

Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich

Uwe Pfenning und Christina Benninghaus

Ein kurzes narratives Review zu Partizipation und Bürgerbeteiligung

Partizipation ist ein zentrales Konstrukt der politischen Soziologie und der Politikwissenschaft. Die Literatur hierzu ist Legion. Ausgehend von frühen strukturfunktionalistischen Ansätzen über sozialpsychologische Konzepte bis hin zu neuen Paradigmen der Gesellschaftstheorie wie die oft beschworene Zivilgesellschaft reichen die literarischen Assoziationen. Eine Vielzahl klassischer Studien kennzeichnen Meilensteine für empirische Erkenntnisse über die Entwicklung von Partizipationsformen in Demokratien durch Bürgerinitiativen und sog. neue soziale Bewegungen. Eine statistische Meta-Analyse zur systematischen Auswertung gemeinsamer Ergebnistrends und Paradigmenwechsel in der Partizipationsforschung steht nach Kenntnis der Autoren zwar noch aus. So lohnt der Blick auf ein narratives Review und zur Historie der Partizipationsforschung, um inhaltlich wie methodisch wissenschaftliches Neuland zu entdecken und auch zu betreten.

Gewissermaßen kann man Paul Friedrich Lazarsfeld als den politikwissenschaftlichen Christoph Kolumbus der Partizipationsforschung betrachten. In seinen Arbeiten verbinden sich bereits individuelle Präferenzen für Parteieigungen und Kandidatenpräferenzen mit soziologischen Konzepten der sozialen Netzwerke und Medien als strukturelle Elemente der Partizipation (Pfenning/Pfenning 1989, Schenk/Pfenning 1990). In der nachfolgenden Zeit wurde Partizipation jedoch unter Ausblenden sozialer Umwelten vor allem in ihren institutionellen Bezügen der Wahlsysteme erforscht. Grundannahme schien die These, dass Partizipation in Demokratien stets organisationsbezogen und interessengebündelt erfolgt, mithin einzelne Interessen nicht politikfähig sind. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen erfolgte eine Ausdifferenzierung dieser institutionellen Partizipationsformen durch die Forschung. Maßgebliche Erkenntnisgewinne brachten die Studien über konventionelle und unkonventionelle Beteiligungsformen. Barnes und Kaase titulierte dies als »partizipatorische Revolution«. Zeitgleich zu diesen Studien kam die von Ronald Inglehart angestoßene Debatte über den Zusammenhang von Wertewandel und erhöhter Partizipationsbereitschaft in postindustriellen Gesellschaften auf. Hiernach werden durch sozialisative Effekte und ökonomische Rahmenbedingungen die Grundlagen für gesellschaftliche Forderungen nach Umsetzen ideeller Werte wie Beteiligung gesetzt. Und bei Gabriel findet sich die empirische Er-

kenntnis, dass analog zur Hochzeit der neuen sozialen Bewegungen in den 1970er und 1980er Dekaden auch individuelle Partizipationen wie das Beschreiten juristischer Wege gegen politische Maßnahmen stark zugenommen haben.

Bereits in dieser Forschungsphase klang eine neue Dimension von politischer Partizipation an, die sich aus der Kombination der klassischen Ansätze ergab: eine individuell lose Integration von Bürger/innen in institutionalisierten Partizipationsprozessen. Zuvor hieß Partizipation formale oder zumindest informale Mitgliedschaft in Organisationen wie Parteien (formal) oder Bürgerinitiativen (informal) und eine indirekte individuelle Obligation zum dauerhaften Engagement. Politische Partizipation wird insofern als ein biographisches Merkmal gesehen (Kaase-Bauer).

Heute bedeutet politische Partizipation zusätzlich ein zeitweise projektbezogenes Engagement in losen institutionellen Rahmen auf Basis freiwilliger Bereitschaft. Dieses Partizipationselement ersetzt nicht zwingend die klassische Form, vielmehr zeichnet sich eine Koexistenz alter und neuer politischer Partizipationsformen ab. Insgesamt erscheint politische Partizipation in der heutigen Moderne als ein Mosaik bunter institutioneller Optionen und individueller Opportunitäten, Soziologen würden von Ausdifferenzierung sprechen.

Empirisch zeigen die Tendenzen kein einheitliches Bild. Die Mitgliedschaften in Parteien sind rückläufig bis stagnierend (Niedermayer). Selbst das Aufkommen der GRÜNEN in den 1980er Jahren und der PDS in den 90er Jahren konnte das große Potenzial der neuen sozialen Bewegungen nicht in das bestehende institutionelle Parteiensystem integrieren. Jedoch lässt sich vermuten, dass auch die Bürgerinitiativ«bewegung« ihren Zenit überschritten hat, wenngleich auch hier ein empirisch fundiertes Resümee aussteht. Die Zeiten großer Kundgebungen scheinen vorbei, die Mitgliedszahlen des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) sind ebenfalls rückläufig. Zumindest scheint es keine gemeinsame Identifikation der vor Ort existenten Bürgergruppen mehr zu geben, kein Selbstverständnis als provokante und thematisch verwandte Bewegung. Vielmehr hat sich dieser Partizipationsstil unabhängig von jeweiligen politisch inhaltlichen Orientierungen etabliert zur lokalen und zeitlich begrenzten Interessenwahrnehmung von Bürger/innen.

Einerseits werden sinkenden Quoten der Wahlbeteiligung festgestellt und normativ beklagt, auf der anderen Seite wird die Zivilgesellschaft ausgerufen und die Bürgergesellschaft proklamiert. Dies ist kein Widerspruch, wenn man diese konventionellen und modernen Aspekte politischer Partizipation als unverbunden betrachtet.

Direkte politische Partizipation als neue Politikform

Das politische System der Bundesrepublik fokussiert in seiner Verfassung überwiegend auf die Form der repräsentativen Demokratie. Diese Wahl der politischen Beteiligungsform findet ihren verfassungsgemäßen Niederschlag im Parteienprivileg und der Orientierung auf die Parteien als Plattform zur individuellen Interessenaggregation. Dies ist Ausfluss historischer Lehren. Nach der gängigen Interpretation des Nationalsozialismus als politische Massenbewegung sollte die repräsentative Demokratie eine stabile wertorientierte Basis für die BRD sein, in der politische Funktionseliten eine Filterfunktion gegenüber undemokratischen plebiszitären Trends zugewiesen wurde.

Die von Kaase et al. beschriebene partizipatorische Revolution ließe sich historisch jedoch auch als partizipatorische Emanzipation der Bürger/innen deuten, wenn man von ihrer ideologischen Position im »linken« Spektrum abstrahiert. Von der außerparlamentarischen Opposition, über die Friedens-, Frauen- und Umweltbewegung bis hin zur Vielzahl von Bürgerinitiativen in den 1980er Jahren ging es auch um die Rückgewinnung direkter Partizipationsformen für alle politisch interessierten Bürger/innen. Zugleich lässt sich diese These sogar dahingehend erweitern, dass es zusätzlich um die Emanzipation des politisch interessierten Bürgers von institutionellen Abhängigkeiten ging, eine Individualisierung politischer Beteiligung.

Die Absichtserklärung zum Ausbau der Bürgerbeteiligung außerhalb ihrer eigenen Organisationsform findet sich heute bei allen Parteien. In allen Landesverfassungen und allen Kommunalverfassungen finden sich Ausführungsbestimmungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Die ehemals hohen administrativen Hürden durch Legitimationsquoten hinsichtlich festgelegter Anzahlen von Unterschriften wahlberechtigter Bürger/innen wurden teilweise gelockert. Am meisten im Freistaat Bayern.

