machen, wurde das sogenannte Blackville-Projekt initiiert. Gegenstand dieses Projekts ist eine auf evidenzbasierten Gesundheitsdaten gegründete Partnerschaft zwischen Bevölkerung und Wissenschaft. Im Rahmen des Projekts wurden zahlreiche Aufklärungsprogramme durchgeführt und valide Daten über die Gesundheit in der Gemeinde zur Verfügung gestellt. Gradmesser für den Erfolg des Blackville-Projekts sind die hohe Beteiligung der Bevölkerung sowie deren Vertrauen in das Verfahren und die Akzeptanz der im Programm ermittelten Indikatoren für die Gesundheit der Bevölkerung.

## **Hintergrund**

Blackville, South Carolina, ist eine kleine ländliche Gemeinde in Barnville County und liegt in der Nähe der zum amerikanischen Kernwaffenkomplex gehörenden Anlage Savannah River Site (SRS). Die Gemeinde ist arm, und in der Bevölkerung gibt es ein hohes Risiko für verschiedene chronische Erkrankungen wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlaganfall und Nierenversagen. Die seit den frü-

hen 1950er-Jahren bestehende unmittelbare Nähe zu SRS wurde von der Bevölkerung als Ursache für ihren schlechten Gesundheitszustand angesehen. Im Rahmen des Environmental Biosciences Program (Programm umweltbezogener Biowissenschaften) wurde das sogenannte Blackville-Projekt entwickelt – zum einen um die Gemeinde in Entscheidungen über Gesundheitsprogramme, Gesund-

heitsmonitoring und -forschung einzubinden, zum anderen als Programm zur gesundheitlichen Aufklärung der Bevölkerung.

Das Blackville-Projekt begann 1993 und läuft bis heute – wenn auch in verringertem Umfang – weiter. Es wird gemeinsam mit dem Savannah River Region Health Information System (SRRHIS) durchgeführt, zu dem auch ein bevölkerungsbasiertes Krebsregister in der Umgebung von SRS gehört. Die Ergebnisse des SRRHIS zeigten geographische und ethnien spezifische Ungleichheiten in den Erkrankungsrisiken für Krebs, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlaganfall und Nierenversagen (siehe Literatur). Die Daten wurden zwar entsprechend der guten wissenschaftlichen Praxis erhoben, ausgewertet und in der wissenschaftlichen Literatur veröffentlicht, die Ergebnisse der Auswertungen blieben jedoch in der Allgemeinbevölkerung nahezu unbekannt beziehungsweise unverstanden und somit ohne Konsequenzen. So wurde es nötig, in der Gemeinde die verschiedenen Gesichtspunkte der Studien, die Datenerhebung und -auswertung vollständig transparent zu machen und die Bevölkerung umfassend in das Gesundheitsmonitoring einzubinden.

## Gemeindebasierte partizipative Studie

Wissenschaft und Anbieter im Gesundheitswesen, wie praktizierende Ärzte, Kliniken und Organisationen der Gesundheitsprävention (z. B. die American Society of Hypertension), haben erkannt, dass es für die Prävention und das Management komplexer Erkrankungszustände erforderlich ist, das gesamte Spektrum nichtklinischer Fragestellungen, die im Studiendesign üblicherweise nicht enthalten sind, zu bewerten und zu behandeln. Zu solchen nichtklinischen Determinanten von Gesundheit gehören die sozialen, ökonomischen, politischen und umweltbezogenen Verhältnisse (Nazroo, Williams 2006). Fachleute im Gesundheitswesen und Forscher sehen die Notwendigkeit, Bevölkerungsstudien unter Einbeziehung ihrer Subjekte, der Bevölkerung, durchzuführen (Minkler 2004). Damit ist für solche Studien die Zusammenarbeit mit so genannten „inside experts“, also Fachleuten, die in der untersuchten Gemeinde ansässig sind, wichtig geworden. Diese Fachleute stellen gleichsam eine Interessenvertretung der Einwohnerschaft dar und zwar im Sinne von Partizipation bei der Initierung von Prozessen, die neue Initiativen und Lösungs-

ansätze befördern und damit auf lange Sicht nachhaltige Ergebnisse hervorbringen können (Cargo, Mercer 2008; Mensah 2005).

