

Ortwin Renn

Akzeptanz und Energiewende

Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für gelingende Transformationsprozesse

Zusammenfassung

Die Akzeptanz von Maßnahmen oder Planungen im Rahmen der Energiewende hängt von vier wesentlichen Faktoren ab: der Einsicht in die Notwendigkeit, der positiven Nutzen-Risiko-Bilanz, der Sicherstellung von Selbstwirksamkeit und dem Potenzial an emotionaler Identifikation mit dem Vorhaben. Nicht alle vier Bedingungen müssen vollständig erfüllt sein, aber nur wenn die betroffenen Menschen den Eindruck haben, dass alle vier in ausreichendem Maße gegeben sind, kann man mit Zustimmung oder zumindest Toleranz rechnen. Energiepolitik ist daher angewiesen, durch entsprechende Politikgestaltung, durch adressatenbezogene Kommunikation und vor allem durch mehr Chancen zur aktiven Mitwirkung der Bürgerschaft an öffentlichen Planungen die Voraussetzungen für Akzeptanz zu verbessern. Vor allem wenn ergebnisoffene Beteiligungsverfahren frühzeitig und fair durchgeführt werden, kann man mit einem höheren Maß an Zustimmung zu Maßnahmen der Energiewende rechnen.

Abstract

The acceptance of plans and measures concerning the energy transition depends on four important factors: the understanding of its necessity, a positive balance of risks and benefits, the guarantee of self-efficacy, and the potentials of emotional identification with the project. It is not necessary that all four conditions are fulfilled completely, but only the impression of adequate realization will obtain approval or at least toleration. To improve the conditions for acceptance, energy politics must therefore formulate its policies accordingly, communicate in an audience-related manner, and in particular offer better opportunities for civil participation in public planning. Plans and measures for the energy transition will meet with greater approval if processes of participation are initiated early and in a fair manner.

1 Einleitung

Nach dem Unfall in Fukushima und dem historischen Ausstieg aus der Kernenergie steht Deutschland vor der Herkules-Aufgabe, eine Reduktion der fossilen Energieversorgung von heute rund 80 % auf unter 20 % bis zum Jahre 2050 herbeizuführen (vgl. Ethik-Kommission 2011). Diese Aufgabe wird noch dadurch erschwert, dass diese fossile Energie durch regenerative Energieträger ersetzt werden soll, wobei die volatilen und

fluktuierenden Energieträger Sonne und Wind die Hauptlast übernehmen sollen, flankiert durch Wasserkraft, Biomasse und Geothermie, die zusätzlich Grundlast bereitstellen können.

Über diesen Ausbau der erneuerbaren Energieträger wird häufig vergessen, dass die Energiewende nur möglich ist, wenn sie mit einer dramatischen Verbesserung der Energieeffizienz verbunden wird (vgl. Hennecke/Fischedick 2007). Bis zum Jahr 2050 müssen die Stromkonsumenten in Deutschland rund 40 % des Primärenergieeinsatzes zusätzlich einsparen, um die Energieziele der Bundesregierung zu erreichen.

Alle diese politischen Änderungen erfordern hohe Investitionen, organisatorisches Geschick, Kooperationsbereitschaft unter den Beteiligten und innovative politische Initiativen. Das wird schon schwer genug werden, aber das Ganze kann nur gelingen, wenn die Nutzer der Energie und die Anwohner von neuen infrastrukturellen Anlagen aktiv mitmachen. In der Theorie sind rund 90 % der Deutschen für die Energiewende (vgl. Agentur für Erneuerbare Energien 2014). Gleichzeitig hat sich aber der Glaube breitgemacht, dass diese Wende schon von Politik und Wirtschaft geleistet und gemeistert werden könne – und zwar mit voller Versorgungssicherheit, mit annehmbaren Preisen und ohne weitere Umweltbelastungen. Diese Zuversicht in die „Macher“ der Energiewende ist allerdings sehr trügerisch. Wenn einmal klar wird, dass die Umstellungen, die mit der Energiewende verbunden sind, auch Kosten verursachen und leicht zu Ungleichgewichten in der Verteilung von Belastungen und Vergünstigungen führen, wird der Enthusiasmus schnell in Enttäuschung und Skepsis umschlagen. Das war schon in den beiden letzten Jahren an den ersten Reaktionen auf die Erhöhung der Strompreise zu beobachten.

In der Folge ist eine neue Welle von Akzeptanzproblemen vorprogrammiert. Immer dann, wenn neue Netze verlegt werden, wenn Windanlagen gebaut, wenn zu neuen *Smart*-Modellen in der Elektromobilität und in der Stromversorgung Vorleistungen bei der Infrastruktur getätigt werden müssen, bei denen auch die Autonomie des Verbrauchers ein Stück weit eingeschränkt werden soll, kann man mit Widerständen der betroffenen Bevölkerung rechnen (vgl. Bosch/Peyke 2011).

Dazu kommt noch, dass die einzelnen Ebenen der Politik (vertikale *Governance*) zu wenig aufeinander abgestimmt sind. Europäische Vorgaben konkurrieren zum Teil mit nationalen Zielen, landespolitische Alleingänge erschweren eine gemeinsame Linie, und die vielen Kommunalverwaltungen verfolgen oft eine eigene Agenda, die zwar

unter dem Siegel der Energiewende läuft, aber oft ganz andere Zielsetzungen verfolgt. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, ist ein neuer Steuerungsansatz vor allem zum Einbezug der Bevölkerung in der politischen Umsetzung der Energiewende angebracht. Dieser Einbezug muss auf allen politischen Ebenen erfolgen: auf der *nationalen* Ebene, um Einigung über die grundlegenden Strategien beim Ausbau des erneuerbaren Energieangebots zu erzielen (etwa die Mischung zwischen zentralen und dezentralen Versorgungseinrichtungen), auf der *regionalen* Ebene des jeweiligen Bundeslandes, um über die angemessene Mischung der verschiedenen Energieträger und deren regionale Verteilung Einvernehmen zu erzielen, und schließlich auf der *lokalen* Ebene, um Absprachen über Standortfestlegung von Infrastruktur und Anlagen zur Bereitstellung und zum Transport von Energie zu treffen.

2 Bedingungen für Akzeptanz

Akzeptanz bei Großprojekten erfordert nicht unbedingt eine positive Einstellung oder Befürwortung der geplanten Vorhaben (vgl. Renn u. a. 2013). Man kann Akzeptanz aufteilen in drei Stufen der Zustimmung: (1) Toleranz, (2) positive Einstellung und (3) aktives Engagement (oder auch *Involvement* genannt). Im ersten Falle unternehmen die Bürgerinnen und Bürger nichts gegen Planung und Bau der entsprechenden Anlagen, auch wenn sie diese ablehnen. Diese Toleranz kann daher kommen, dass man das Thema als nicht signifikant genug einschätzt, um sich damit auseinanderzusetzen, oder man glaubt, ohnehin nichts bewirken zu können. Die meisten Infrastrukturprojekte werden nicht mit Begeisterung angenommen. Für die politische Umsetzung von Planungen reicht es in der Regel aus, wenn die davon betroffenen Menschen die damit verbundenen Maßnahmen und Anlagen in ihrem Lebensumfeld tolerieren. Allerdings ist es für die Dynamik der Diskussion und für die Initiierung von Lernprozessen in einer Kommune von zentraler Bedeutung, dass es dort auch Vertreter und Vertreterinnen mit einer positiven Einstellung sowie engagierte Bürgerinnen und Bürger gibt, die sich für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen einsetzen. Von daher sind eine positive Einstellung und ein aktives Engagement für die konkrete Umsetzung der Energiewende förderlich, aber im Sinne der Akzeptanz reicht es aus, wenn die geplante Neuerung toleriert wird.

