

Chancen und Grenzen von Bürgerbeteiligungen – Theorie und Praxis

von Wolfgang Gessenharter

in: Braun, Stephan/ Geisler, Alexander (Hg.): Die verstimmte Demokratie. Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration, Wiesbaden: SpringerVS 2012, S.237-246

Probleme heutiger politischer Kultur und Bürgerbeteiligung

Die Zeichen der Zeit sind eindeutig genug: Die Spaltung der westlichen Gesellschaften nimmt nicht nur objektiv zu, sondern sie wird auch zunehmend mehr von den Bevölkerungen selbst wahrgenommen, mittlerweile besonders auch von den benachteiligten Gruppen. Einige Länder sind von Unruhen schon nicht mehr verschont, in Deutschland hält sich der Protest noch in Grenzen. Wie lange noch? Der Sozialwissenschaftler Wilhelm Heitmeyer kommt nach mehr als zehnjähriger Forschung zu dem bedrückenden Ergebnis, dass sich in Deutschland eine „Rohe Bürgerlichkeit“ herausbilde, die sich durch den „Rückzug aus der Solidargemeinschaft“ auszeichne und den „Weg zu einer eskalierenden Spaltung“ der Gesellschaft bereite.ⁱ

Andererseits zeigt sich, dass die in den 70er Jahren ausgerufene „partizipatorische Revolution“ nicht verebbt ist. Der „aktive Realist“, den Helmut Klages schon vor Jahren auf etwa ein Drittel der Bevölkerung schätzte und der bereit ist, sich punktuell bei politischen Konflikten zu engagieren, macht sich dort gegebenenfalls auch als „Wutbürger“ bemerkbar, z.B. Stuttgart 21. Franz Walter zeichnet diesen Typ wie folgt: „Engagierte Bürger werden in den nächsten Jahren ein bleibendes Sozialphänomen darstellen. Denn sie sind protesterfahren, sind hoch qualifiziert und kompetent. Sie verfügen über hohe Qualifikationen, haben mittlerweile als "junge Alte" reichlich Zeit - und sie vertreten handfeste, *eigene* Interessen. Eben das verleiht diesen Bewegungen ihre Schlagkraft.“ⁱⁱ Zu politischer Aktivität bereite Menschen gehen immer weniger in Parteien und über sie in die klassischen Politikerrollen, sondern engagieren sich eher zeitlich wie sachlich punktuell, wollen aber Erfolge ihrer Tätigkeit sehen und diese auch gewürdigt wissen. Organisatorisch bieten sich dafür Bürgerinitiativen, plebiszitäre Verfahren und die vielfältigen Formen von Bürgerbeteiligung an.

Gesellschaftsspaltung hie, Beteiligungsbereitschaft da – markante Entwicklungen, scheinbar widersprüchlich. Im Folgenden möchte ich dahingehend argumentieren, dass effiziente und effektive Bürgerbeteiligung ein erprobtes Instrument gegen die zunehmende gesellschaftliche Desintegration sein kann. Dabei beziehe ich mich hier ausschließlich auf solche Beteiligungsverfahren, die nachhaltig konfliktmindernd zu wirken versprechen. Plebiszitäre und gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren bei Planungen lasse ich daher außer Acht. In einem ersten Kapitel werde ich fragen, welche Anforderungen an Beteiligungsverfahren zu richten sind, sodass sie nachhaltig und konfliktmindernd sein können. Danach will ich aus eigener Erfahrung darüber berichten, ob und wie diese Verfahren in der Praxis tauglich sind. Zum Schluss will ich die Chancen, aber auch die Grenzen von solcherart Bürgerbeteiligung knapp bilanzieren.