Mit gemeindebasierter partizipativer Forschung (community-based participatory research, CBPR) wird ein Ansatz verwendet, der – von der Gemeindeöffentlichkeit bis zu den kommunalen Anbietern im Gesundheitswesen – die vielfältigen Akteure beteiligt, die von einer Problemstellung oder einer Sorge betroffen sind, diese auslösen oder zur Minderung der Belastungen beitragen. Der gesellschaftliche Ansatz der bevölkerungsbasierten Forschung bietet eine angemessene Methodik, die alle Partner in den Forschungsprozess einbezieht und den spezifischen Beitrag der Gemeinde berücksichtigt (Israel et al. 1998). Ausgehend von einem Forschungsthema, das für die Gemeinde von Bedeutung ist, wird in der ersten Etappe gemeindebasierter partizipativer Forschung angestrebt, einen Zusammenhang zwischen Wissen und Handeln in der Gemeinde herzustellen, womit auch Prozesse gemeint sind, die im Sinne sozialer Veränderungen zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung wirken (WK Kellogg Foundation 1998). Die Implementierung von CBPR beinhaltet vielfältige Interaktionen und Aktivitäten und kann sich in hohem Maße auf die Gesundheit der Bevölkerung und auf epidemiologische Studien auswirken (siehe Literatur). **Tabelle 1** zeigt die Grundsätze der CBPR im Blackville-Projekt.

## Das Blackville-Projekt

Das Blackville-Projekt wurde als Teil eines Gesamtprogramms unter dem Namen „Crossroads Series“ in Teilschritten umgesetzt, wobei die Medical University of South Carolina (MUSC) den Bürgerinnen und Bürgern als wissenschaftlicher Ansprechpartner zur Verfügung stand.

Die erste Etappe von 1993 bis 1995 umfasste folgende Schritte:

- Einsetzen eines Bürgerschafts-Lenkungsausschusses in Blackville und Durchführung von zwei Zusammenkünften
- Veröffentlichung sämtlicher Protokolle der Zusammenkünfte
- Vervollständigung der Gemeindebefragung und Festlegung einer Örtlichkeit für die Erörterung

**Tabelle 1: Im Blackville-Projekt realisierte Grundsätze gemeindebasierter partizipativer Forschung.**

- Anerkennen der Bürgerinnen und Bürger durch Wissenschaft und Verwaltung als Partner im Klärungsprozess gesundheitsbezogener Fragestellungen
- Aufbauen auf Stärken und Ressourcen innerhalb der Gemeinde
- Förderung und Etablierung der gemeinsamen Partnerschaften von Bürgerschaft, Wissenschaft und Verwaltung in allen Phasen der Studie
- Integration von Wissen und Handeln zum wechselseitigen Nutzen
- Förderung des Voneinander-Lernens und Kompetenzentwicklung (Empowerment) bezüglich sozialer Unterschiede
- Bezugnahme auf Gesundheit sowohl aufgrund entsprechender Vorannahmen als auch aufgrund statistischer Korrelationen
- Weitergabe gewonnener Ergebnisse und Erkenntnisse an alle Partner