Hinzu kommt die Integration von Bürgerbeteiligungsverfahren durch die Regierungspolitik auf nationaler oder Bundesländerebene. Von Ministerien oder zuständigen Landes- oder Bundesforschungseinrichtungen finden sich immer mehr Ausschreibungen, die Beteiligungsformen von Bürgern in Form so genannter Diskurse, Citizen Panel, Bürgergutachten usw. vorsehen. Bürgerbeteiligung wird in dieser Form zu einer Legitimationsfunktion für politische Maßnahmen und Vorhaben.

Die Etablierung direkter, plebiszitärer Partizipationsformen ist damit ein Fakt im politischen System der BRD, und zwar als politische Forderung und als konkrete Aktionsform. Ihre Nutzung durch die Bürger variiert allerdings erheblich.

Partizipationsparallelität : Repräsentative und direkte Partizipation

Aus politikwissenschaftlicher Sicht kennzeichnet diese Etablierung direkter Partizipation einen Paradigmenwechsel in der bundesdeutschen Historie. Wenngleich die Entscheidungsbefugnis nach wie vor - mit wenigen Ausnahmen wie bei Bürgergutachten – bei den repräsentativen, durch Wahlen legitimierten Gremien liegt, ist eine hohe Teilnahmebereitschaft an formal einflusslosen Bürgerbeteiligungsverfahren zu beobachten. In diesem Kontext versagen die Rational Choice Konzepte als individuelle Entscheidungsregel und es schlägt die Stunde symbolischer Interaktionen und von Kommunikationstheorien.

Hat die Etablierung unkonventioneller, individualbasierter Partizipationsformen in den 70er -bis 90er Jahren Bürgerbeteiligung zum Symbol und zum neuen Pflichtwert moderner Gesellschaften avancieren lassen? Ist ihre Anwendung durch »Staatsorgane« die demokratische Weihe dieser Verfahren, eine Unbedenklichkeitsbescheinigung zur Teilnahme? Auch dies gilt es näher zu erforschen. Die These von Bürgerbeteiligung als neuer Pflichtwert liegt zumindest nahe.

Jedoch scheint eine weitere Assoziation bedeutsam, die Verwissenschaftlichung von Partizipation. Hiermit ist die Steuerung und Moderation solcher Beteiligungsprozesse durch unabhängige Wissenschaftler gemeint. Politische Beteiligung wird dadurch zu einem wissenschaftlichen Projekt unter individueller Kontrolle, vom Zeitaufwand planbar, kommunikativ und informativ interessant durch den Austausch von Meinungen. Wissenschaftlich moderierte politische Partizipation könnte vom allgemein positiven Image der Wissenschaft profitieren.

Zugleich löst sie ein von Kaase früh thematisiertes Problem der sozialen Ungleichheit bei ungesteuerten Partizipationsformen wie Bürgerinitiativen und Parteien. Sofern die mit einigen empirischen Befunden untermauerte Annahme gilt, dass politische Partizipation von einem hohen sozio-ökonomischen Status abhängt, führen diese Partizipationsformen zur verstärkten Interessenwahrnehmung dieser involvierten privilegierten Bevölkerungskreise. Wissenschaftlich moderierte Beteiligung vermeidet diese einseitigen Subjektivitäten durch zufällige oder repräsentative Auswahl der Teilnehmer/innen. Zufall wird hier zu einem systemischen Steuerungsprinzip der Beteiligung.

Zugleich konfrontieren wissenschaftlich moderierte Beteiligungsverfahren informale Partizipationsformen mit ihrem Legitimationsanspruch hinsichtlich ihrer Interessenwahrnehmung. Ihre Einbindung als Interessenvertreter im wissenschaftlichen Diskursverfahren entbindet sie vom Legitimationsdruck, aber auch vom allgemeinen politischen Mandat als Vertreter einer »schweigenden Mehrheit« oder aufgrund normativer Glaubens, wie z.B.

im Natur- und Umweltschutz. Eine Verwissenschaftlichung von Beteiligung interpretieren einige Autoren als Form der Rationalisierung moderner Gesellschaften, wie sie bereits bei Max Weber theoretisch angelegt ist.

Diskursverfahren

Der Diskursbegriff ist theoretisch unabdingbar mit dem Lebenswerk von Jürgen Habermas verbunden. Seine wissenschaftliche Definition ist trotzdem – oder gerade deshalb? – nicht einfach, weil sich eine Vielzahl von Diskursen unterscheiden lassen. Vereinfacht und generell sind hierunter Beteiligungsverfahren zu verstehen, in denen verschiedene Ansichten auf eine gemeinsame rationale Weise aufeinander treffen, dies unter Klärung der jeweiligen spezifischen Rationalitätsbasen (Reflexivität) und idealer Weise am Ende kollektiv getragene Konventionen oder Kompromisse stehen. Vereinfacht ließe sich sagen: Diskurse sind wissenschaftliche Aushandlungsverfahren verschiedener, jeweils rational legitimer Interessenlagen. Diskursverfahren sind folgende Unterscheidungskriterien zu klassischen Partizipationsformen immanent:

- sie kennzeichnen einen Wandel von organisatorischer Partizipation hin zu einer prozessualen Partizipation. Diese erfolgt zeitlich befristet und bezieht sich auf eine intrinsische Motivation der Teilnehmer/innen,
- sie führen in ihrer Mehrzahl zu einem Schwerpunkt auf lokalen oder regionalen Themen politischer Partizipation,
- im Vordergrund stehen projektbezogene Fragen und somit reaktive Partizipationsformen. Jedoch eröffnen einige Diskursformen auch die Behandlung von Foresight-Prozessen bis hin zu Großveranstaltungen wie »America Speaks« als kollektives nationales Beteiligungsforum,

Diskurse eröffnen darüber hinaus auch andere Zeithorizonte der Bürgerbeteiligung. Neben punktuellen Verfahren zur Anhörung und Diskussion von Themen mit großer Öffentlichkeit (Bürgerkonferenzen, Bürgerversammlungen, Konsensuskonferenzen) treten auf kleine Gruppen orientierte Verfahren zur kontinuierlichen Partizipation wie Bürgergutachten, Planungszelle oder ein Bürgerpanel (Klages 2006).

Vor allem für diese kontinuierlichen Verfahren qualitativer Partizipation finden sich die wissenschaftlichen Ansprüche an Auswahl, Repräsentanz, Thematik und Moderation wieder. Die Attribuierung als »qualitativ« wird auch hieraus erkennbar. Diese Partizipationsformen erlauben den Bürger/innen eine intensive, tief- und weitgehende Einarbeitung und Beschäftigung mit einer politisch anhängigen Thematik. Diskursen ist somit im Gegensatz zu institutionellen, formalen Beteiligungsformen auch eine nachhaltig wirksame Einstellungsbildung auf Seiten der Teilnehmer/innen eigen.

Diskurse in der Praxis – Drei Fallbeispiele

Ein wesentliches Element von Diskursen ist ihre offene Rationalität. Im Habermas'schen Sinne verstanden als Offenheit für viele fachliche Positionen und sachliche Argumente im Verlauf ihres Aushandlungsprozesses von Ergebnissen und von Verfahrensweisen der Beteiligung. Nachfolgend sollen für beide Dimensionen – Verfahren wie auch Resultatsfindungsprozesse – praktische Beispiele angeführt werden.

1. Bürgergutachten Waldschwimmbad Viernheim

Im Zusammenhang mit der finanziellen Misere der Kommunen standen und stehen viele freiwillige Dienstleistungen zur Disposition, weil die verfügbaren Budgets zunächst für die gesetzlichen kommunalen Pflichtaufgaben der Daseinsfürsorge eingesetzt werden. Insbesondere kostenintensive defizitäre Dienstleistungen im Freizeitbereich rückten in das Spektrum einer finanziellen Bilanzierung und Evaluation. Fielen bei solchen Angeboten zudem teure Sanierungsaufgaben an, die die gesetzliche Fürsorgepflicht berührten, stand als einfachste Lösung deren Schließung auf der politischen Tagesordnung. So auch beim Waldschwimmbad Viernheim.