Damit eine einschneidende Veränderung im eigenen Lebensumfeld in diesem Sinne Akzeptanz erhält, sind vier Voraussetzungen zu erfüllen:¹

(1) *Orientierung und Einsicht*: Liegt eine Einsicht in die Notwendigkeit der Maßnahme vor und steht man hinter den mit den Maßnahmen angestrebten Zielen und Mitteln, dann ist eher mit einer Akzeptanz zu rechnen. Damit sich Menschen aber eine Vorstellung davon machen können, was sie bei Planungsvorhaben erwartet, brauchen sie Informationen über die Planungsoptionen und den Planungsprozess. Jeder will wissen, was er von den Planungen in Zukunft zu erwarten hat und was auf ihn zukommt. Dazu gehört auch die Frage, ob Alternativen verfügbar sind und, wenn ja, warum diese nicht gewählt wurden. Gleichzeitig verlangen die Bürgerinnen und Bürger eine transparente, d. h. nachvollziehbare Argumentation, wenn es um die Begründung von Entscheidungen geht.

(2) *Selbstwirksamkeit*: Menschen neigen dazu, Eingriffe in ihre Lebenswelt abzulehnen, wenn sie damit die Vorstellung assoziieren, dass ihr Freiheitsspielraum und ihre Souveränität über ihre Lebensgewohnheiten negativ beeinträchtigt werden könnten. Beispielsweise empfinden Menschen einen Eingriff in ihre Nutzungsgewohnheiten von Haushalts- oder Unterhaltungsgeräten im Rahmen einer *Smart Grid*-Lösung (etwa Abschaltung bei zu hoher Stromnachfrage) für eine unzulässige Beeinträchtigung ihrer Souveränität. Auch die zeitweise Überlassung des Elektrofahrzeuges als Strompuffer wird von den meisten Bürgerinnen und Bürgern als unzumutbarer Eingriff in ihre Privatsphäre empfunden. Je mehr also eine Maßnahme den Eindruck verschafft, den Freiheitsspielraum einzuengen, desto eher ist mit mangelnder Akzeptanz zu rechnen. Das Argument der Selbstwirksamkeit gilt aber auch für den Entscheidungsprozess selber. Nur hier verkehrt sich das Argument: Hat man nämlich den Eindruck, dass die eigenen Handlungsmöglichkeiten zur Veränderung oder sogar Verhinderung der unerwünschten Großvorhaben nicht ausreichen, um politisch etwas bewegen zu können, dann werden die Maßnahmen auf der Basis einer fatalistischen Grundeinstellung

1 Eine ähnliche Zusammenstellung, wie sie oben vorgenommen wurde, findet sich bei Susan T. Fiske (vgl. 2010, 89–92). Susan T. Fiske benennt die folgenden Grundmotive: *Understanding* (entspricht Orientierung), *Controlling* (kommt dem Konzept der Selbstwirksamkeit nahe) und *Self-Enhancing* (Identitätserhaltung). Allerdings kommt bei ihr der Nutzen nicht vor, der zweifellos ein wichtiges Motiv darstellt. Für kollektive Handlungen vgl. van Zomeren u. a. 2008.

toleriert. Erst wenn man daran glaubt, dass das eigene Handeln an dem Planungsvollzug etwas zu ändern vermöge, greift man zu einer öffentlich wirksamen Form der Akzeptanzverweigerung. Daraus kann sich ein paradoxer Zustand ergeben: Je mehr Menschen durch öffentliche Zugeständnisse und Partizipationsangebote die Möglichkeit erhalten, an den Planungen mitzuwirken, desto größer wächst das Zutrauen in die eigene Selbstwirksamkeit und desto mehr müssen die Planungsträger mit öffentlich wirksamer Akzeptanzverweigerung rechnen. Allerdings sollte dies nicht als eine Einladung zur Einschüchterung der Standortbevölkerung oder hoheitlicher Durchsetzung von Planungsoptionen gewertet werden. Fatalismus zerstört Vertrauen und vergrößert die Politikverdrossenheit. Von daher ist es im Interesse der Planungsbehörden, die Selbstwirksamkeit der betroffenen Menschen zu stärken. Allerdings ist es wichtig, sich darauf einzustellen, dass mit der Verbesserung der Partizipationschancen sich auch diejenigen ermutigt fühlen, deren Toleranz allein auf der Überzeugung mangelnder Selbstwirksamkeit beruhte. Proteste werden zumindest zu Beginn solcher Maßnahmen erst einmal ansteigen.

(3) *Positive Risiko-Nutzen-Bilanz*: Akzeptanz ist umso eher zu erwarten, je mehr die geplanten Maßnahmen einem selbst oder den Gruppen und Individuen zugutekommen, die man besonders schätzt. Auch wenn durch Maßnahmen das Allgemeinwohl gestärkt wird, ist mit einer höheren Akzeptanz zu rechnen. Bei allen Informationen ist es den Anwohnerinnen und Anwohnern wichtig zu erfahren, ob sie selber oder andere, die ihnen nahestehen, eine positive Risiko-Nutzen-Bilanz mit der Realisierung des Vorhabens erfahren werden. Ohne Informationen über Nutzen und Risiko kann man auch schwer die Wünschbarkeit der Planungsvorhaben beurteilen. Bei der Risiko-Nutzenbilanz sind beide Komponenten – Risiko und Nutzen – von besonderer Bedeutung. In der Regel versuchen die Menschen, kognitive Dissonanz, d. h. widersprüchliche Argumente und Gegensätze, zu vermeiden. Von daher zeigen empirische Untersuchungen auf, dass die meisten Menschen ein hohes Risiko gleichzeitig mit einem geringen Nutzen und umgekehrt einen hohen Nutzen mit einem geringen Risiko verbinden (vgl. Slovic 1993). Sobald also eine Energiequelle in der Öffentlichkeit als riskant oder gefährlich eingestuft wird, wird automatisch auch der Nutzen für die Gesamtheit als weniger relevant eingestuft. Von daher ist die Risikowahrnehmung eine wichtige Größe bei der Bestimmung der Akzeptabilität einer Maßnahme.

(4) *Identität*: Je mehr man sich mit einer Maßnahme auch emotional identifizieren kann, desto größer ist die Akzeptanzbereitschaft. Im

Rahmen neuer Planungen sind Informationen bedeutsam, die den Anwohnern helfen, den Stellenwert des Vorhabens für die weitere Entwicklung des örtlichen Umfeldes zu erfassen und die Passgenauigkeit des Vorhabens in das Selbst- und Fremdbild des eigenen sozialen und kulturellen Umfeldes zu überprüfen. Hier sind besonders neue Betreibermodelle und Eigentumsoptionen zu nennen (wie Genossenschaften, Ausgabe von Anteilscheinen, Gewinnbeteiligung etc.), die über eine emotionale Bindung an Eigentum oder Nutzungsrechten Identifikation schaffen können.