Anforderungen an Bürgerbeteiligung

Mit Heitmeyer lässt sich resümieren, dass die Idee der Gleichwertigkeit der Menschen im Schwinden ist, Solidarität und Gerechtigkeit für alle weitgehend ökonomischem Kalkül unterworfen sind. Es sind zentrale Versprechungen des Grundgesetzes, die hier offenbar relativiert oder sogar gekippt werden: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit. Für viele Menschen bedeutet dies in ihrem Alltag, dass sie Machtlosigkeit, Ungerechtigkeit und materielle Schlecht(er)stellung erleben, ohne für diese Misere irgendeine plausible Begründung zu erhalten. Mangelndes Vertrauen, Vereinzelung, schwindendes Selbstvertrauen und je nach persönlicher Disposition eher aggressive oder depressive Reaktionsweisen sind die individuellen Folgen, die sich im Kollektiv als schwindendes Sozialkapital, d.h. als Rückgang sozialer Netzwerke, generalisierten Vertrauens sowie gemeinsam geteilter Werteⁱⁱⁱ, ausdrücken. Wir wissen, dass Gesellschaften mit abnehmendem Sozialkapital schwierigen Situationen entgegen sehen und dass ihnen dringend daran gelegen sein muss, eine Umkehr zu erreichen. Eine solche kann eingeleitet und verstärkt werden – so meine These –, indem effektive und effiziente Bürgerbeteiligung der Bevölkerung angeboten wird, also eine Beteiligung, die tatsächlich und nachweisbar das bewirkt, was sie bewirken soll, und dies in einer Weise, dass Aufwand und Zielerreichung in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen, die Mittel also zielführend eingesetzt werden.

Nötig ist demnach, dass Beteiligung den Menschen eine Wirksamkeitserfahrung ermöglicht, die ihrerseits deren Selbstwertgefühl erhöht. Umgekehrt bedeutet Beteiligung, die kein Ergebnis bewirkt – z.B. weil ohnehin vorher schon alles abgekartet gewesen ist oder weil das Ergebnis einfach folgenlos kassiert wird –, sich nur auf einer demokratischen Spielwiese tummeln zu dürfen bzw. zu müssen. Sie ist letztlich eine Verhöhnung partizipationswilliger Bürgerinnen und Bürger und verstärkt bei ihnen das Gefühl, abgespalten zu sein von Teilhabe mit allen dann möglichen negativen Konsequenzen.

Die Wirksamkeitserfahrung wird sich aber normalerweise nur unter bestimmten Bedingungen einstellen können, weil Beteiligung von prinzipiell gleichen (i.S. von gleichberechtigten) Menschen mit durchaus unterschiedlichen Interessen und Vorlieben – und dies alles bei gewöhnlich knappen Ressourcen – fast zwangsläufig zu Konflikten führen wird, die man selten beseitigen kann (es sei denn durch Zwangseingriff von außen), eher „sinnvoll“ managen bzw. hegen muss.

Damit also Beteiligung, die immer – wie Politik generell – mit Konflikten zu tun hat, etwas bewirken kann, müssen mindestens folgende Voraussetzungen geschaffen werden: Zentral ist zunächst dafür zu sorgen, dass alle Beteiligten „auf gleicher Augenhöhe“ stehen und sich alle als gleich(-wertig) erleben. Denn in diesem Sinne ungleiche Konstellationen verhindern den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen – und dies ist eine zweite Kernvoraussetzung für gelingende Beteiligung. Gegenseitiges Misstrauen schafft im Regelfall nur weitere Konflikte. Bei gegenseitigem Vertrauen dagegen ist es möglich, mit dem anderen in gute Verhandlungen zu kommen, ihm letztlich seinen Gewinn zu gönnen, der ja eintreten muss, wenn eine nachhaltige Konfliktlösung i.S. einer Win-Win-Lösung angestrebt wird.

Ob gelingende Beteiligungsprozesse ganz ohne Face-to-Face-Kontakte zustande kommen können, scheint mir fraglich. Beteiligung auf Internetbasis wird möglich sein, soweit es sich dabei weitgehend um Informationsprozesse handelt. Um aber darüber hinaus gegenseitiges Vertrauen herzustellen und zu pflegen, wird man nach aller Erfahrung ohne persönliche Kontakte nicht auskommen. Denn zur Vertrauensbildung gehören kommunikationstheoretisch nicht nur der Austausch von verbalisierten Informationen, sondern wesentlich auch nonverbale Gesten, Mimik und Körpersprache sowie die gegenseitigen unmittelbaren Eindrücke voneinander.