Das alte Freizeitbad am Stadtrand des kleinen südhessischen Mittelzentrums war ein Sanierungsfall aufgrund von Undichtigkeiten in verschiedenen Schwimmbecken. Zudem wurde vom zuständigen Gesundheitsamt des Kreises Bergstraße aufgrund von regelmäßigen Beprobungen hygienische Bedenken wegen erhöhter Keimzahlen geltend gemacht und Abhilfe eingefordert. In dieser politischen Situation entschied sich die seinerzeit SPD-geführte Verwaltungsspitze nach verwaltungsmäßiger Abwägung ökologischer und ökonomischer Alternativen der Sanierung für den Umbau in ein Naturbad, in dem bei verkleinerten Schwimmbassins die Klärung und Entkeimung des Wassers auf biologische Weise in einen gesonderten Klärteich erfolgt.

In der Stadtverordnetenversammlung, bestehend aus CDU, SPD und Die GRÜNEN, hatte keine Partei eine Mehrheit verfügbar musste die Verwaltung von einer Stimmenkoalition für ihr Vorhaben ausgehen. Aufgrund der Mitbenutzung des Freibades durch Wassersportvereine und durch Schulen regte sich öffentliche Kritik gegen die Verkleinerung der Schwimmbecken. Die beiden großen Parteien hatten sich intern auf ein Naturerlebnisbad (SPD) oder eine konventionelle Sanierung mittels Stahlwannen (CDU) festgelegt.

Aufgrund der finanziellen und technischen Unwägbarkeiten bei Realisierung dieser Konzepte und der Unvereinbarkeit der Positionen von CDU und SPD wurde kurz vor der Kommunalwahl von der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Stadtparlament der Antrag auf ein Bürgergutachten eingebracht. Es entschied sich eine Mehrheit von CDU und GRÜNEN gegen die Stimmen der SPD für dieses Bürgergutachten. Die Seriösität dieses für

Viernheim neuen Verfahrens wurde im Antrag dokumentiert durch die Bereitstellung von Mitteln für eine wissenschaftliche Betreuung und Moderation, eine Aufwandsentschädigung von 400 Euro je Teilnehmer sowie Mittel für Exkursionen und Fachgutachten. Dies umschreibt die politischen Handlungsbedingungen (1).

Das Bürgergutachten wurde von der Verwaltung dahingehend modifiziert, dass die Auswahl der Bürger nicht repräsentativ durch Zufallsauswahl erfolgte, sondern eine gezielte Zusammensetzung des Gremiums mit Vereinsvertretern aus den Bereichen Umwelt, Wassersport, Repräsentanten der im Parlament vertretenen Parteien und interessierten Bürgern, die sich bei der Stadtverwaltung zur Teilnahme melden konnten und per Los ausgewählt wurden.

Das Gremium tagte verteilt über sechs Monate mehrfach, führte Exkursionen zu Naturbädern in Österreich durch und warf die Frage der technischen Optionen für die Sanierung neu auf. Damit war allen Teilnehmern die Möglichkeit gegeben, die von der Verwaltung vorgeschlagenen Systeme und Techniken aus eigener Ansicht zu evaluieren. In diesem Rahmen wurde auch eine neue technische Möglichkeit der Beckensanierung eingebracht. Unter Verzicht auf die üblichen, kostenintensiven Stahleinsätze sollten preiswerte miteinander verklebte Kunststofffolien verwendet werden.

Das schriftlich verfasste Bürgergutachten (Stadt Viernheim 2001) empfahl schließlich mit deutlicher Mehrheit eine Sanierung mit den preiswerten Kunststofffolien unter Beibehaltung der Beckengröße und eine Modernisierung der technischen Reinigungssysteme sowie Nutzung eines Brunnens zur Wasserversorgung des Schwimmbades. Im Jahre 2002 folgte die Stadtverordnetenversammlung formal dieser Empfehlung und stellte die entsprechenden Haushaltsmittel von knapp 3 Millionen Euro für die Sanierung zur Verfügung. Nach der erfolgten Sanierung gab es zunächst Probleme mit der Abdichtung der Becken, die nach Reparaturarbeiten schließlich ca. sechs Monate nach Wiederinbetriebnahme des Bades erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Seit nunmehr drei Jahren ist das sanierte Freibad problemlos in Betrieb.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht illustriert dieses Beispiel die fachliche Offenheit eines Diskursverfahrens, hier am Beispiel der technischen Sanierung der Schwimmbecken mittels eines neuen Verfahrens, dass von einem beteiligten und informierten Bürger mit technischen Berufshintergrund in das Bürgergutachten eingebracht wurde. Die Realität, letztlich Prüfstein jeglicher Rationalität, bewies deren Praktikabilität, verbunden mit einer Kostenersparnis bei der Sanierung von 200.000–250.000 Euro. Die Hinterfragung der Umwandlung in ein Naturbad erwies sich angesichts der mitunter hohen täglichen Besucherzahlen ebenso als wichtig.

Dieses per Beschluss der Stadtverwaltung »verordnete« und extern moderierte Bürgerbeteiligungsverfahren zeigte sich hinsichtlich der technischen Fachfragen und Optionen als auch hinsichtlich der Finanzmittel zur Sanierung als ein geeignetes Verfahren. Es ermöglichte fachlich und professionell involvierten Bürger/innen das Einbringen ihrer Fachkenntnis als Beitrag zur Versorgung der Kommune mit freiwilligen Dienstleistungen, es klärte einen ideologisch bedingten politischen Konflikt zwischen den kommunalen Parteien auf rationaler Basis und stellte die Machbarkeit von Bürgerbeteiligung auch bei komplexen und komplizierten technischen Themen unter Beweis.

Interessant ist hierbei der Vergleich mit einer neuen Form konventioneller Bürgerbeteiligung. Drei Jahre vor Durchführung des Bürgergutachtens kam es in Viernheim zur Einleitung eines förmlichen Bürgerbegehrens gegen die großflächige Bebauung eines neuen Stadtteils »Bannholzgraben« auf ca. 80 Hektar. Nach Erfüllen der erforderlichen Quote zum Bürgerbegehren wurde der Bürgerentscheid, so das zweistufige Verfahren in der hessischen Gemeindeordnung (Abs. §8a und 8b der HGO), eingeleitet. Bei 25% Wahlbeteiligung wäre der Bürgerentscheid bei Mehrheit gegen die Bebauung angenommen worden. Erreicht wurde eine Wahlbeteiligung von 23,7% bei ca. 80% Ablehnung einer Bebauung. Ein hoher Aufwand an Kosten für das Wahlverfahren, eine hohe Frustrationsschwelle trotz deutlicher Mehrheit knapp unterlegen zu sein, eine hohe Belastung der politischen Atmosphäre bis hin zu Gerichtsurteilen zu Gunsten des Bürgerbegehrens waren die negativen Auswirkungen. Dem gegenüber war der Diskurs zum Freibad mit wesentlich weniger Aufwand verbunden und fachlich wie politisch erfolgreicher. Dies dokumentiert den effizienten Charme der Diskursverfahren und der ihnen eigenen Verfahrensweise und offenen Rationalität.

2. Bürgergutachten Energiezukunft Rottweil-Hausen

Dieses Projekt basierte auf einem bewilligten Antrag für ein sozialwissenschaftliches Begleitprojekt zur Erhöhung der Nahwärmenutzung im Gebäudealtbestand im Rahmen des »Programms Lebensgestaltung, Umwelt und Soziales in Baden-Württemberg (BW-PLUS) (2).