der umweltbezogenen Gesundheitsfragen der Gemeinde Blackville

- Erarbeiten eines Produktionsplans für die Erstellung von Videoaufzeichnungen mit der South Carolina Education TV (öffentlicher Fernsehkanal mit Schwerpunkt Bildung für alle Altersklassen, Träger: The South Carolina Budget and Control Board)
- Planung von Telefonbefragungen von Bürgern von Blackville
- Berufung einer Bürger-Kontaktperson in Blackville (Kontaktperson der Bürgerinnen und Bürger, die sich ihr Vertrauen durch Arbeit in verschiedenen Bürgergremien oder in der kirchlichen Gemeinde erworben hat)
- Planung des Bürger-Workshops „Clues to Unraveling the Association Between Illness and Environmental Exposure“ („Krank durch Umweltexposition? – Anhaltspunkte zur Klärung“). Zielgruppe dieses Workshops waren Fachkräfte, die in der Gemeinde, im betrieblichen Arbeitsschutz oder in der medizinischen Grundversorgung beziehungsweise in anderen Bereichen des Gesundheitswesens als Pflegepersonal tätig sind. Zu den Co-Sponsoren gehörten die Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR) und das South Carolina Department of Health and Environmental Control (DHEC)
- Planung einer auf den ganzen Bundesstaat bezogenen Konferenz zum Thema Umweltgerechtigkeit
- Überarbeitung der Datenbank „Crossroads of Humanity“ und Einbindung von Experten sowie von Fachleuten im Gesundheitswesen, die einen

nutzerfreundlichen Zugang zu den für das Netzwerk entscheidenden Daten ermöglichen

- Geplante Überführung der „Crossroads Series“-Datenbank in ein neues Programm, mit dem Datenspeicherung und -zugriff potenzieller Experten und Interessierter effizienter zu bewerkstelligen sind.

Die nächste Etappe von 1995 bis 1998 umfasste die Umsetzung folgender Aktivitäten:

- Durchführung von Zusammenkünften des Lenkungsausschusses der Bürgerschaft von Blackville
- Durchführung und Videoaufzeichnung der ersten Diskussion zum Thema Umwelt und Gesundheit der Gemeinde Blackville mit dem Bürgerschaftslenkungsausschuss (moderiertes Frage- und Antwort-Format zu umweltbezogenen Gesundheitsfragen, die von den Bürgerinnen und Bürgern als bedeutsam angesehen werden)
- Erstellen vielfältiger Pressemeldungen über die Aktivitäten
- Erstellung und Verteilung der Videoaufzeichnung der „Blackville Environmental Health Issues Discussion“ (BEHID) innerhalb der Gemeinde in Zusammenarbeit mit der EHAP-Bürger-Kontaktperson Blackvilles und dem Lenkungsausschuss der Bürgerschaft
- Einsetzen unabhängiger Expertengremien verschiedener relevanter Fachgebiete einschließlich von Ärzten, sowie von Bürgermeistern und Ersthelfern zur Diskussion der Daten zur Risikobewertung. Zweck dieser Gremien ist es,

Fragestellungen aus vorhergehenden Runde-Tisch-Foren (Zusammenkünfte von Bürgerinnen und Bürgern und beispielsweise Ärzten, MUSC-Mitarbeitenden und anderen) im Rahmen der Crossroads Series zu beraten.

Weitere Aktivitäten umfassten:

- Verteilung von 500 Videos und Einsatz von Postern in stark frequentierten Zonen von Blackville
- Begleitung organisatorischer Zusammenkünfte mit dem Ziel, das BEHID-Video etwa anlässlich von Treffen örtlicher Wohltätigkeits-Clubs, von Stadt-/Gemeinderatssitzungen oder von Versammlungen auf kirchlicher Ebene zu präsentieren und die Blackville-MUSC-Partnerschaft sowie Umwelt-Gesundheitsfragen zu erörtern
- Organisation und Sponsoring der „Barnwell County Chamber of Commerce I Business After Hours Reception“: Diese Veranstaltung wurde genutzt, um Geschäftsleuten der Gemeinde das produzierte BEHID-Video vorzustellen. Ferner erhielten Anwesende Informationen über Referenten, die innerhalb der Gemeinde Blackville Vorträge zu Umwelt- und Gesundheitsfragen halten
- Erarbeiten von Pressemitteilungen und öffentlichen Bekanntmachungen über das BEHID-Video mit Bezugsquellenangabe
- Vervielfältigen und Verteilen von Pressemitteilungen und öffentlichen Bekanntmachungen
- Gründung eines Blackville Community Newsletters mit dem Namen „Enviromation“, in dem die MUSC-Blackville-Partnerschaft, das BEHID-Video und andere Events im Zusammenhang mit MUSC/EHAP/Blackville diskutiert werden. Dieser monatliche Newsletter informiert Bürgerinnen und Bürger fortlaufend über den Fortschritt des Projekts und hält Informationen und Aufklärungsmaterial zum Thema Umwelt und Gesundheit bereit
- Regelmäßige Arbeitstreffen in Blackville im Sinne einer Weiterentwicklung der Bemühungen der Gemeinde um Diskussion und Förderung der umweltbezogenen Gesundheit
- Vorführungen des BEHID-Videos in den Klassen 4 bis 12 der öffentlichen Schulen von Blackville und Durchführung eines Aufsatz-Wettbewerbs zum Thema „Mein Beitrag zur Verbesserung der Umweltbedingungen in Blackville“ als Anregung zu Gesprächen und zur Aufklärung über