Um diese Voraussetzungen herzustellen und wirkmächtig zu machen, ist ein/e Moderator/in unumgänglich, über dessen/deren Allparteilichkeit^{iv} bei den Beteiligten kein Zweifel bestehen darf. Diese Allparteilichkeit hat ihren zentralen Zielpunkt darin, die gleiche Augenhöhe zwischen Allen zu sichern und dadurch schrittweise Misstrauen ab- und Vertrauen aufzubauen. Diese ist, wie schon erwähnt, die Voraussetzung dafür, dass überhaupt Kommunikationsprozesse in Gang kommen, die der Zusammenführung und nicht der zusätzlichen gegenseitigen Abschottung dienen. In diesem Sinne kann Allparteilichkeit auch fordern, dass der Moderator punktuell die von ihm zu einem Zeitpunkt schwächer eingeschätzte Partei stärkt (*empowerment*).

Einige zentrale Erfahrungen in Bürgerbeteiligungsprozessen

Im Folgenden will ich zu diesen zentralen Punkten einige wenige, aber m. E. zentrale Erfahrungen beisteuern, die ich in meinen Moderationsprojekten machen konnte.^v Üblicherweise erhält man den Auftrag, eine konfliktäre Beteiligung zu moderieren, wenn bereits erhebliche Spannungen im Kreis der von einer Planung Betroffenen öffentlichkeitswirksam geworden und damit nicht mehr zu leugnen sind. Das bedeutet aber in der Regel, dass bereits Kommunikationsprozesse im Gange sind, die schon vor Jahren Norbert Elias als „Schimpf- oder Schmählkatsch“ bezeichnet hat: Der gegnerischen Seite werden nur negative Eigenschaften und Verhaltensweisen nachgesagt, die eigene Seite wird mit „Lobkatsch“ überhäuft, also nur positiv herausgestellt.^{vi} Je weiter der Konflikt bereits eskaliert ist, umso schwieriger ist es, in diesem Klima die gegnerischen Seiten zum gemeinsamen Gespräch zusammen zu führen. In dieser Situation hat sich in fast allen Moderationsprozessen als hilfreich erwiesen, ganz zu Beginn des Verfahrens mit wichtigen Akteuren auf beiden Seiten dialogische Einzelinterviews zu führen, die meist etwa eine Stunde dauern und in denen der Interview- bzw. Dialogpartner (DP) weitgehend frei und inspiriert nur durch einen Leitfaden seine Sicht der Dinge, seine Einschätzung der Konfliktsituation, seine Wunschvorstellungen sowie eine Darstellung der Akteure im Konflikt, nach Wichtigkeit und Netzwerken konfiguriert, einbringen kann.^{vii} Wir fragen bei der Sicht auf den Konflikt auch nach, ob der DP sich vorstellen kann, wie die andere Seite den Konflikt sieht – eine Nachfrage, die oft zunächst als Zumutung empfunden wird. „Jetzt soll ich mir auch noch den Kopf von diesen Menschen machen?!“ bekamen wir beispielsweise zu hören. Für den Moderator ist es wichtig, diese Aversion zu überwinden, was manchmal schon dadurch gelingt, dass man – eher nebenher – deutlich macht, dass das Wissen um die Absichten der Gegenseite strategische Vorteile verschaffen kann. Doch darum geht es in der Moderation nicht. Vielmehr ist hier als Zielpunkt jene Phase im gesamten Beteiligungsprozess anzuvisieren, wo sich endlich die Reziprozität, d.h. die Verschränkung der Perspektiven einstellt. Damit ist gemeint, dass beide Seiten voneinander wissen, dass sie die Sichtweise der je anderen Seite kennen und sich sicher sind, dass ihre eigene Sichtweise von der anderen Seite ernst genommen wird. Nur auf dieser Grundlage kann dann jene Haltung erwachsen, die für Win-Win-Lösungen unverzichtbar ist, nämlich dem anderen seinen Gewinn gönnen, so wie ich sicher sein kann, dass er mir meinen gönnt. Wichtig ist allerdings, dass im Vorfeld diese Perspektiven ausgetauscht worden sind und dabei das Vertrauen hergestellt wurde, dass bei diesem Austausch nicht getäuscht worden ist. Dazu trägt auch bei, dass wir zu Beginn der ersten gemeinsamen Veranstaltung unsere Konfliktanalyse, die wir aus den Interviews gewonnen haben, zur Diskussion stellen. Wir haben in dieser Veranstaltung wiederholt feststellen können, dass diese – bewusst ungeschminkte – Darstellung der Konfliktlage sofort zur Klimaverbesserung beiträgt, offenbar deshalb, weil (und wenn!) jede Seite in dieser Analyse ihre Sichtweisen auch im Detail, öffentlich und gleichwertig dargestellt findet.