Die wissenschaftliche Projektausrichtung erlaubte die Durchführung verschiedener Erhebungen und Diskursverfahren, sowie deren Evaluation. Zentrale These war, dass die Bereitschaft zur Mitwirkung an Formen und Prozessen der Bürgerbeteiligung durch die Mitgestaltung der Bürger an der Form der Beteiligung erhöht wird. Entsprechend wurden konventionelle Erhebungsverfahren der Sozialwissenschaften innovativ eingesetzt, um die Akzeptanz verschiedener Beteiligungsformen zu erfragen und diese anschließend zu praktizieren.

Des Weiteren sollte überprüft werden, ob ein Diskursverfahren eine adäquate Methode zur Entscheidungsfindung bei einem komplizierten technischen Sachverhalt darstellt und den realen Entscheidungsträgern konkrete Hilfe bei der Beschlussfassung zur Hand gibt. Zur Klärung dieser Frage ging es vor allem um Belange der Informiertheit und Wissen über Energietechniken, sowie um Bezüge der Images der handelnden Akteure hinsichtlich der Frage der Vertrauensbasis, um entsprechende Techniken individuell zu nutzen.

Die Wahl für die Gemeinde Rottweil-Hausen ergab sich aus projektinternen Überlegungen, möglichst eine Gemeinde mit hohen Grenzwerten für eine Beteiligungsbereitschaft auszuwählen. Gewissermaßen ein Härtefall für Beteiligungsstudien. In Rottweil-Hausen war Anfang der 90er Jahre ein erster Versuch einer technischen Innovation zur lokalen Energieversorgung mit einer »Holzvergasungsanlage« gescheitert. In der Konsequenz war die Akzeptanz der Fernwärme aufgrund des Imageverlustes und gleichzeitig hoher Kosten eher gering (ca. 35% aller Haushalte), die Bilanz mit ca. 250.000 Euro per anno defizitär, so dass die Fortführung des Fernwärmenetzes aus Sicht der Bürger zur Disposition stand und somit weitere Unsicherheiten für einen Anschluss und Nutzungsbereitschaft erhöhte.

Das vom Forschungsvorhaben finanzierte Bürgergutachten wurde von 15 Bürgern erstellt. Hinzugezogen zu den Treffen des Gutachterkreises waren der Vorsitzende des Ortsbeirates als Repräsentant der lokalen Politik sowie Vertreter der Geschäftsleitung der EnRW für Informationen zur bisherigen Energiepolitik. Das wissenschaftliche Team war mit Mitarbeitern des ZSW, der DLR und der Universität Stuttgart jeweils vor Ort. Die Rolle der Experten bestand neben der Moderation vor allem in der Bereitstellung von Informationen für die anstehenden Thematiken. Die Kostensumme lag bei ca. 12.000 Euro für alle im Rahmen des Bürgergutachtens anfallenden Aktivitäten, ausgenommen die Personalkosten für die Moderation.

Partizipationsbereitschaft

In einer ersten postalischen Bürgerumfrage bei allen erwachsenen Einwohnern (ca. 850 Personen) in Hausen wurden zwei Konzepte der Bürgerbeteiligung kurz erläutert und zur Diskussion gestellt: zum einen das Modell eines Bürgergutachten und zum anderen konventionelle Bürgerinformationsabende. Bei den Bürgergutachtern wurden Fragen gestellt zur Legitimation der Auswahl von ca. 10–15 Bürgern als Vertreter aller Hausener Bürger, zur Beurteilung des Aufwandes und zum potenziellen Einfluss auf die verantwortlichen Entscheidungsgremien (Effizienz-Dimension). Darüber hinaus wurde die Beteiligungsbereitschaft erhoben und interessierte Bürger konnten sich in einem gesonderten Beiblatt (aus Anonymisierungsgründen) zur Teilnahme anmelden. Die Umfrage trug damit auch den Charakter eines förmlichen Auswahlverfahrens zur Beteiligung.

Tabelle 1: Zustimmung zur Durchführung eines Bürgergutachtens (in %)

»Ein neues Verfahren der Bürgerbeteiligung an wichtigen Sachentscheidungen ihrer Gemeinde ist ein so genanntes »Bürgergutachten«. Hierfür treffen sich ca. 15 Bürger zweimal im Monat. Aufgabe dieser Bürger ist es hierbei, alle wichtigen Fragen und Argumente zu einem lokalen Thema zu sammeln, zu diskutieren und eine Empfehlung für den Gemeinderat vorzuschlagen. Dies kann sich über 3 bis 4 Monate hinziehen.«

	stimme zu	lehne ab
Den Aufwande halte ich für übertrieben (n=189)	41	59
Finde ich überflüssig, weil die Entscheidungen woanders fallen (n=202)	42	58
Finde ich ungerecht, weil 5 Bürger nicht die Meinung aller vertreten können (n=192)	41	59
Halte ich für richtig, weil die Bürger intensiv mitreden können (n=204)	78	22
Halte ich für gut, weil sich die Bürger informieren sollen (n=219)	87	13

Die Formulierung der Darstellung eines Bürgergutachtens war gezielt restriktiv gehalten. Der Schwerpunkt lag auf der Intensität und den Aufwand, die Aufwandsentschädigung von 150 Euro wurde bewusst nicht erwähnt.

Die Akzeptanz eines Bürgergutachtens ist laut dieser Tabelle nicht selbstverständlich. Vor allem Aufwand, Effizienz und Legitimation werden von ca. 2/5 der Befragten skeptisch gesehen. Andererseits indizieren die hohen Anteile der Verpflichtung zur Information und zur Beteiligung der Bürger positive Einstellungen und deuten auf die eingangs erwähnten neuen Pflichtwerte zur Bürgerbeteiligung hin.

Diese positive Tendenz wird auch dadurch unterstrichen, dass nur wenige Fälle (ca. 23%) Aufwand, Effizienz und Legitimation in Frage stellen, eine Mehrheit (ca. 54%) entscheidet sich jeweils nur für einen Vorbehalt und stimmt den anderen Items jeweils zu. Chronisch nicht-partizipationsbereite Bürger bilden somit eine klare Minderheit.

Bekanntermaßen gibt es zwischen mitunter sozial erwünschten Einstellungen und konkreter Handlungsbereitschaft eine große empirische Kluft. So auch bei der Bürgerbeteiligung. 8.8% (n=20) der Befragten wollten auf jeden Fall mitmachen, 24.7% waren dazu eher bereit und weitere 39.6% sahen eher keinen Anlass zur Beteiligung und immerhin 26.9% schlossen eine Beteiligung kategorisch aus. Das dem Fragebogen beigefügte An-

meldeformular wurde von 33 (14%) Personen zurückgesandt, unter denen die 15 Bürgergutachter/innen zufällig ausgewählt wurden.

67% der Bürger/innen antizipierten einen Einfluss des Bürgergutachtens auf die kommunale Politik, 56% auf den lokalen Energieversorger EnRW und 42% auf die Verwaltungsarbeit. Auch dies lässt sich dahingehend deuten, dass die Bürger für sich Einflussmöglichkeiten auf Gremien sehen, die sie politisch über Wahlen oder wirtschaftlich als Kunden mitgestalten können.

Erst informieren – dann beteiligen? Bürgerinformation als Voraussetzung für Bürgerbeteiligung

Die Teilnahme an Informationsveranstaltungen wurde im Vergleich zum Bürgergutachten als prozessuales Beteiligungsverfahren wesentlich besser beurteilt. 27% wollten auf jeden Fall teilnehmen, 44% mit eher großer Wahrscheinlichkeit kommen und 21% bzw. 7% verneinten einen Besuch einer oder mehrerer Informationsveranstaltungen. Im Rahmen des Projektes wurden insgesamt vier Bürgerinformationsabende durchgeführt. Zunächst zur allgemeinen Information und Vorstellung des Forschungsprojektes, später zur Vermittlung der Zwischenergebnisse des Bürgergutachtens und eine Versammlung zum Abschluss anlässlich der Überreichung des Bürgergutachtens an die politisch Verantwortlichen (Bürgermeister von Rottweil und Ortsvorsteher von Hausen). Die Teilnahme an diesen Informationsabenden war mit 70-90 Bürger/innen sehr hoch. Dies entspricht ca. 8% bis 9% aller erwachsenen Bürger/innen in Hausen.