Will man diese vier Aspekte zugunsten einer größeren Akzeptanz der geplanten Vorhaben beeinflussen, dann ist zumindest erforderlich, dass die Informationen und Kommunikationsangebote auf alle vier Aspekte bezogen sind. Nur wenn man deutlich machen kann, wie die geplanten Vorhaben den Nutzen für einen selbst und andere verbessern und in welchem Ausmaß positive Identifikation ermöglicht wird, kann mit höherer Akzeptanz gerechnet werden.

Die Wirksamkeit von Kommunikation zur Beeinflussung der Akzeptanz ist aber begrenzt. Vor allem wenn es um Vorhaben geht, die Belastungen für die Anwohner mit sich bringen und bei denen der Allgemeinnutzen gesellschaftlich umstritten ist, ist es nahezu unmöglich, allein durch Information und Kommunikation, auch wenn sie in Form eines Dialogs angeboten werden, eine Veränderung der Akzeptanz zu erreichen. Hinzu kommt, dass großflächige Veränderungen eher als Fremdkörper und weniger als Bereicherung des örtlichen Umfeldes angesehen werden. Hier hat der/die Kommunikator/-in schlechte Karten.

Insofern ist es schon aufgrund der mangelnden Effektivität von Kommunikation angebracht, den betroffenen Menschen größere Beteiligungschancen einzuräumen, sodass sie selbst anhand von unterschiedlichen Varianten entscheiden können, in welchem Maße die vier Akzeptanzkriterien erfüllt sind. Die Perspektive der Beteiligung verändert den politischen Entscheidungsprozess. Kommunikation ist darauf ausgerichtet, den betroffenen Menschen eine einmal legal gefällte Entscheidung zugunsten einer bestimmten Option nahezubringen in der Hoffnung, dass sie diese Sicht auch anerkennen oder zumindest tolerieren. Dagegen geht die Perspektive der Beteiligung von offenen Willensbildungsprozessen aus und überlässt es innerhalb der gesetzlichen Grenzen den in den Prozess einbezogenen Bürgerinnen und Bürgern, auf der Basis der eigenen Vorstellungen und Bewertungen neue Optionen zu schaffen und bestehende zu bewerten. In dem Moment, wo Entscheidungsbetroffene zu Entscheidungsträgerinnen

und Entscheidungsträgern werden, wird Identität schon allein durch das Verfahren geschaffen (vgl. Fisch u. a. 2010, 177).

Die hier vertretene Perspektive geht von einem strukturierten und geplanten Partizipationsprozess aus. Aus der direkten Betroffenheit der Bevölkerung kann aber auch über den Umweg einer anfänglichen Protest- oder Widerstandsbewegung ein selbstbestimmter eigenständiger Partizipationsprozess von unten in Gang kommen, der weder von Planungsbehörden oder Politikerinnen und Politikern gesteuert noch von organisierten Gruppen der Zivilgesellschaft bewusst geplant wurde. Solche *Bottom-up*-Ansätze können dann besonders erfolgreich in die politische Entscheidungsfindung eingreifen, wenn bestimmte Projekte verhindert oder Planungen abgelehnt werden sollen, also Akzeptanz entzogen werden soll. Sie gehen aber in der Regel in strukturierte Formate der Bürgerbeteiligung über (etwa Genossenschaften), wenn von den Bürgerinnen und Bürgern bewusst Akzeptanz für eine neue Planung (etwa eine kommunale Windkraftanlage) gesucht und geschaffen werden soll. Von daher macht es wenig Unterschied, ob die partizipativen Formate *top-down* von Behörden, Politiker/-innen oder NGOs eingeleitet werden oder spontan aus der Bürgerschaft heraus entstehen. Letztlich werden alle infrastrukturellen Maßnahmen zur Realisierung der Energiewende auf strukturierte Formen von Kommunikation und Partizipation zurückgreifen.

3 Akzeptanzbemühungen im Rahmen der Mehrebenen-Governance

Bei allen geplanten und organisatorisch strukturierten Maßnahmen zur Verbesserung der Akzeptanzsituation ist es sinnvoll, Kommunikations- und Beteiligungsstrategien nach den Ebenen der *Governance* (europäisch/national, regional, kommunal) zu gliedern und diese Prozesse auf jeweils ebenenspezifische Ziele auszurichten (vgl. Huet 2007):

Auf nationaler Ebene geht es vor allem darum, die Gesamtstrategie der Energiewende und deren Implikationen für die lokale, regionale, nationale und europäische Ebene zu verdeutlichen. Der Zweck dieser Kommunikation besteht darin, die innere Konsistenz der Maßnahmen zur Energiewende den Bürgern und Bürgerinnen plausibel zu vermitteln. Dabei geht es um eine übergeordnete Einsicht in die Notwendigkeit auch von zum Teil unpopulären Infrastrukturmaßnahmen. Die

grundlegende Zustimmung zu der Energiewende ist in der Bevölkerung vorhanden. Man kann also Vertrauen in diese grundlegende Akzeptanz der Gesamtstrategie voraussetzen, aber nicht unbedingt eine Einsicht in die damit verbundenen Maßnahmen. Hier gilt es also, Ziele und Umsetzungsstrategien nachvollziehbar zu verbinden. Eine klare, von allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen getragene Basisstrategie zur Umsetzung der Energiewende macht es der Politik im regionalen und kommunalen Umsetzungsprozess wesentlich leichter, Fragen nach der grundlegenden Notwendigkeit einer Maßnahme und dem übergeordneten Nutzen zu beantworten und nicht immer von Neuem gezwungen zu sein, langwierige Grundsatzdiskussionen zu führen.

Auf der regionalen Ebene geht es vor allem darum, den Nutzen für die Region und die Verteilung von Belastungen und Risiken innerhalb der betroffenen Region (etwa die Einrichtung eines Windparks in einer idyllisch gelegenen Landschaft) für die Allgemeinheit herauszustellen und die generelle Akzeptabilität der mit den Maßnahmen verbundenen Risiken und Nebenwirkungen zu verdeutlichen. Ein wesentliches Kennzeichen ist dabei, dass die auftretenden Belastungen als fair verteilt angesehen werden. Die heutige Diskussion um Energiearmut und Energieprivilegien zeugt von einer besonderen Sensibilität gegenüber Verteilungswirkungen. Hier ist auch die Politik gefordert, durch entsprechende Gestaltung eine faire Verteilung von Nutzen und Lasten herbeizuführen.

Auf der lokalen Ebene müssen vor allem Aspekte der Selbstwirksamkeit und der emotionalen Identifikation angesprochen werden. Wenn Menschen den Eindruck haben, dass sie ihre Souveränität über ihr eigenes Energieverhalten einbüßen, ist mit Akzeptanzverweigerung zu rechnen. Ebenfalls werden Infrastrukturanlagen nur auf Akzeptanz stoßen, wenn sie nicht als Eingriff in die gewachsene soziale und kulturelle Umgebung angesehen werden. Von daher sind vor allem Geschäftsmodelle gefragt, die eine aktive Einbindung der lokalen Bevölkerung ermöglichen.