Fragen zum Themenfeld Umwelt und Gesundheit. Auswahl der besten drei aus den von 205 Schülern eingereichten Aufsätzen für jeden Bereich (Elementar-, Primar-, Sekundarstufe) und Verleihung von Geldpreisen und Medaillen

- Durchführung geführter und/oder begleiteter Zusammenkünfte zur Entwicklung einer „Blackville-style-Initiative“ in einer ländlichen Gemeinde mit Industriestandort.

## Fazit

Heute ist festzustellen: Das Blackville-Projekt war ein Erfolg. Es ist gelungen, die Bürgerinnen und Bürger über die Methoden und Ergebnisse der Studien aufzuklären, die im Rahmen gemeindebasierter Forschung zum Gesundheitsmonitoring in der Umgebung von SRS durchgeführt werden und so in den Entscheidungsprozess einzubinden.

## Literatur

### **Ergebnisse des Savannah River Region Health Information System (SRRHIS)**

Fan ZJ, Lackland DT, et al. (2007): Geographical Patterns of End-Stage Renal Disease Incidence and Risk Factors in Rural and Urban Areas of South Carolina. In: *Health & Place* 13: 179–189.

Grosche B, Lackland DT, Mohr L, Dunbar J, Nicholas J, Burkart W, Hoel D (1999): Leukaemia in the vicinity of two tritium releasing nuclear facilities: a comparison of the Kruemmel site, Germany, and the Savannah River Site, South Carolina, USA. In: *Journal of Radiological Protection* 19: 243–252.

Hardman K, Hunt KJ, Carter RE, Jenkins C, Hill H, Lackland DT (2011): Diabetes management and vaccination rates in the southeast United States, 2000 through 2007. In: *Ethnicity and Disease* 21: 13–19.

Lackland DT, Koenig JS (1998): Incidence of urinary bladder cancer in the Savannah River Region, 1991–1993. In: *Journal of Registry Management* 25: 72–73.

Lackland DT, Liff J, Haskill JL, Koenig JS, Dunbar JB (1996): The effects of data exchange among geographic cancer registries on the racial differences in cancer incidence. In: *Journal of Registry Management* 23: 84–87.

Mountford WK, Soule JB, Lackland DT, et al. (2007): Lower extremity amputations rates fall significantly in South Carolina. In: *Southern Medical Journal* 100: 787–790.

Myers PM, Heidari K, Bowen SA, Jenkins C, Gaffney TE, Massing M, Lackland DT (2010): An evaluation of the first ten years of the Diabetes Initiative of South Ca-

rolina. In: Journal of the South Carolina Medical Association 106: 84–88.

Page GP, Green JL, Lackland DT (2000): Epidemiology of lung cancer with special reference to genetics, bioassays, women, and developing countries. In: Seminars in Respiratory and Critical Care Medicine 21: 365–373.

Palesch YY, Dunbar JB, Lackland DT (1998): Feasibility of an active birth defects registry: A South Carolina experience. In: Journal of Registry Management 25: 67–71.

Silverstein MD, Nietert PJ, Ye X, Lackland DT (2002): Access to care and stage at diagnosis for patients with lung cancer and esophageal cancer: analysis of the Savannah River Region Health Information System cancer registry data. In: Southern Medical Journal 95: 900–908.