Vertrauen zwischen den konfligierenden Seiten aufzubauen, gehört mit zum schwierigsten Teil einer Konfliktmoderation. Dabei kann es im Übrigen nie um die Herbeiführung eines „grenzenlosen“ Vertrauens gehen, sondern normaler Weise eines kritischen Vertrauens: Das Vertrauen muss erst einmal nur bis zum nächsten Schritt der anderen Seite reichen und steht unter der Maßgabe, dass Vertrauensbruch aller Erfahrung nach mit Entzug aller Empathie und Aufkündigung aller bisheriger

Vereinbarungen bestraft wird. Der Moderator hat hier die wichtige Aufgabe, in Einzelgesprächen auf die Folgen solcher Entwicklungen aufmerksam zu machen und sich anzubieten, als Garant für Vertrauensvorschluss zu fungieren. Ich habe in mehreren meiner Moderationen erlebt, dass dieses Vertrauen nach anfänglichem Zögern dann doch intensiv wuchs, so dass im Konflikt Konsense gefunden wurden, die vorher fast nicht erwartbar waren, dann aber nachhaltig wirkten. Nachbefragungen von damals im Beteiligungsprozess zur Modernisierung der Hamburg Messe handelnden Personen bestätigen, dass unser damaliges Vorgehen, nämlich die gegen die Modernisierungsplanungen stark aufgebrachte Bevölkerung u.a. durch dialogische Interviews auf Augenhöhe mit den Vertretern von Messe und Politik zu bringen, damit das Selbstwertgefühl und die Wirksamkeitserfahrung bei den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern zu heben sowie Vertrauen in die jeweilige Gegenseite herzustellen, erst den erfolgreichen Abschluss eines gemeinsamen Kontrakts ermöglichte.^{viii} Ich erinnere mich noch sehr gut an die ersten Moderationssitzungen, wo gegenseitige Vorurteile und Herabsetzungen, ständige Missverständnisse und Vorwürfe ein gemeinsames Miteinander-Reden schier unmöglich machten. Erst als die Teilnehmer merkten, dass unsere Moderation darauf angelegt war, gegenseitigen Respekt wachsen zu lassen, jedem/r das Recht zu geben, seine/ihre Sichtweise ungestört vorzutragen und auch heftig umstrittene Punkte z.B. durch Nachfragemöglichkeit einem offenen Rede-und-Antwort-Stil zuzuführen, wuchs die Bereitschaft, einander zuzuhören und sich zunehmend fair mit der anderen Seite auseinander zu setzen sowie auch Verständnis füreinander zu entwickeln. Ähnliche Erfahrung haben wir einige Jahre später im Konflikt zwischen Werder Bremen und den Anwohnern des Weserstadions auf der Pauliner Marsch in Bremen gemacht^{ix}, wenngleich es heute auch kritische Stimmen aus der Anwohnerschaft zum späteren Verhalten von Werder und „offizieller“ Politik wegen Nichteinhaltung des Kontrakts gibt.