Es ist sinnvoll, die Kommunikation auf allen drei Ebenen ein Stück weit parallel voranzutreiben, sie aber gezielt in den Ebenen einzusetzen, in denen die entsprechenden Umsetzungen der Energiewende stattfinden. Ein sinnvoller Dialog setzt aber voraus, dass auf nationaler Ebene weitgehend ein Konsens über die Ausbaustrategien besteht. Sonst paralisieren sich nationale und regionale Ebene gegenseitig (etwa bei der Planung von neuen Windkraftanlagen).

4 Gründe für mehr Beteiligung

Es gibt viele Gründe, die bei komplexen Planungsentscheidungen, wie sie auch für die Umsetzung der Energiewende vonnöten sind, für eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen. Einige dieser Gründe werden im Folgenden aufgeführt (vgl. BVBS 2012):

- Durch eine frühzeitige Bereitstellung von Informationen können potenziell betroffene Bürgerinnen und Bürger ihre Belange zu einem frühen Zeitpunkt geltend machen, sodass Konflikte bereits im Vorfeld des förmlichen Verfahrens gelöst werden können.
- Gerichtliche Auseinandersetzungen können durch das frühzeitige Erkennen von Konflikten und entsprechende Plananpassungen vermieden werden, sodass Verzögerungen durch nachträglich erforderliche Änderungen reduziert werden.
- Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann die Wissensbasis zur Entscheidungsfindung erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen der betroffenen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in der Realität stark streuen oder die Wirkungen von den Entscheidungen der betroffenen Bevölkerung mit abhängen.
- Weiterhin vermittelt Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträger/-innen wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der Bürgerinnen und Bürger. Da Entscheidungen auf Folgewissen und auf der Beurteilung der Wünschbarkeit der zu erwartenden Folgen beruhen, ist es für Entscheidungsträger/-innen häufig unverzichtbar, die Wahrnehmung der Wünschbarkeit der Folgen explizit zu erheben und mit als Grundlage für die eigene Entscheidung zu nehmen.
- Bürgerbeteiligung vermag auf der Basis von Begründungen, kollektive Entscheidungen auf eine normative, d. h. regelgeleitete Grundlage zu stellen. Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente.

- Bürgerbeteiligung kann als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt betrachtet werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen. Die Nutzungsinteressen und Bedürfnislagen der Betroffenen können nur von diesen selbst formuliert werden.

Eine aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Planungen ist jedoch nicht bedingungslos zu haben. Sie setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch das Verfahren und eine offene, transparente Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Ein offener Dialog darf sich hierbei nicht auf die Information der Betroffenen beschränken, sondern muss auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich in der Frustration enden. Mitwirkung und Offenheit über Optionen sind also notwendige Bedingungen für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess (vgl. Renn 2013).

5 Demokratietheoretische Begründung von Bürgerbeteiligung

Bei planerischen Entscheidungsprozessen im Kontext der Energiewende oder anderer Gestaltungsaufgaben steht die grundlegende Frage im Raum, auf welcher rechtlichen und demokratietheoretischen Grundlage die Bürgerschaft einbezogen werden sollte. Ist nicht unsere Demokratie auf Delegation von Verantwortung im Rahmen der repräsentativen demokratischen Verfassung angelegt? Sind Bürgerinnen und Bürger möglicherweise Konkurrent/-innen zu den Mandatsträgern in den Parlamenten?

Um diese Fragen anzugehen, ist es notwendig, die Natur politischer Entscheidungsfindung näher zu beleuchten. Politische Entscheidungen sind im weitesten Sinne kollektive Einigungen über eine ethisch gerechtfertigte und wünschenswerte Zukunft. Sie umfassen immer zwei grundsätzliche Elemente: Wissen über Zweck-Mittel-Beziehungen und eine Beurteilung der Wünschbarkeit der Folgen, die mit jeder Handlungsoption verbunden sind (vgl. Renn 2013). Das erste Element, Wissen um Zweck-Mittel-Beziehungen, ist eine Frage der Expertise oder der Sachkenntnis. Damit verbindet man eine Person, eine

Personengruppe oder Institution, die den für die Entscheidung relevanten Wissensschatz beherrscht. Relevantes Wissen muss nicht unbedingt auf systematischen und theoriegeleiteten Erkenntnissen beruhen. Für bestimmte Fragen sind auch anekdotisches Wissen und die berühmte Spürnase erfahrener Politiker/-innen bedeutsam. Aber für Entscheidungen mit erheblichem Risikopotenzial und der Möglichkeit weitreichender Nebenfolgen ist es geradezu lebenswichtig, die besten Expertisen verfügbar zu haben.

Das zweite Element von Entscheidungen, Urteile über die Wünschbarkeit von Optionen und deren Folgen, sind dagegen nicht auf Wissen bezogen, sondern auf moralische Normen und soziale Werte, d. h. auf Beurteilungen der ethischen Begründbarkeit von Handlungen (Normen) und der sozialen Präferenzen dieser Handlungen oder Konsequenzen in einer wertpluralistischen Gesellschaft (vgl. Vogt 2014, 29). Normen und Werte beziehen sich nicht nur auf die Konsequenzen von Handlungen, sondern auch auf die Qualität der Mittel, um ethisch gerechtfertigte und sozial wünschenswerte Ziele zu erreichen. Was *ethisch* gerechtfertigt ist, lässt sich in der Regel nur im diskursiven Wettstreit aller Mitglieder eines Sozialsystems auf der Basis begründbarer Argumentation über das kollektiv verbindliche „gute“ Leben festhalten. Was *sozial* präferiert wird, ist dagegen eine Frage individuellen Ermessens; bei kollektiven Entscheidungen müssen die verschiedenen Werte und Präferenzen für erwartete Handlungsfolgen miteinander abgestimmt werden. Anders als bei Sachwissen, wo es zumindest ansatzweise gelingen kann, mit Hilfe von methodologischen Regeln falsche von richtigen Aussagen zu trennen, sind zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Maßnahmen oder Entscheidungsalternativen allgemeingültige Regeln wesentlich schwieriger aufzustellen. Konkurrierende allgemeinverbindliche Maßstäbe bedeuten aber nicht Willkür: Ordnungsregeln der Konsistenz (innere Widerspruchsfreiheit), der Kohärenz (logisch korrekte Ableitungen) und der Verallgemeinerungsfähigkeit („Was du nicht willst, das ich Dir tu, das füge auch keinem anderen zu“) behalten auch bei normativen und wertbezogenen (evaluativen) Aussagen ihre Gültigkeit. Zudem binden Normen in Form von gesetzlichen Vorschriften individuelles und kollektives Handeln.

Sofern die ethische Berechtigung und die soziale Wünschbarkeit von Handlungsoptionen durch verbindliche Wertentscheide der Vergangenheit determiniert sind, können Entscheidungen aufgrund von

Sachwissen und juristischer Expertise getroffen werden. Dieser Fall ist jedoch bei komplexen und folgenschweren Entscheidungen selten, da Gesetze in der Regel allgemeine und vor allem im Bereich der kommunalen und überregionalen Energieplanung auslegbare (etwa bedingt durch unbestimmte Rechtsbegriffe) Vorschriften umfassen. Insofern muss normative und evaluative Bewertung von Optionen durch Rückgriff auf die jeweils begründbaren Regeln und herrschenden Präferenzen beurteilt werden.