Silverstein MD, Nietert PJ, Ye X, Lackland DT (2003): Racial disparities in the incidence of lung cancer: The Savannah River Region Health Information System Cancer Registry, 1991–1995. In: Journal of Health Care for the Poor and Underserved 14: 23–33.

### **Literatur zum Thema gemeindebasierte partizipative Forschung (community-based participatory research, CBPR)**

Israel BA, Eng E, Schulz AJ (Hrsg., 2005): Methods in Community Based- Participatory Research for Health. San Francisco, Calif: Jossey-Bass.

Israel BA, Parker EA, Rowe Z, Salvatore A, Minkler M, Mosley A, Lambert G, Brenner B, Rivera M, Thompson B, Halstead S (2005): Community-based participatory research: lessons learned from the Centers For Children's Environmental Health and Disease Prevention Research. In: Environ Health Perspect 113: 1463–1471.

Lackland DT, Egan BM (2008): Community-Based Management Programs: A model for improving cardiovascular health. In: HYPERTENSION PRIMER Eds. Izzo SL, Black HR (2008): American Heart Association.

Macaulay AC, Commanda LE, Freeman WL, Gibson N, McCabe ML, Robbins CM, Twohig PL (1999): Participatory research maximizes community and lay involvement. In: BMJ 319: 774 –778.

Satcher D, Higginbotham EJ (2008): The public health approach to eliminating disparities. In: Am J Public Health 98: 400–403.

### **Zitierte Literatur**

Cargo M, Mercer SL (2008): The value and challenges of participatory research: strengthening its practice. In: Ann Rev Public Health 29: 24.1–24.26.

Israel BA, Schulz AJ, Parker EA, Becker AB (1998): Review of community-based research: assessing partnership approaches to improve public health. In: Ann Rev Public Health 19: 173–202.

Mensah GA (2005): A framework for action eliminating disparities in cardiovascular health: six strategic imperatives and a framework for action. In: Circulation 111: 1332–1336.

Minkler M (2004): Ethical challenges for the “outside” researcher in community based participatory research. In: Health Ed Behav. 31: 684–697.

Minkler M, Wallerstein N (2003): Introduction to community-based participatory research. In: Minkler M, Wallerstein N (Hrsg.; 2003) Community-Based Participatory Research for Health. San Francisco, Calif: Jossey-Bass.

Nazroo JY, Williams DR (2006): The social determination of ethnic/racial inequalities in health. 2nd ed. In: Marmot MG, Wilkinson RG, eds. Social Determinants of Health. New York, NY: Oxford University Press.

WK Kellogg Foundation (1998): WK Kellogg Foundation Evaluation Handbook. Battle Creek, Mich 1–110.

### **Kontakt**

Daniel T. Lackland DrPH  
Medical University of South Carolina  
Charleston South Carolina 29425  
USA  
E-Mail: Lackland[at]musc.edu

[BfS]

# **“Blackville Speaks Out” – The Blackville project: An example of a successful community-academic partnership**

*Daniel T. Lackland*

## **Abstract**

While many health surveillance and population risk studies are based on high quality epidemiological methodology, the impact of these data on health policies and behaviors is often reduced due to skepticism by the stakeholders and community residents. Blackville, South Carolina, is a small rural community with high rates of chronic diseases, and is located in close proximity of the nuclear facility Savannah River Site. Environmental exposures from the Site have been long considered by the Blackville residents as the source of poor health in the community, though many health surveillance studies have indicated that not to be the case. In order to provide accurate and trusted information to the population, the Blackville Project was initiated which included an academic-community partnership focused on evidence-based health information. The Project provided numerous education programs and valid data regarding the health of the local community residents. The success of the Blackville project was gauged by the high participation rate of the community and the trust and acceptance of the population health indicators provided by the program.

## **Background**

Blackville in Barnwell County, South Carolina, is a small rural community that is near the Savannah River Site (SRS). The community is poor with high risks of several chronic diseases included cardiovascular disease, stroke, cancer and end-stage renal disease. Since the early 1950s the close proximity of the SRS, the population has perceived the site as the source of their poor health. The Blackville Project was developed as a part of the Environmental Biosciences Program in an effort to involve the community in decision-making regarding health programs, health surveillance and research as well as serving as a community education program.