Die im Vergleich zur Partizipationsbereitschaft beim Bürgergutachten deutlich höhere Resonanz der Bürgerinformationsabende verweist auf die Sichtweise, dass Information als »Bürgerpflicht« aufgefasst wird, um sich ein eigenes sachgerechtes Urteil bilden zu können. Angesichts des eher geringen Zuspruchs bei der kostenlosen Teilnahme an Ortsterminen von Anlagentypen, zeigt sich ein höheres Gewicht der kognitiven Beliefs zur Informationsverpflichtung als für die mit Incentives verbundene, allerdings zeitintensivere Teilnahme an Ortsterminen.

Themenfindung und Eieruhr

Diskursverfahren ist immanent, dass auch die Verfahrensregeln und die Organisation des Beteiligungsprozesses weitgehend von den Partizipanten mitbestimmt werden, ausgenommen rein wissenschaftliche Methoden wie Fokusgruppen.

Im Bürgergutachten zur Energiezukunft in Hausen wurde ein Verfahren gewählt, dass ausgehend von Informationen über globale Energieressourcen zu den jeweiligen technischen Systemen überleitet und für diese Bewertungskriterien und lokale Rahmenbedingungen definierte. Diese quasi-wissenschaftliche Vorgehensweise war

die Grundlage für die Empfehlungen im Bürgergutachten. Es gleicht einer Eieruhr, in der von allgemeinen breiten Informationen zur Ausgangslage zur konkreten Auswahl alternativer Techniklösungen führt und für diese wiederum möglichst alle relevanten lokalen Bedingungen und Anwendungsoptionen sondiert. Die Nachfrage nach Informationen entspricht hierbei den Rationalitätsprämissen eines Diskurses. Dadurch wird eine Egalisierung der Informationsbasen für alle Teilnehmer/innen gewährleistet und eine gleiche Ausgangsbasis für die Diskussion und Bewertung von Technologien geschaffen.

Zentrale inhaltliche Konventionen waren die Präferenz für die Nutzung regenerativer Energien in Hausen, um möglichst unabhängig in der lokalen Energieversorgung zu werden sowie eine Balance von Ökologie und Ökonomie unter Ausnutzung aller externen Zuschussmöglichkeiten. Aufgrund der Diversität vieler Technologien im Spektrum erneuerbarer Energien wurde zudem entschieden, sich für die konkrete lokale Empfehlung nicht auf eine Technik zu beschränken, sondern zwei alternative Techniksysteeme in der Auswahl zu behalten.

Bei Bestimmung der Bewertungskriterien wurde mit dem Themenbereich der ethischen Bezüge der Nutzung von Getreide als Energierohstoff ein zusätzliches Themenfeld der Risikoabwägung bei erneuerbaren Energien wie der Biomasse eingebracht. Die zweite Bürgerumfrage belegt, dass dieses Thema im Gegensatz zur Forschungsliteratur in der Wahrnehmung der Bürger bedeutsam ist. So bejahen ca. 70% die Aussage, dass Nahrungsmittel nicht zur Energieproduktion verwendet werden sollten. Dies hatte Konsequenzen für die Empfehlungen im Bürgergutachten zu den Lieferverträgen der Biomasse.

Evaluation der Partizipation

Durch das Forschungsprojekt wurde das Bürgergutachten zum gut bekannten Projekt in Hausen (93%, davon 40% mit hoher Bekanntheit) (3). Als wichtige Informationsquellen dienten Gespräche mit Bekannten und mit Bürgergutachter/innen. Das Beteiligungsverfahren stieß insofern auch die lokale interpersonale Kommunikation über das Thema der Energieversorgung in Rottweil-Hausen an.

Das Bürgergutachten wird in der zweiten Bürgerbefragung in allen Dimensionen eindeutig positiv(er) bewertet. Die Anteile skeptischer Meinungen und die Vorbehalte reduzieren sich auf 9% bis 17% der befragten Personen, ausgenommen die Aussagen zur Beeinflussung des Bürgergutachtens durch einzelne Interessen und der verfahrensbezogenen Effizienz in puncto Einfluss auf Entscheidungsgremien.

Tabelle 2: Evaluation des Bürgergutachtens als Verfahren (in %)

	++	+	-	--
--	----	---	---	----

Dimension Legitimation				
Bürgergutachten war eine sinnvolle Maßnahme für Hausen n=168)	23	62	12	4
Die Ergebnisse des Bürgergutachtens sind beeinflusst von Interessen einzelner Personen oder einzelner Interessengruppen (n=138)	20	29	36	15
Dimension verfahrensbezogene Effizienz				
Ein Bürgergutachten war nicht nötig, weil die Entscheidungen doch woanders getroffen wurden (n=156)	14	21	46	20
Das Bürgergutachten hat einen guten Kompromiss gefunden zwischen technischen Möglichkeiten und wirtschaftlichen Notwendigkeiten (n=132)	17	64	9	6
Dimension inhaltliche Effizienz				
Die Ergebnisse des Bürgergutachten sind sachlich ausgewogen, weil viele Alternativen berücksichtigt wurden (n=130)	23	63	9	5
Die vorgeschlagene Biogasanlage ist eine umweltfreundliche Lösung zur Energieversorgung in Hausen (n=168)	41	47	6	5

++ = stimme vollkommen zu; + = stimme ehre zu; - = stimme eher nicht zu; -- = stimme überhaupt nicht zu

Diskursverfahren wirken nicht nur inhaltlich reflexiv, sondern ebenso auf ihre Verfahrenslegitimation in positiver Weise zurück. Es ist aus den vorliegenden Daten nicht zu eruieren, ob die Akzeptanz des Diskursverfahrens aus dem Verfahren oder aus den inhaltlichen Resultaten resultiert. Die Zustimmung zu den inhaltlichen Kernempfehlungen variiert in gleichem Maße wie die Zustimmung zu den Verfahrenskonventionen für das Bürgerbegehren.

Die Bürgergutachter/innen bewerteten das Verfahren trotz der hohen Arbeitsintensität (insgesamt wurden verteilt auf ein Jahr zwölf interne Sitzungen, zwei Ortstermine, drei Bürgerinformationsabende und eine Klausurtagung durchgeführt) als sehr positiv. Sie äußerten u.a. dass sie hierdurch zum Überdenken ihrer bisherigen

Positionen zur lokalen Energiepolitik stimuliert wurden und gelernt hatten, andere Argumente zu gewichten. Der Informationsgewinn wurde subjektiv als hoch erachtet.

Nachhaltigkeit von Diskursverfahren

Die bisherigen Ausführungen erbrachten Indizien für die Effizienz von diskursorientierten Partizipationsverfahren hinsichtlich der herausgearbeiteten inhaltlichen Konventionen und der Unterstützung des Bürgerengagements. Ausstehend ist eine Analyse, inwieweit die Kommunikationsbeziehungen der beteiligten Akteure sich durch das Verfahren verändert haben.

Bereits im Vorfeld des Bürgergutachtens wurde deutlich, dass der lokale Energieversorger Imageprobleme in Rottweil hatte (Mittelwert von 2.8 auf einer Notenskala von 1–5). Diese resultierten einerseits aus der misslungenen Operation »Innovation« der 90er Jahre und einer teilweise technisch fehlerhaften Installation der Fernwärmeleitungen. Dies führte zu Verlusten in der Technikkompetenz der EnRW. Andererseits wurde deutlich kritisiert, dass Information und Aufklärung beim Start der Fernwärmeversorgung seitens der Bürgerschaft als eher mangelhaft empfunden wurden. Die hohen Anschlussgebühren und Tarife der Fernwärme weckten zudem den Verdacht, dass die EnRW das Fernwärmenetz mit Gewinn bzw. Überschuss betreibt. Real entstand ein deutliches Defizit.