Die Frage ist: Wer kann diese Beurteilung am besten durchführen? Immer wieder wird bei der Beantwortung dieser Frage auf das Mehrheitsprinzip hingewiesen. Sind es nicht die gewählten Volksvertreter und Volksvertreterinnen, die in ihrer Mehrheit beschließen, welche Werte zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Optionen zur Anwendung kommen sollen? Würde Betroffenheitsdemokratie nicht zu einer Aufweichung der repräsentativen Demokratie führen?

Die beiden Grundprinzipien der liberal-demokratischen Grundordnung sind die Souveränität des Individuums, im Rahmen der politischen Ordnung seine eigenen Präferenzen ausleben zu können, und die Gleichstellung aller Individuen bei der Bestimmung kollektiv verbindlichen Handelns auf der Basis konsensfähiger Normen und aushandelbarer kollektiver Präferenzen bzw. Interessen (vgl. Feindt 2011). Sofern Handlungen von Individuen keine Auswirkungen auf andere Individuen haben oder diese direkt den Handlungen zustimmen (etwa durch einen Vertrag oder Tausch), ist es allein die Aufgabe kollektiver Institutionen, die Spielregeln von Vertrag und Tausch zu überwachen und die Chancengleichheit der am Tausch beteiligten Personen sicherzustellen. Weder die Mehrheit des Parlaments noch die Mehrheit des Volkes hat das Recht, der Minderheit Optionen aufzuzwingen, die von den Angehörigen dieser Minderheit nicht gewollt sind. Würde man an diesem Prinzip rütteln, dann gäbe es keine Privatautonomie, Gemeindeautonomie, keinen Föderalismus und keinen Minderheitenschutz mehr. Dieses Prinzip ist in der sozial und ökologisch abgefederten Marktordnung am besten verwirklicht.

Anders sieht es bei Handlungen von Individuen oder Gruppen aus, die Auswirkungen auf andere haben. In diesem Falle muss sichergestellt werden, dass die von den Auswirkungen betroffenen Gruppen in ihren eigenen Rechten und Präferenzen nicht eingeschränkt werden. Im Idealfall geschieht dies durch explizite Zustimmung. Häufig ist aber der Kreis der Betroffenen nicht eindeutig bestimmbar oder es klafft eine Schere

zwischen dem Kreis der Nutznießer/-innen und der Risikoträger/-innen. Je diffuser die Betroffenheit, desto bedeutsamer sind repräsentative Entscheidungsformen, die quasi als Ersatz für die fehlende Bestimmbarkeit der Betroffenen Wünschbarkeit beurteilen. Schließlich gibt es noch kollektive Güter, wie Sicherheit und saubere Umwelt, die alle Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig betreffen und die von daher kollektiv geregelt werden müssen (vgl. Gabriel/Völkl 2004).

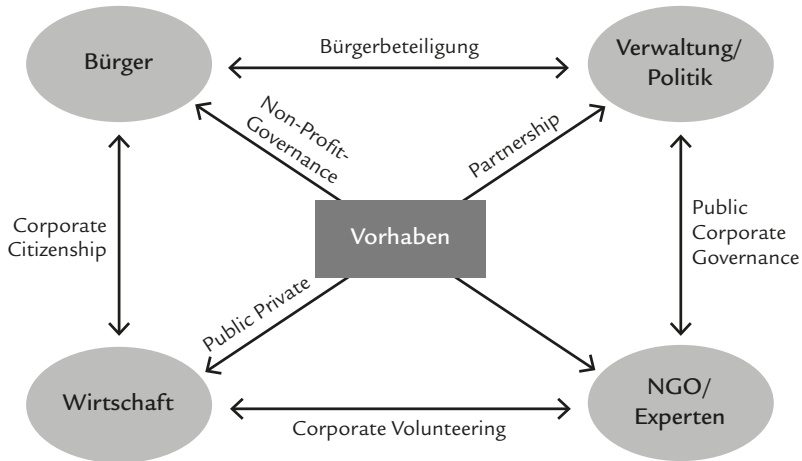
Die Wünschbarkeit von politischen Entscheidungsoptionen mit Hilfe repräsentativer Gremien zu bestimmen, bedeutet also nicht die Erfüllung demokratischer Grundsätze, sondern stellt vielmehr eine pragmatische Lösung dar angesichts unübersichtlicher Betroffenheitsverhältnisse, zeitlicher und örtlicher Grenzen direkter Mitwirkung und konkurrierender Aufgaben, die Mitglieder einer Sozialgemeinschaft zu erfüllen haben. Der Jurist Hansjörg Seiler (1991, 5–17) hat diese Verpflichtung treffend auf die kurze Formel gebracht: „Betroffenheitsdemokratie ist nicht die Perversion, sondern im Gegenteil das Ideal der Demokratie“ (Seiler 1991, 8).

Gerade in Situationen, in denen Entscheidungen weitreichende Folgen für die Gestaltung der eigenen Lebenswelt in abgrenzbaren Regionen haben, ist das Repräsentationssystem oft überfordert (vgl. Marg u. a. 2013, 117 f.). Die von den Entscheidungen betroffenen Menschen sehen weder ihre eigenen Interessen in den Entscheidungsgremien widerspiegelt noch erkennen oder anerkennen sie die Gründe, die zu der Wahl der getroffenen Entscheidungsoption geführt haben (vgl. Butzlaff u. a. 2013). Die vielfach beschworene Politikverdrossenheit ist dabei zweifach motiviert: zum einen durch den fehlenden Nachvollzug der Begründungen für die einmal getroffene Wahl aus dem Kranz der möglichen Optionen; zum anderen durch die wahrgenommene Distanz zwischen den Polen Expertentum und Politik auf der einen sowie dem eigenen Wissen und dem vorherrschenden Wertgefühl auf der anderen Seite (vgl. Fuchs 2002).

In partizipativen Verfahren wird der Bürger/die Bürgerin dagegen zum aktiven Mitgestalter, zum Experten für wertgebundene Entscheidungen, eingebunden in ein System der mitwirkenden Institutionen, bestehend aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und NGOs. Sie bilden eine Netzstruktur (vgl. Abb. 1), in der die Formen der kooperativen Politik und des Diskurses, also die gegenseitige Verständigung zwischen Akteuren, miteinander verknüpft sind. Ziel des Systems ist es, zu einem demokratischen Miteinander zu kommen (vgl. Bieker u. a. 2004, 37 f.; Renn 2015,

533), also die Kooperation der Akteure bei der Planung und Abstimmung von Vorhaben unter Einbeziehung von Prinzipien wie Verantwortlichkeit, Transparenz und Fairness zu ermöglichen.

Abbildung 1: Regionale Governance und Bürgerbeteiligung (in Anlehnung an Bieker u. a. 2004, 41)



Der Bürger/Die Bürgerin wird zu einem/einer aktiven Mitgestalter/-in und Partner/-in der Stadt- und Gemeindeentwicklung und ist an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt. Er/Sie ist kompetent, an Lösungen mitzuwirken und Verantwortung für das Gemeinwohl zu übernehmen (vgl. Bieker u. a. 2004, 48 f.).