Ein erster Konsens besteht normaler Weise nach kurzer Zeit darüber, dass der Moderator unnachgiebig die Einhaltung fairer Umgangsweisen durchsetzen kann. Auf diesem Konsens aufbauend sind sodann die Teilnehmer immer mehr bereit, auch inhaltlich Gemeinsamkeiten aufzuspüren. Dabei gelingt es übrigens fast nie, zum Schluss in der Sache einen vollständigen Konsens zu erreichen, immer bleiben einige Dissense bestehen. Wichtig ist allerdings, dass diese Dissense als nicht so gravierend eingeschätzt werden, dass sie das ganze Verfahren scheitern lassen könnten.

Die ständige Suche nach Gemeinsamkeiten, auch wenn sie anfänglich noch so klein sind, sollte ein Moderator als seine Strategie deutlich machen. Denn in dem Maße, in dem der Konsensumfang zunimmt, wird eine Exit-Option von den Teilnehmern als immer unrentabler eingeschätzt, weil im Falle eines Scheiterns das bisher schon Erreichte riskiert wird und die dann möglichen Alternativen, etwa Regelung des Konflikts durch außen stehende Institutionen, z.B. Gerichte, als zu zeit- und kostenraubend angesehen werden und nur noch für den *worst case* einsetzbar erscheinen.

Als besonders wichtiges Instrument für eine gelingende zusammenführende Moderation erachte ich die regelmäßige öffentliche und simultane Erstellung eines möglichst lückenlosen Verlaufsprotokolls. Damit werden nicht nur die Beiträge der Teilnehmer gewürdigt, sondern es wird auch tendenziell ein diskursiver Diskussionsstil gepflegt: Jeder weiß, dass seine Argumente in Inhalt und Form einer interessierten breiteren Öffentlichkeit zugänglich sind, er somit Verantwortung für seine Position auch in der Öffentlichkeit übernehmen muss.

Der angestrebte Abschluss einer (konfliktären) Bürgerbeteiligung sollte immer ein gemeinsam erstelltes Dokument, z.B. ein „Kontrakt“ sein, der Konsens- und Dissensbereiche klar benennt. Im Jahre 2000 haben wir im Messe-Verfahren folgenden Vorschlag vorgelegt, der von den Teilnehmern akzeptiert wurde: „„Kontrakt“ meint dabei nicht einen zivilrechtlichen, juristisch einklagbaren Vertrag, sondern eine wechselseitige Selbstbindung aller Beteiligten. Dies schafft Verbindlichkeit und macht dies auch nach außen, gegenüber nicht persönlich Beteiligten, sichtbar.

Ein solcher ‚Kontrakt‘ bindet beide Seiten, ist öffentlichkeitswirksam ‚einklagbar‘, bürdet später Dissidenten eine ziemlich hohe Begründungslast auf und schafft damit Verlässlichkeit.“^x Welche spezifische Funktion ein solcher Kontrakt in den weiteren Planungen spielen kann, ist nicht endgültig festlegbar, weil viele, auch planungsrechtliche, Faktoren hereinspielen. Aber schon in der Form eines Bürgergutachtens, von dem nur nach öffentlicher Begründung abgewichen werden kann, spielt er eine wichtige Rolle.