Im Zuge des Bürgergutachtens wurde erstmals die finanzielle Bilanz der Fernwärme bekannt und erörtert, ebenso der Kontext der technischen Probleme im Kontrast zur hohen Zuverlässigkeit der Fernwärme aus Sicht ihrer Kunden bzw. Abnehmer.

Zwischen erster und zweiter Bürgerumfrage verbesserte sich das Image der EnRW signifikant zu einem besseren Mittelwert von 2.4. Der Diskurs führte auf zur Aufklärung der o.g. negativen Aspekte der Energiehistorie in Hausen. Zudem stieß das Bürgergutachten die Gründung einer Liefergemeinschaft von Landwirten zur zukünftigen Versorgung der Biogasanlage an, ebenso eine Anhörung von Anwohnern und Anliegern bzgl. Fragen der Lärmbelästigung durch den Zulieferverkehr und einer möglichen Geruchsbelastung durch die Fermentierungsanlage innerhalb des Kraftwerkareals. Deshalb hatte das Bürgergutachten eine Trennung von Fermentierungsanlage und Verbrennungstechnik eingebracht.

Insgesamt wurden durch den Diskurs eine deutliche Imageverbesserung des lokalen Energieversorgers erreicht sowie Anstöße für langfristig wirksame wirtschaftliche Verbindungen und Verträge bewirkt. Die Erwartungen der Bürger münden vor allem in einer größeren Unabhängigkeit in ihrer Energieversorgung auf kollektiver Basis

durch die Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung bei der lokalen Energieversorgung mittels lokaler und regionaler Ressourcen an Biomasse.

Das inhaltlich zentrale Ergebnis ist die Akzeptanz eines kollektiven Energieversorgungssystems wie es ein Nahwärmenetz darstellt. Die feine Differenzierung der Bürger zwischen Unabhängigkeit von externen Energieversorgern und der neuen Abhängigkeit von lokalen Dienstleistern im Energiesektor bedarf eines Partizipationsprozesses, um vermittelt, erkannt, bewertet und akzeptiert zu werden.

Gegenwärtig läuft das Planfeststellungsverfahren für die Biogasanlage. Die EnRW hat alle Gutachten und Genehmigungen beantragt bzw. durchgeführt und mit den ersten Bauarbeiten zur Vorbereitung der Anlage begonnen. Geplant ist eine Inbetriebnahme der Biogasanlage im Herbst 2007. In Abweichung vom Bürgergutachten wurde jedoch ein gemeinsamer Standort für die Anlage gewählt und die Kombination mit einem Holzheizkessel zur Abdeckung von Spitzenlasten in der Wärmeversorgung bislang fallengelassen.

3. Standortfindung für Mobilfunksendemasten in Balingen

Der Mobilfunkbetreiber Vodafone D2 plante mehrere neue Standorte für Sendeanlagen in der Kreisstadt Balingen, so unter anderem auch in den Stadtteilen Endingen und Erzingen. Gegen das Vorhaben des Betreibers gab es in beiden Stadtteilen von Bürgerinitiativen organisierten aktiven Bürgerprotest. Vor diesem Hintergrund agierten in Endingen und Erzingen jeweils eine Bürgerinitiative, um die Interessen der Bürger in den Stadtteilen wahrzunehmen. Sie informierten dazu die Bürgerinnen der Orte per Flugblätter, stellten einen Informationsstand auf dem Marktplatz auf, sammelten Unterschriften gegen den Bau weiterer Sendeanlagen und veranstalteten Informationsabende mit den Netzbetreibern. Auch kommunizierten die Initiativen mit der regionalen Presse, dem Zollernalb Kurier, so dass die Initiativen und ihre Forderungen in der Bürgerschaft schnell bekannt wurden. Ebenso hatten sie gute Kontakte zu den Ortschaftsräten der Stadtteile, und sammelten 5000 Unterschriften mit dem Ziel, die Suche nach Standorten zu optimieren.

Mit Optimierung war gemeint, die gesundheitlichen Risiken stärker in den Planungsprozess einzubeziehen und die Notwendigkeit weiterer Basisstationen zu überprüfen. Eine generelle Ablehnung von Mobilfunkmasten war mit dem Aufruf nicht verbunden. Allerdings wurde große Skepsis gegenüber den Risikoabschätzungen von Betreibern und Regulatoren geäußert. Bei einer Einwohnerzahl von ca. 35.000 Einwohnern in der Stadt Balingen weist die Zahl von 5000 Unterschriften darauf hin, dass ein großer Teil der Bevölkerung der Stadtteile Endingen und Erzingen hinter den Initiativen stand. Der Bau der neuen Sendeanlagen war also schon im Vorfeld des Ver-

fahrens politisiert, da auch die Ortschaftsräte und die Bürgerschaft schon mehrfach über den Bau diskutiert hatten.

Vor diesem Hintergrund bat das Sozialministerium des Landes Baden-Württemberg die Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, einen Verfahrensvorschlag zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zu erstellen und die Leitung zu übernehmen. Da sich der Konflikt nicht um eine grundsätzliche Infragestellung von Mobilfunkanlagen drehte, sondern um eine – in den Worten der Bürgerinitiativen – Optimierung der Standortsuche, konnte ein Konfliktschlichtungs- und Diskursverfahren zur Standortsuche eingeleitet werden. Wesentlicher Strukturfaktor in dem Verfahren war die explizite Zustimmung durch alle beteiligten Parteien im Verfahren mitzuwirken. Einer der Autoren dieses Beitrages leitete das Modellprojekt und moderierte sämtliche Veranstaltungen (vgl. Kastenholz und Benighaus 2003, 2004).

Das Konfliktschlichtungsverfahren

Die Standortsuche war als ein offener Kommunikationsprozess gestaltet, an dem die Akteure freiwillig teilgenommen haben. Alle Konfliktparteien, der Netzbetreiber, die Stadtverwaltung und die Bürgerinitiative, waren am einem »Runden Tisch« vertreten. Nach anfänglichen Misstrauen folgte im Laufe des Verfahrens eine faire und offene Kommunikation, bei der alle Parteien ihre Meinungen und Ideen eingebracht haben. Da nur die Standortfrage (Interessen- und Verteilungskonflikt) und nicht die gesundheitlichen Wirkungen der Mobilfunkstrahlung (Wissenskonflikt) verhandelt wurden, war auch der Wissensstand ausgeglichen. Jeder brachte seine vorhandenen Ressourcen zur Lösung des Konfliktes ein: Der Netzbetreiber stellte seine Planungen vor und lieferte Werte zu den Strahlungsleistungen der Sendeanlagen, die Stadtverwaltung gab Angaben zu den rechtlichen und kommunalen Besonderheiten und die Bürgerinitiative konnte die Akzeptanz in der Bürgerschaft einbringen.

Die Teilnehmer handelten eigenverantwortlich und kontrollierten die Inhalte. Die Moderatoren hingegen steuerten lediglich den Prozess des Verfahrens, ohne in die inhaltliche Diskussion einzugreifen. Die Entscheidung über die gemeinsam getragene Empfehlung des »Runden Tisches« fand daher auf breiter Informations- und Argumentationsbasis statt und führte durch den Einbezug von Kriterien zu einer sachlichen Auseinandersetzung und Rationalisierung der öffentlichen Debatte. Als inhaltliche Ergebnisse konnten festgehalten werden:

- Bewertung verschiedener potenzieller Standorte an den vorher bestimmten Kriterien in der letzten öffentlichen Sitzung,
- Erzielung einer Empfehlung für zwei neue Standorte in Balingen, die von allen getragen wurde,

- Übermittlung der Empfehlung an die Ortschaftsräte, die dieser zustimmten.