6 Bedingungen für eine gelingende Beteiligung

Für die konkrete Ausgestaltung von Beteiligungsverfahren sind einige wesentliche Gelingensbedingungen zu berücksichtigen (vgl. Renn 2013):

- *Fairness*: Die an einem Beteiligungsverfahren teilnehmenden Personen sollten nach fairen, nachvollziehbaren Gesichtspunkten frühzeitig ausgewählt werden und innerhalb des Verfahrens gleiche Rechte und Pflichten beanspruchen können. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen sollten sich der Verantwortlichkeit ihrer Funktion bewusst sein.
- *Kompetenz*: Der jeweils notwendige Sachverstand zur Beurteilung von Folgen und Nebenfolgen von Entscheidungsoptionen muss den Teilnehmern und Teilnehmerinnen zugänglich gemacht werden. Gemeinsam

getragene Regeln der Gesprächsführung, eine gelingende Übersetzung formaler Anforderungen an Kommunikations- und Verfahrensabläufe in nachvollziehbare Dialogformate und ein Konsens über die Form der Entscheidungsfindung werden innerhalb des Beteiligungsverfahrens vorab vereinbart und durchgesetzt.

- *Legitimation*: Die politisch Verantwortlichen sollten den Verfahrensteilnehmern und -teilnehmerinnen einen Vertrauensvorschuss gewähren und ihnen im Rahmen des rechtlich Möglichen Handlungsspielräume eröffnen. Dies beinhaltet auch die verbindliche Zusicherung, dass Ergebnisse von Beteiligungsverfahren konstruktiv wohlwollend geprüft und Abweichungen von den erzielten Ergebnissen eingehend begründet werden.
- *Effizienz*: Es bedarf der Sicherstellung der Anschlussfähigkeit der Empfehlungen an den politischen Entscheidungsprozess. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Verfahrens sollten ein klares Mandat haben, das sie innerhalb eines begrenzten Zeitraumes erfüllen können. Der erwartete positive Effekt und der Aufwand der Beteiligung müssen für alle Involvierten in einem akzeptablen Verhältnis stehen.
- *Neutralität des Moderators*: Die Kompetenz des Moderators/der Moderatorin zu einer sachlich fundierten, unparteiischen und konstruktiven Gesprächsführung muss gewährleistet sein.
- *Lernbereitschaft*: In Beteiligungsverfahren geht es um den Austausch von Argumenten nach festgelegten Regeln. Eine Bereitschaft für gegenseitige Lernprozesse sollte hierbei vorausgesetzt werden.
- *Ergebnisoffenheit*: Das Verfahren muss ergebnisoffen sein und Potentiale für neue *Win-win*-Lösungen bieten oder zumindest für alle Mitwirkenden akzeptable Belastungen umfassen.
- *Öffentliche Resonanz*: Es muss sichergestellt werden, dass das Verfahren und die Ergebnisse eine entsprechende Resonanz in der breiten Bevölkerung finden. Sowohl das Verfahren als auch das Ergebnis des Verfahrens sollten transparent gemacht und in einer für alle Interessierten verständlichen Form dargelegt werden.
- *Anschlussfähigkeit*: Das Verfahren sollte so angelegt sein, dass die Ergebnisse in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht und dort auch unter Beachtung aller rechtlichen Bestimmungen umgesetzt werden können.

Werden die zuvor aufgeführten Prinzipien bei der Durchführung von Beteiligungsverfahren beachtet, so kann das Verfahren dazu verhelfen, dass der Entscheidungsfindungsprozess und das daraus resultierende Ergebnis von einer Vielzahl an Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert werden. In jedem Falle bietet ein derartiges Verfahren die Möglichkeit der Nachvollziehbarkeit von Positionen und damit auch der Verständigung bei unterschiedlichen Wissens-, Interessens- und Präferenzbeurteilungen. Ein Kompromiss oder gar Konsens in der Entscheidungsfindung unter allen beteiligten Akteuren erscheint somit möglich (aber nicht zwingend).

7 Politischer Handlungsbedarf

Die moderne Gesellschaft ist darauf angewiesen, dass neue diskursive und kommunikative Formen in den Prozess der politischen Urteils- und Entscheidungsfindung integriert werden. Damit dies gelingen kann, sind folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten und der Beteiligungschancen vonnöten (vgl. Renn u. a. 2013):

(1) *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit bereits in der Zielfindungsphase:* Je komplexer und unsicherer sich die Ausgangssituation darstellt, umso wichtiger ist es, einen Konsens bei der Frage, was man erreichen will und wozu dies dienen soll, herzustellen. Das Postulat der frühzeitigen Beteiligung gilt vor allem für Planungsvorhaben, wo das geltende Recht erst Beteiligung vorsieht, wenn sowohl das Ziel als auch die Optionen, dieses Ziel zu erreichen, feststehen. Mit den Richtlinien 7000 und 7001 hat der *Verein Deutscher Ingenieure* diesem Anliegen bereits Rechnung getragen und für Betreiber von Infrastrukturanlagen Anleitungen zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung verfasst (vgl. VDI 2013; 2014).

(2) *Weiter Spielraum für die Beteiligung:* Die Festlegung, wie groß der Spielraum für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Entscheidung ist, bestimmt weitgehend das Gelingen von Beteiligungsverfahren. Wenn nicht von Anfang an klar kommuniziert wird, an welchen Entscheidungen die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar beteiligt sind, gerät auch eine frühzeitige Beteiligung, etwa bei der Bedarfsplanung, zur Alibiveranstaltung und es droht ein Vertrauensverlust. Daher muss die Empfehlung für die Einführung eines frühzeitigen Beteiligungsverfahrens mit der Festlegung eines möglichst breiten und gleichzeitig rechtlich und politisch realisierbaren Entscheidungsspielraumes sowie mit

einer Einigung über den weiteren Verfahrensablauf kombiniert werden. Außerdem müssen diese Rahmenbedingungen allen Beteiligten transparent kommuniziert werden.

(3) *Einbezug von Interessengruppen und der allgemeinen Öffentlichkeit durch ein strukturiertes Verfahren von aufeinander abgestimmten Verfahrensschritten:* Aufgrund der Pluralität der Gesellschaft und ihrer funktionalen Ausdifferenzierung ist es wenig erfolgversprechend, mit einem Beteiligungsverfahren alles „erschlagen“ zu wollen. Auch der oft geforderte Volksentscheid ist kein Allheilmittel der Partizipation. Er kann unter bestimmten Umständen (etwa bei gleich gut begründbaren Alternativen) am Ende einer Kette von vorgelagerten Beteiligungsverfahren stehen. Zentral ist, dass bei politisch weitreichenden Entscheidungen das beste Sachwissen, gerechte und faire Vorschläge zur Behandlung konfligierender Interessen, eine den Grundwerten angemessene Abwägung der Vor- und Nachteile und mehrere, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zumutbare und akzeptable Lösungsvorschläge einbezogen werden. Aus diesem Grunde müssen Verfahren der Wissensbereitstellung, des Interessenausgleichs, der fairen und wertgerechten Abwägung und der Präferenzermittlung kombiniert werden. Dazu steht in der Fachliteratur eine Vielfalt von geeigneten Formaten der Beteiligung zur Verfügung (vgl. Nanz/Fritsche 2012). Die im politischen Raum so beliebte Anhörung ist dabei nur eine (und oft nicht einmal besonders effektive) Form der Beteiligung.