The Blackville Project began in 1993, and to a small extent it is still ongoing. It partnered with the Savannah River Region Health Information System (SRRHIS), a population-based cancer registry that surrounds the SRS. The results of the SRRHIS has identified geographic and racial disparities in disease risks for cancer, cardiovascular disease, stroke and end-stage renal disease (see literature). While these data were collected with high scientific quality and published in scientific literature, the impact was less evident in the general population. Thus, it became critical to fully involve the community in the different aspects of the studies and data dissemination.

## **Community-based Participatory Research**

Academicians, scientists and healthcare providers have recognized that prevention and disease management of complex conditions require the assessment and addressing the array of nonclinical issues typically not included in study design. These social determinants of health include the social, economic, political, and environmental conditions (Nazroo, Williams 2006). Health professionals and researchers recognize that population studies require the inclusion of their subjects, the population (Minkler 2004). Thus, the partnering with inside experts, community members residing with the problems being studied has become an important component of such surveillance activities which embodies a local voice, participation, and action that can ignite new initiatives and approaches and lead to sustainable long-term results (Cargo, Mercer 2008; Mensah 2005).

Community-based participatory research (CBPR) can be employed as this approach engages the multiple stakeholders, including the public and community providers, who affect and are affected by a problem and/or concern. This collaborative approach to population-based research provides an equitable methodology that involves all partners in the research process and recognizes the unique contribution of community (Israel 1998). The first

stage of CBPR is initiated with a research topic of importance to the community and aims to combine knowledge with community actions, including social change, to improve health of the population (WK Kellogg Foundation 1998). The implementation of CBPR includes multiple interactions and activities and can produce high impact on population health and epidemiological studies (see literature). **Table 1** presents the CBPR principles used in the Blackville Project.

## Blackville Project

The Blackville Project was implemented in stages and was incorporated into a segment of the overall program referred to as the Crossroads Series.

The first phase (1993–1995) included:

- Establishing a Citizens Steering Committee in Blackville and holding two Meetings;
- Publication of all meeting minutes;
- Completing of community survey and secured site for Blackville Environmental Health Issues discussion;
- Development of videotape production plan with South Carolina Education TV;
- Planned telephone surveys of Blackville citizens;
- Hired Community Liaison in Blackville;
- Planned community workshop „Clues to Unraveling the Association Between Illness and Environmental Exposure“. This workshop was designed for nurses working in community, occupational, primary care and other health care settings. Co-sponsors included the Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR) and the South Carolina Department of Health and Environmental Control (DHEC);
- Planning for statewide conference on environmental justice;
- Revision of the Crossroads of Humanity database, adding experts and health professionals providing user-friendly access to the data critical for networking;
- Planned transition of Crossroads Series database to new program enabling more efficient storage and recall of prospective experts and audience members.

The next phase (1995–1998) included implantation with the following activities:

- Conducting meetings of Blackville Citizens Steering Committee;
- Conducting and videotaping first Blackville Environmental Health Issues Discussion with a moderated question and answer format, exploring community environmental health issues with citizen-panelists;
- Completion of multiple news releases regarding the activities;
- Production and distribution of Blackville Environmental Health Issues Discussion (BEHID) videotape with community-wide circulation in conjunction with Blackville-EHAP Community liaison and Blackville Citizens Steering Committee;
- Establishment of discipline-specific „blue ribbon“ panels including physicians discussing risk assessment information, and mayors and first response individuals. The purpose of these panels is to address issues identified in previous Crossroads Series round table forums and workshops.