Öffentlicher »Diskurs« am Ende des Verfahrens

Um die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen, den affektiven Konflikt zu reduzieren und den normativen Konflikt in Form einer einfachen Diskussions- und Bewertungsrunde in und mit der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen, war die letzte Sitzung des Runden Tisches für die Öffentlichkeit zugänglich. In dieser Sitzung informierte die Gruppe die Bürgerschaft über den Verlauf des Verfahrens und bezog die Bedenken der Bürgerinitiative durch die Öffnung des Verfahrens und die kriteriengestützte Auswahl von alternativen Standorten ein. Hierzu stellte der Betreiber die funktechnisch geeigneten und weniger geeigneten Standorte vor. Die Mitglieder des Runden Tisches wendeten die entwickelten Kriterien auf die Standorte an, bewerteten diese und wählten jeweils Vorzugsstandorte aus. Anschließend konnten die Bürgerinnen und Bürger die Teilnehmer des Runden Tisches zu ihrer Arbeit befragen und mit ihnen die Argumente für die einzelnen Standortalternativen diskutieren und kommentieren. Die anwesende Bürgerschaft akzeptierte die Bewertung der Standortalternativen. Durch die Aufstellung von Kriterien zur Auswahl der Standorte konnten die Bürger den Auswahlprozess nachvollziehen. Eine Abfrage der Bürgerschaft auf der Veranstaltung ergab keine Gegenstimmen gegen den Vorschlag des Runden Tisches. Im Vergleich zur vor geschalteten Informationsveranstaltung war die Stimmung sehr rational argumentierend und deutlich weniger aufgeheizt. Die Grenzwertdebatte und damit der Wissenskongflikt über die gesundheitlichen Folgen der Sendemasten spielten im Gegensatz zur ersten Veranstaltung keine Rolle mehr.

Die wissenschaftliche Bewertung

Empirische Bewertung

Eine umfassende Bestandsaufnahme von Bürgerbeteiligungsverfahren auf Diskursbasis ist bislang ausstehend. Die empirische Sozialwissenschaft, so auch dieser Beitrag, kommt über die Bewertung von Fallstudien nicht hinaus. (4) Die hier vorgestellten Diskursverfahren in Form von Bürgergutachten erwiesen sich als effiziente Beteiligungsform für komplexe Fragestellungen von bautechnischen Sanierungen und von technischen Innovationen im lokalen Energiesektor.

Erreicht wurde durch die Einbeziehung einer klassischen sozialwissenschaftlichen Methodik von Bürgerumfragen im neuen Gewande als förmliches Auswahlverfahren der Diskursform, der Teilnahme sowie der Bestimmung von Inhalten für Informationsveranstaltungen eine unstrittige Legitimation solcher Verfahren. Entschei-

dend für diese Legitimationsbasis von Bürgergutachten als kleiner Kreis teilnehmender Bürger/innen waren eine unabhängige wissenschaftliche Moderation sowie eine Ergebnisoffenheit des Verfahrens.

Methodische Bewertung

Es besteht eine semantische wie methodische Problematik der Abgrenzung diskursiver Verfahren von allgemeinen unkonventionellen Formen der Partizipation. Weder eine Bürgerinitiative noch eine Agenda-21 sind per se ein Diskursverfahren.

Diskurse sind sozialwissenschaftliche Methoden angewandter Partizipation. Die Kriterien sind Repräsentanz von Argumenten, Ergebnisoffenheit, Gleichberechtigung der Teilnehmer, Herstellung gemeinsamer Informationsniveaus und Konventionen zum Beteiligungsverfahren durch die Teilnehmer, Fairness und unabhängige Moderation und eine Themenwahl, die einer Ratioanalyse zugänglich ist. Diese Methodik kann von trainierten Mediatoren und Moderatoren angewandt werden und bleibt solange wissenschaftlich wie diese Kriterien erfüllt sind.

Im Gegensatz zu informellen Bürgerinitiativen oder anderen Stakeholdern, die legitime Eigeninteressen vertreten, liegen Diskurse im Allgemeininteresse zum Ausgleich von Zielkonflikten oder Interessenkonflikten zwischen diesen Gruppen oder zwischen diesen Gruppen und staatlichen Organen. Ein Diskurs kann diese informellen, im definierten Eigeninteresse liegenden Bündnisse und Initiativen als Akteure in die soziale Arena (Renn) mit anderen Akteuren integrieren. Ein Diskurs ist stets ein Mehr-Akteure-System.

Darüber hinaus besteht ein Abgrenzungsproblem zu anderen wissenschaftlichen Methoden wie Experten-delphi oder Fokusgruppen. Auch diese Verfahren dienen dem Austausch von Argumenten, um gemeinsame Trends festzustellen oder deren Relevanz im Austausch mit anderen Argumenten zu beobachten und zu analysieren durch neutrale Wissenschaftler. Im Gegensatz zu diesen Verfahren sind Diskurse dialogbezogen. Sie basieren auf interpersonaler Kommunikation und beziehen dadurch individuelle Charakteristika der Akteure ein. Als Elemente interpersonaler Relationen ermöglichen sie deren konstituierende affektive Funktionen Vertrauen, Kompetenz und Respekt in die thematische Sachdebatte einzubeziehen. Diskurse sind interpersonale Dialogverfahren, die auf einer sozialen Vernetzung relevanter Akteure basieren (Pfenning 1995).

Allerdings können die vorgenannten Verfahren als Vorbereitung für einen Diskurs dienen, ebenso wie Bürgerumfragen zur Eruierung der Auswahl von Partizipationsformen und Inhalten der Partizipationsverfahren.

Theoretische Bewertung

Diskursverfahren sind in der Lage, die Fachkompetenz der Bürger/innen zu bündeln und politikfähig zu machen. Sie schaffen neben Konventionen und Kompromisse zu inhaltlich offenen Fragen auch eine Vertrauensbasis zwischen den Akteuren, die in nachhaltigen Verbesserungen des Binnenverhältnisses von Bürgern und Entscheidungsgremien münden kann.

Inwiefern mit Diskursen eine Substitution konventioneller Beteiligung in politischen Organisationen einhergeht ist eine offene Frage. Gegenwärtig entwickelt sich in der politischen Partizipationslandschaft eine Parallelität von konventionellen und diskursiven Beteiligungsverfahren. Die Initiierung solcher Diskurse durch politische Entscheidungsgremien und die Einbindung politischer Repräsentanten (Mandats- und Amtsträger) in Diskurse kennzeichnen die gegenseitige Interpretation. Diskurse stellen sich als zeitweilige individuelle Partizipationsform mit allerdings teilweise beträchtlichen relevanten Politikergebnissen dar. Die thematische Offenheit der Diskurse repräsentiert in Anlehnung und Analogie zur Konzept der »weak ties« in der Netzwerkforschung ihre inhaltliche Stärke bei schwachem organisatorischem Bezug.

Über die Entstehung der außerparlamentarischer Opposition Ende der 1960er Jahren, über die Bürgerinitiativen der 1970er Jahre hin zu den neuen sozialen Bewegungen in den 1980er Jahren vollzog sich beginnend mit dem Programm der lokalen Agenda 21 die Integration diskursiver Verfahren in den Kanon konventioneller und etablierter Partizipationsformen. Vom reaktiven Charakter als Alternative zu etablierten Partizipationsformen platzierten sich Diskursverfahren als integrative Partizipationsformen mit pragmatischer Offenheit. Aufgrund ihrer organisatorischen Unverbindlichkeit scheinen sie den heutigen Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements mehr zu entsprechen als die langfristigen organisatorischen Mitgliedschaften.