(4) *Vorrang der Transparenz vor Vertraulichkeit und Abgeschlossenheit:* Je komplexer die Beteiligungsstruktur, desto verwirrender ist der Entscheidungsprozess für diejenigen, die nicht direkt an dem Verfahren beteiligt sind. Ein Höchstmaß an Transparenz wäre erreicht, wenn die Bevölkerung die Kanzlerin in einem TV-Container Tag und Nacht beim Regieren beobachten könnte. Das bedeutet: Je mehr Formen der Beteiligung in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen werden, desto größer ist die Gefahr der Intransparenz. Umso wichtiger ist es deshalb, die verschiedenen Formate der Beteiligung so weit wie möglich öffentlich zu machen. Gerade aus dem angelsächsischen Raum ist gut dokumentiert, dass prinzipiell offene Verhandlungen die Wahrscheinlichkeit von „Fenster- oder Balkonreden“ nicht erhöhen und die Ernsthaftigkeit von Verhandlungen nicht infrage stellen (vgl. Dietz/Stern 2008). Allerdings kann es durchaus sinnvoll sein, dass man bestimmte Zeitfenster für geschlossene Gespräche und Verhandlungen vorsieht. Das wird von allen akzeptiert, wenn diese Ausnahmen öffentlich begründet werden.

(5) *Notwendigkeit der begleitenden Kommunikation*: Die schon zum Stereotyp gewandelte Formel, „es handele sich nicht um Politik-, sondern um Kommunikationsversagen“, greift zu kurz. Keine noch so gute Verpackung kann ein schlechtes Politikprodukt im besseren Licht erscheinen lassen. Im Gegenteil – ein schlechtes Produkt in einer tollen Verpackung verärgert noch mehr, als wenn man ehrlich zugibt: Besser geht es nicht. Die offene Debatte über Zielkonflikte, negative Auswirkungen oder verbleibende Unsicherheiten ist zwar anfangs unangenehm für die Politik, schafft aber auf Dauer Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit. Dies gilt auch für Beteiligung: Kommunikation ist kein Ersatz für Beteiligung, sondern eine notwendige und zielführende Begleitung (vgl. Nationale Akademie 2014). Da nicht alle Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig beteiligt sein können, ist vor allem eine ansprechende Kommunikation über die Verfahren und die Einbindung pluraler Interessen und Werte entscheidend für den Erfolg des politischen Entscheidungsfindungsprozesses.

(6) *Professionalisierung der Prozesssteuerung und -begleitung*: Es ist selbstverständlich, dass niemand einem Amateur zutrauen würde, die Statik einer Brücke zu beurteilen oder die Erfolgsaussichten einer medizinischen Operation abzuschätzen. Bei Beteiligungsverfahren ist das offenbar anders: Es gibt immer Experten, die es besser wissen. „Eine Gruppe moderieren kann ja wohl jeder oder jede“, so die gängige Meinung. Sieht man sich einmal im Ausland um, dann fällt auf, dass etwa in den USA hochspezialisierte Dienstleister entstanden sind, die unter dem Thema „*Alternative Dispute Resolution*“ oder dem Begriff „*Facilitation*“ professionelle Begleitung und Steuerung partizipativer Prozesse anbieten (vgl. Moore 2014, 27 f.). Inzwischen gibt es einen umfangreichen Wissensstand darüber, wie Beteiligungsverfahren zu strukturieren und zu kombinieren sind, wie man diese am besten anleitet, steuert und moderiert und wie man mit auftretenden Konflikten am besten umgehen kann. Solche Dienstleister gibt es auch in Deutschland, die Nachfrage nach ihnen ist aber wenig ausgeprägt. Das liegt auch darin begründet, dass selbst bei milliardenschweren Projekten eine Prozesssteuerung der Beteiligung, die viele Millionen sparen kann, hierzulande nichts kosten darf. In den USA ist es hingegen üblich, dass 1% des Gesamtwertes einer Maßnahme für Prozesssteuerung ausgegeben wird (vgl. Cummins 2013).

(7) *Notwendigkeit einer praxisorientierten Partizipationsforschung*: Trotz des zweifelsohne fundierten Wissensstandes über Partizipationsverfahren und ihre Wirkungen ist vor allem die praktische Umsetzung von Verfahrenskombinationen ein weitgehend unerforschtes Gebiet. Die

Sozialwissenschaften in Deutschland haben international einen ausgezeichneten Ruf, wenn es um die theoretische Analyse und normative Begründung von partizipativen Elementen in der repräsentativen Demokratie geht. Sobald aber die konkrete Umsetzung im Rahmen von Planungskontexten oder anderer Politikfelder angesprochen wird, fehlt es vor allem an der empirischen Erforschung der Gelingensbedingungen verschiedener Modelle und Kombinationen. Die Gesellschaft benötigt hier mehr praxisorientierte Forschung (vgl. Bertelsmann Stiftung 2014).

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Bürgerbeteiligung ist die Bereitschaft der Politik und der Verwaltung, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung, sondern als Hilfestellung bei ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. Auch wenn noch viele Wissenslücken über die Gelingensbedingungen von Beteiligungsverfahren bestehen, darf dies keine Entschuldigung dafür sein, mit der Umsetzung von Beteiligungsverfahren zu warten.

8 Resümee

Die Energiewende kann nur gelingen, wenn gesellschaftliche Strukturen, Entscheidungsprozesse und Entwicklungen von Anfang an mitgedacht werden. Um diese gesellschaftlichen Wandlungsprozesse ausreichend zu berücksichtigen, bedarf es der frühzeitigen Einbindung der Bevölkerung bei der Problemdefinition, Problemanalyse und Entscheidungsfindung. Denn nur wenn Bürgerinnen und Bürger von Beginn an in die Prozesse zur Umsetzung der Energiewende einbezogen werden, kann es gelingen, diese Transformation als gesamtgesellschaftliche Aufgabe wahrzunehmen und erfolgreich umzusetzen.

Neben der Einsicht bedarf es jedoch noch der konkreten Ausgestaltung von Beteiligungsverfahren. Hierfür gibt es kein Allgemeinrezept (vgl. beispielhaft Lynn/Busenberg 1995; Oppermann/Langer 2000; Nanz/Fritsche 2012). Es hat sich jedoch gezeigt, dass vor allem zu Beginn des Verfahrens die zentralen Eckpunkte für alle Beteiligten transparent gemacht werden müssen. Es bedarf der Klarheit darüber, in welcher Form und mit welcher Verbindlichkeit Bürgerinnen und Bürger zum Gelingen des Verfahrens beitragen können. Gleichzeitig muss aber auch ersichtlich sein, wo die Grenzen des Verfahrens liegen. Dies zu kommunizieren, ist eine große Herausforderung, da schon im Vorfeld der Beteiligung klar Position bezogen werden soll. Es beugt aber auch der Gefahr von späterer

Enttäuschung vor, wenn weniger Einfluss durch die Bürgerinnen und Bürger genommen werden kann, als erhofft. Eine realistische und möglichst konkrete Vorstellung über die Möglichkeiten und Grenzen des Verfahrens sind deshalb von zentraler Bedeutung für alle Beteiligten, um die Energiewende als gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozess erfolgreich gestalten zu können.