Additional activities included:

- Circulation of 500 video packages and new posters for display in high traffic areas in Blackville;
- Attended organizational meetings, including the civic club, town council and church meetings, to present the BEHID video and to discuss the Blackville-MUSC partnership and environmental health concerns;
- Arranging and sponsoring the Barnwell County Chamber of Commerce 1 Business After Hours Reception. This event promoted the BEHID video to community business leaders. It also informed those attending of speakers who will deliver environmental health presentations within the Blackville community;
- Developing news releases and public service announcements about the BEHID video detailing how to obtain them;
- Copy of news releases and copies of public service announcements;
- Creation of a Blackville Community Newsletter called „Enviromation,“ which discusses the MUSC-Blackville Partnership, the BEHID video and other MUSC/EHAP/Blackville events. This

**Table 1: Community Participatory Research Principles Used During Blackville Speaks Out.**

- Recognition of community as a unit of identity
- Building on strengths and resources within the community
- Facilitation of collaborative partnerships in all phases of the research
- Integration of knowledge and action for mutual benefit
- Promotion of a co-learning empowering process that attends to social inequalities
- Addressing of health from both positive and ecological perspectives
- Dissemination of findings and knowledge gained to all partners

newsletter continually updates the citizens on the project's progress and provides them with environmental health information and education;

- Production of a monthly newsletter;
- Conducting regular visits to Blackville to continue developing community efforts for environmental health promotion and discussion;
- Arrangements for students in grades 4-12 in Blackville public schools to view the BEHID video. Conducting an essay contest -- „How I can Improve the Environment in Blackville“ -- in these grades to promote discussion and education of environmental health issues. 205 students submitted essays. The top three were chosen in three categories: elementary, middle and high school levels. Cash prizes and plaques were awarded;
- Conducting and/or attending meetings related to the development of a Blackville-style initiative in an urban-industrial community.

## Conclusion

The Blackville Project was successful in incorporating the community in the decision process and providing education in the results of the surveillance and population-based research being conducted around SRS.

## Literature

### **Results of the Savannah River Region Health Information System (SRRHIS)**

Fan ZJ, Lackland DT, et al. (2007): Geographical Patterns of End-Stage Renal Disease Incidence and Risk Factors in Rural and Urban Areas of South Carolina. In: *Health & Place* 13: 179–189.

Grosche B, Lackland DT, Mohr L, Dunbar J, Nicholas J, Burkart W, Hoel D (1999): Leukaemia in the vicinity of two tritium releasing nuclear facilities: a comparison of the Kruemmel site, Germany, and the Savannah River Site, South Carolina, USA. In: *Journal of Radiological Protection* 19: 243–252.

Hardman K, Hunt KJ, Carter RE, Jenkins C, Hill H, Lackland DT (2011): Diabetes management and vaccination rates in the southeast United States, 2000 through 2007. In: *Ethnicity and Disease* 21: 13–19.

Lackland DT, Koenig JS (1998): Incidence of urinary bladder cancer in the Savannah River Region, 1991–1993. In: *Journal of Registry Management* 25: 72–73.

Lackland DT, Liff J, Haskill JL, Koenig JS, Dunbar JB (1996): The effects of data exchange among geographic cancer registries on the racial differences in cancer incidence. In: *Journal of Registry Management* 23: 84–87.

Mountford WK, Soule JB, Lackland DT, et al. (2007): Lower extremity amputations rates fall significantly in South Carolina. In: *Southern Medical Journal* 100: 787–190.

Myers PM, Heidari K, Bowen SA, Jenkins C, Gaffney TE, Massing M, Lackland DT (2010): An evaluation of the first ten years of the Diabetes Initiative of South Carolina. In: *Journal of the South Carolina Medical Association* 106: 84–88.

Page GP, Green JL, Lackland DT (2000): Epidemiology of lung cancer with special reference to genetics, bioassays, women, and developing countries. In: *Seminars in Respiratory and Critical Care Medicine* 21: 365–373.

Palesch YY, Dunbar JB, Lackland DT (1998): Feasibility of an active birth defects registry: A South Carolina experience. In: *Journal of Registry Management* 25: 67–71.

Silverstein MD, Nietert PJ, Ye X, Lackland DT (2003): Racial disparities in the incidence of lung cancer: The Savannah River Region Health Information System Cancer Registry, 1991–1995. In: *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* 14: 23–33.