Zudem lässt sich ein individueller Wandel konstatieren. Bürgerbeteiligung erscheint als neuer Pflichtwert im politischen System der Bundesrepublik, akzeptiert von den Bürgern, proklamiert von den traditionellen Trägern politischer Beteiligung. Die Bundesrepublik scheint in der Zivilgesellschaft angekommen zu sein.

Welche Veränderungen das Aufkommen und die Verbreitung diskursiver Verfahren auf konventionelle Partizipationsformen und Politikbiographien haben werden, bedarf weiterer Forschung. Die folgenden Ableitungen sind von daher spekulativen Charakters. Politik als Beruf bedeutet die Ausübung eines Wahlamtes oder eine Parlamentarierkarriere. Gerade dieser Personenkreis scheint von der Teilnahme an Diskursen bislang eher ausgeschlossen. In den beschriebenen Fallbeispielen wurden die Parteien und Parlamente über ehrenamtliche Mandatsträger vertreten bzw. repräsentiert.

Anmerkungen

- (1) Der Verfasser (Uwe Pfenning) dieses Artikels war in dieser Zeit Fraktionssprecher von Bündnis 90/Die Grünen im Stadtparlament Viernheim und Initiator des Antrages für ein Bürgergutachten. Insofern stellt diese Personalunion von Sozialwissenschaftler und Politiker einen mit subjektiven Komponenten verbundenen Rollenset dar.
- (2) Das Projekt wurde gefördert vom Umweltministerium Baden-Württemberg. Antragsteller und Projektnehmer waren das Zentrum für Solarenergie und Wasserstoffforschung (ZEW, Dipl. Ing. Helmut Böhnisch), das Deutsche Zentrum für Luft und Raumfahrtforschung (DLR, Dipl. Physiker Michael Nast) und die Universität Stuttgart. Dr. Uwe Pfenning).
- (3) Interessanter Weise sind die Bekanntheitswerte des Bürgergutachten mit ca. 18% höher als für das Forschungsprojekt selbst. Eventuell war das Forschungsprojekt in seinem Anliegen dahingehend eher zu erfolgreich?
- (4) Hinzuweisen ist in diesem Kontext auf die Datenbank der Projektgruppe »Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung« von Prof. Dr. Helmut Klages an der Verwaltungshochschule Speyer. Siehe hierzu auch die Beiträge von Kai Masser und Lars Holtkamp.

Literatur

Almond, A. Gabriel; Verba, Sidney, 1963: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton.

Böhnisch, Helmut; Pfenning, Uwe; Nast, Michael, 2001: Nahwärmeversorgung und Erneuerbare Energien im Gebäudebestand – Anschlag von Pilotprojekten in Baden-Württemberg, Hemmnisanalyse und Untersuchung der Einsatzbereiche. Projektantrag zum BW-Plus Programm 2001. Bewilligt 2002 Zuwendungs-Nr.: ZO3K 23003. Stuttgart.

Bürklin, Wilhelm, 1984: Grüne Politik. Verlag Opladen.

Pfenning, Uwe/Benninghaus, Christina: Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich

Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 25/2009 vom 18.12.2009

Gabriel, Oskar, W., 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. Sonderausgabe der Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. München.

Habermas, Jürgen 1985: Theorie des kommunikativen Handelns. Bd.1 und Bd. 2. Campus. Frankfurt.

Inglehart, Ronald, 1984: The Changing Structure of Political Cleavages in Western Societies; in: Dalton, Russell J./ Flanagan, Scott et al. (Hrsg.) Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Princeton.

Kaase, Max; Barnes, Samuel 1979: Political action – Mass Participation in Five Western Countries. Beverly Hills.

Klages, Helmut 2006: Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung. Bürgerbefragung 2/2005, Viernheim. Speyer. Viernheim.

Lazarsfeld, Paul F.; Bernard Berelson; Hazel Gaudet, 1969: Wahlen und Wähler. Verlag Luchterhand. Neuwied / Berlin.

Lipset, Seymour, M.; Rokkan, Stein, 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction., in: diesel. (Hrsg.) Party Systems and Voter Alignments. Free Press. New York.

Mayer-Tasch, Cornelius, 1976: Die Bürgerinitiativbewegung. Verlag Rowohlt, Hamburg-Reinbek.

Pfenning, Astrid / Pfenning, Uwe / Mohler, Peter Ph., 1989: Parteipräferenzen in sozialen Netzwerken. S. 73–86 in: ZUMA-Nachrichten 24. ZUMA Mannheim.

Pfenning, Uwe, 1987: Organisationsstruktur, Mitgliedschaft und politische Aktivitäten der GRÜNEN Rheinland-Pfalz im Jahr 1984. Eine politisch-soziologische Analyse einer Ortsverbandsbefragung. Diplomarbeit, Universität Mannheim.

Pfenning, Uwe, 1991: Parteipolitische Aktivitäten, Sozialstruktur und politische Netzwerke der GRÜNEN Rheinland-Pfalz im Jahr 1984: Eine Fallstudie. S. 193–217 in: Kaase, Max/ Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): Wahlen und Wähler – Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1987, Westdeutscher Verlag, Opladen.

Pfenning, Uwe, 1995: Soziale Netzwerke in der Forschungspraxis – Zur Validität und Reliabilität von Namensgeneratoren zur Erhebung egozentrierter sozialer Netzwerke. DDD Verlag. Darmstadt.

Schenk, Michael / Pfenning, Uwe, 1990: Politische Massenkommunikation: Wirkung trotz geringer Beteiligung. S. 420-435 in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Heft 3, September 1990. Opladen.

Pfenning, Uwe/Benninghaus, Christina: Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich

Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 25/2009 vom 18.12.2009

Stadt Viernheim, 2001: Bürgergutachten der Stadt Viernheim zum Projekt »Sanierung Waldschwimmbad«. Bd.1 Hauptband. Hrsg. vom Institut für angewandte Betriebspädagogik (IfaBP). Viernheim.

Kastenholz, H. und C. Benighaus (2003): Information und Dialog bei der Standortsuche von Mobilfunkanlagen. Ein Praxisleitfaden. Herausgeber: Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart. www.sozialministerium-bw.de.

Kastenholz, H. und C. Benighaus (2004): Konfliktmanagement bei der Standortsuche für Mobilfunkanlagen. Zeitschrift für Konfliktmanagement, 2, 37-41.

Hinweis

Dieser Artikel wurde in leicht veränderter Form erstmals veröffentlicht in:

Angelika Vetter (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

Autor/in

Dr. Uwe Pfenning ist Sozialwissenschaftler und arbeitet am Lehrstuhl für Technik- und Umweltsoziologie an der Universität Stuttgart. Er ist wissenschaftlicher Leiter des Projektzentrums zur Zukunft der technisch-naturwissenschaftlichen Berufe und Koordinator einer Interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Seine Forschungsschwerpunkte sind empirische Bildungsforschung, Partizipation und Bürgerbeteiligung, soziale Beziehungen und Netzwerke, Methoden der empirischen Sozialforschung.

Christina Benninghaus, Dipl. Geo., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der gemeinnützigen Forschungsgemeinschaft Dialogik gGmbH. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Partizipation und Bürgerbeteiligung, Risiko.

Pfenning, Uwe/Benninghaus, Christina: Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich

Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 25/2009 vom 18.12.2009

Kontakt:

Universität Stuttgart

Lehrstuhl für Umwelt- und Techniksoziologie

Dr. Uwe Pfenning

Seidenstraße 36

70174 Stuttgart

E-Mail: uwe.pfenning@sowi.uni-stuttgart.de

Christina Benninghaus

Gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung DIALOGIK gGmbH

Lerchenstraße 22

70174 Stuttgart

E-Mail: benninghaus@dialogik-expert.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de