Literatur

- Agentur für Erneuerbare Energien** (2014): Akzeptanzumfrage 2014: 92 Prozent der Deutschen unterstützen den Ausbau Erneuerbarer Energien, online unter <<http://www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz2/akzeptanz-umfrage/akzeptanz-umfrage-2014>>, abgerufen 13. 07. 2015.
- Bertelsmann Stiftung** (2014): Einwurf. Zukunft der Demokratie. Policy Brief (2): Wählen, Mitmachen, Entscheiden – wie die neue Vielfalt unsere Demokratie stärkt, online unter <http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/80_Politik_gemeinsam_gestalten/Einwurf_2-2014_Partizipation_im_Wandel.pdf>, abgerufen 27. 08. 2015.
- Bieker, Susanne; Knieling, Jörg; Othengrafen, Frank; Sinning, Heide** (2004): Kooperative Stadt-Region 2030: Forschungsergebnisse (Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig, 13). Braunschweig, online unter <<https://www.zgb.de/ueber-uns/verwaltung/publikationen/>>, abgerufen 11. 07. 2015.
- Bosch, Stephan; Peyke, Gerd** (2011): Gegenwind für die Erneuerbaren: räumliche Neuorientierung der Wind-, Solar- und Bioenergie vor dem Hintergrund einer verringerten Akzeptanz sowie zunehmender Flächennutzungskonflikte im ländlichen Raum. In: Raumforschung und Raumordnung 69, 105–118.
- Butzlaff, Felix; Hoefl, Christian; Kopp, Julia** (2013): ‚Wir lassen nicht mehr alles mit uns machen!‘ Bürgerproteste an und um den öffentlichen Raum: Infrastrukturplanung und Stadtentwicklung. In: Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hg.): Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen? Reinbek bei Hamburg; Rowohlt, 48–93.
- BVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (2012): Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Berlin: BVBS.
- Cummins, Gerard W.** (2013): Let Us Reason Together: The Role of Process in Effective Mediation. In: Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary 33, 1–32.
- Dietz, Thomas; Stern, Paul C.** (2008): Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making. Washington, D. C.: The National Academies Press.
- Ethik-Kommission** (2011): Deutschlands Energiewende: ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft. Endbericht. Berlin: BMUB.

- Feindt, Peter** (2011): Regierung durch Diskussion?: Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt/M.: Peter Lang.
- Fisch, Rudolf; Frey, Dieter; Rosenstiel, Lutz von** (2010): Innovationen in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands sowie Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei Veränderungen in Verwaltungen. In: Oerter, Rolf; Frey, Dieter; Mandl, Heinz; Rosenstiel, Lutz von; Schneewind, Klaus A. (Hg.): Neue Wege wagen: Innovation in Bildung, Wirtschaft und Gesellschaft. Stuttgart: Lucius & Lucius, 163–184.
- Fiske, Susan T.** (2010): Social Beings: Core Motives in Social Psychology. 2nd ed. Hoboken, NJ: Wiley.
- Fuchs, Dieter** (2002): Politikverdrossenheit. In: Greiffenhagen, Martin; Greiffenhagen, Silvia (Hg.): Handwörterbuch der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 338–343.
- Gabriel, Oskar; Völkl Kerstin** (2004): Politische und soziale Partizipation. In: Gabriel, Oskar; Holtmann, Everhard (Hg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. München: Oldenbourg, 523–573.
- Hennicke, Peter; Fishedick, Manfred** (2007): Erneuerbare Energien: mit Energieeffizienz zur Energiewende. München: Beck.
- Huget, Holger** (2007): Demokratisierung der EU: normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lynn, Francis; Busenberg, Geoffrey J.** (1995): Citizen Advisory Committees and Environmental Policy: What We Know, What's Left to Discover. In: Risk Analysis 15, 147–162.
- Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz** (Hg.) (2013): Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen? Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Moore, Christopher W.** (2014): The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict. 4th ed. Hoboken, NJ: Wiley.
- Nanz, Patricia; Fritsche, Miriam** (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina; Deutsche Akademie der Technikwissenschaften acatech; Union der deutschen Akademien der Wissenschaften** (2014): Auf dem Weg in ein nachhaltiges Energiesystem. Erklärung der Wissenschaftsakademien zur Gestaltung des zukünftigen Energiesystems, online unter <http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Projekte/Laufende_Projekte/Energiesysteme_der_Zukunft/Energiesysteme_der_Zukunft_Erklaerung_2.pdf>, erstellt Mai 2014/abgerufen 13. 07. 2015.
- Oppermann, Bettina; Langer, Kerstin** (2000): Umweltmediation in Theorie und Anwendung. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg.
- Renn, Ortwin** (2013): Bürgerbeteiligung bei Öffentlichen Vorhaben: aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: UVP-Report 27(1–2), 38–44.
- Renn, Ortwin** (2015): Das Risikoparadox: warum wir uns vor dem Falschen fürchten. Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch.

- Renn, Ortwin; Köck, Wolfgang; Schweizer, Pia-Johanna; Bovet, Jana; Benighaus, Christina; Scheel, Oliver; Schröter, Regina** (2013): Die Öffentlichkeit an der Energiewende beteiligen: Grundsätze und Leitlinien für Planungsvorhaben. In: GAI, Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft 22, 279–280.
- Seiler, Hansjörg** (1991): Rechtliche und rechtsethische Aspekte der Risikobewertung. In: Chakraborty, Suman; Yardigaroglu, Goron (Hg.): Ganzheitliche Risikobetrachtungen. Köln: TÜV Verlag, 1–26.
- Slovic, Paul** (1993): Perceived Risk, Trust and Democracy. In: Risk Analysis 13, 675–682.
- van Zomeren, Martijn; Postmes, Tom; Spears, Russell** (2008): Toward an Integrative Social Identity Model of Collective Action: A Quantitative Research Synthesis of Three Socio-Psychological Perspectives. In: Psychological Bulletin 134, 504–535.
- VDI – Verein Deutscher Ingenieure** (2013): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten: VDI Richtlinie 7000. Düsseldorf: VDI.
- VDI – Verein Deutscher Ingenieure** (2014): Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure: VDI Richtlinie 7001. Düsseldorf: VDI.
- Vogt, Markus** (2014): Zur ethischen Bewertung der Atomenergie nach Tschernobyl und Fukushima. In: Ostheimer, Jochen; Vogt, Markus (Hg.): Die Moral der Energiewende: Risikowahrnehmung im Wandel am Beispiel der Atomenergie. Stuttgart: Kohlhammer, 19–37.

Über den Autor

Ortwin Renn, Dr. Dr. h. c., Professor für Umwelt- und Techniksoziologie an der Universität Stuttgart. E-Mail: ortwin.renn@sowi.uni-stuttgart.de.