Silverstein MD, Nietert PJ, Ye X, Lackland DT (2002): Access to care and stage at diagnosis for patients with lung cancer and esophageal cancer: analysis of the Sa-

vannah River Region Health Information System cancer registry data. In: Southern Medical Journal 95: 900–908.

### **Literature on topic community-based participatory research (CBPR)**

Israel BA, Eng E, Schulz AJ ( Ed., 2005): Methods in Community Based- Participatory Research for Health. San Francisco, Calif: Jossey-Bass.

Israel BA, Parker EA, Rowe Z, Salvatore A, Minkler M, Mosley A, Lambert G, Brenner B, Rivera M, Thompson B, Halstead S (2005): Community-based participatory research: lessons learned from the Centers For Children's Environmental Health and Disease Prevention Research. In: Environ Health Perspect 113: 1463–1471.

Lackland DT, Egan BM (2008): Community-Based Management Programs: A model for improving cardiovascular health. In: HYPERTENSION PRIMER Eds. Izzo SL, Black HR (2008): American Heart Association.

Macaulay AC, Commanda LE, Freeman WL, Gibson N, McCabe ML, Robbins CM, Twohig PL (1999): Participatory research maximizes community and lay involvement. In: BMJ 319: 774 –778.

Satcher D, Higginbotham EJ (2008): The public health approach to eliminating disparities. In: Am J Public Health 98: 400–403.

### **Cited Literature**

Cargo M, Mercer SL (2008): The value and challenges of participatory research: strengthening its practice. In: Ann Rev Public Health 29: 24.1–24.26.

Israel BA, Schulz AJ, Parker EA, Becker AB (1998): Review of community-based research: assessing partnership approaches to improve public health. In: Ann Rev Public Health 19: 173–202.

Mensah GA (2005): A framework for action eliminating disparities in cardiovascular health: six strategic imperatives and a framework for action. In: Circulation 111: 1332–1336.

Minkler M (2004): Ethical challenges for the “outside” researcher in community based participatory research. In: Health Ed Behav. 31: 684–697.

Minkler M, Wallerstein N (2003): Introduction to community-based participatory research. In: Minkler M, Wallerstein N ( Ed.; 2003) Community-Based Participatory Research for Health. San Francisco, Calif: Jossey-Bass.

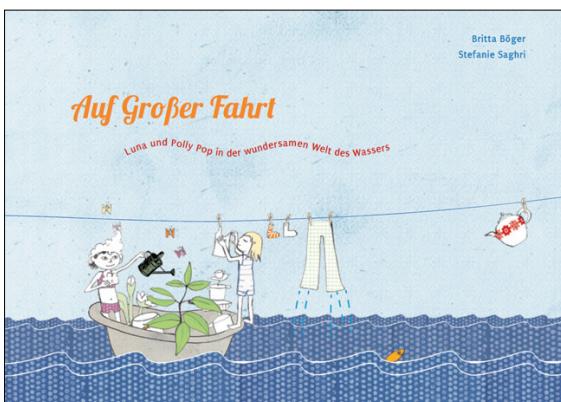
Nazroo JY, Williams DR (2006): The social determination of ethnic/racial inequalities in health. 2nd ed. In: Marmot MG, Wilkinson RG, eds. Social Determinants of Health. New York, NY: Oxford University Press.

WK Kellogg Foundation (1998): WK Kellogg Foundation Evaluation Handbook. Battle Creek, Mich.

### **Contact**

Daniel T. Lackland DrPH  
Medical University of South Carolina  
Charleston South Carolina 29425  
USA  
E-mail: Lackland[at]musc.edu

[BfS]



Diese Publikationen sind - auch in größerer Stückzahl - kostenfrei zu beziehen über:

Umweltbundesamt  
Fachgebiet II 1.1  
Geschäftsstelle „Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit“ (APUG)  
Corrensplatz 1  
14195 Berlin  
Internet: [www.apug.de](http://www.apug.de)  
E-Mail: [apug@uba.de](mailto:apug@uba.de)