Chancen und Grenzen von Bürgerbeteiligung

Zuerst zu den Chancen! Die bisherigen Überlegungen und wiedergegebenen Erfahrungen sollten zeigen, dass Bürgerbeteiligung – gerade auch in konfliktären Planungsprozessen – Verhaltensweisen aktivieren kann, die das Sozialkapital einer Gesellschaft mehren: Sie schafft und festigt soziale Netzwerke, sie erhöht damit auch das Vertrauen der Menschen untereinander und vergrößert den Fundus geteilter Werte. Peter C. Dienel, dem wir die Planungszelle als ein wichtiges Beteiligungsinstrument verdanken, hat immer wieder die Frage gestellt, warum es nicht möglich sein soll, ständig hunderte von Planungszellen arbeiten zu lassen, weil mit ihnen nicht nur strittige Probleme gelöst werden könnten, sondern auch jene Bindungskräfte hergestellt und gepflegt werden, die freiheitliche Gesellschaften zusammenhalten. Auf der individuellen Ebene stärkt eine positive Beteiligungserfahrung demokratische Einstellungen und Verhaltensweisen: Denn man weiß jetzt aus eigener Anschauung, wie schwierig das politische Geschäft sein kann und dass Kompromisse meist unumgänglich und oft auch gar nicht so schlecht sind. Darüber wächst das Selbstbewusstsein, das davon abhält, defätistisch die Dinge dem „starken Mann“ anzuvertrauen, Sündenböcke zu suchen oder „den schnellen Prozess“ zu machen.

Gegen Forderungen nach mehr Beteiligung wird gerne eingewandt, dass die Kosten an Zeit und Geld für Beteiligungsverfahren nicht unerheblich seien. Demgegenüber ist die in Beteiligungskreisen längst allgemein bekannte Erfahrungstatsache zu stellen, dass durch gelungene Partizipation zumeist enorme Folgekosten gespart werden können, die sonst etwa durch juristische Prozesse und die damit verbundenen Verzögerungen anfallen würden. Um nur ein Beispiel zu nennen, dem weitere hinzugefügt werden könnten. Die von Peter Feindt und mir i. J. 2000 moderierte halbjährige Bürgerbeteiligung bei der Modernisierung der Hamburg Messe endete, wie erwähnt, in einem Kontrakt, der einen so tragfähigen Konsens enthielt, dass über die gesamte Umbauzeit von acht Jahren, also bis 2008, kein einziger juristischer Prozess zwischen den an der Moderation Beteiligten angestrengt wurde und somit den Ablauf störte – und dies bei einer Investitionssumme von immerhin fast 400 Millionen Euro. Wie bereits 2000 geplant, konnte der Messeumbau pünktlich 2008 fertig gestellt werden, wobei allfällig auftretende Irritationen gemeinsam und im gegenseitigen Vertrauen weitgehend ausgeräumt werden konnten und bis heute können. Um solche positiven Effekte erzielen zu können, muss allerdings mit Bürgerbeteiligung zum frühestmöglichen Zeitpunkt begonnen werden, also bevor in der Sache bereits anderweitig wesentliche Festlegungen getroffen worden sind. Und Bürgerbeteiligung darf sich nicht auf bloße Information, auf das Vorbringen von Fragen, Einwänden oder Beschwerden beschränken. Hier ist Stuttgart 21 ein warnendes Beispiel.

Eine Beteiligung der Bevölkerung an richtungweisenden, mithin normalerweise konfliktären, Entscheidungen kann heute auf eine Vielzahl von Verfahrensweisen, Formaten zurückgreifen, die bereits weit über ihre Testphase hinaus entwickelt sind. In einer nützlichen Zusammenstellung von gebräuchlichen Beteiligungsmodellen durch die Bertelsmann Stiftung wird zu Recht resümiert, dass es „dank der Vielfalt der Beteiligungsformen“ inzwischen für fast jedes Beteiligungsziel „auch den passenden (methodischen) Weg“ gibt.^{xi} Wichtig ist bei allen diesen Modellen, dass sie den Teilnehmern Zeit und Raum geben, jene oben erwähnten Schritte bewusst zu gehen, die gegenseitiges Vertrauen herstellen. Andererseits muss immer auch bedacht werden, dass die

Teilnehmer nicht grenzenlos Zeit und Geduld haben, und deshalb effiziente und effektive Verfahren wünschen.

Natürlich gibt es auch Grenzen für Beteiligung. Aus der Tatsache heraus, dass Politik für den heutigen Durchschnittsmenschen eher einen randständigen Lebensbereich darstellt, darf es nicht verwundern, dass die Teilnahmebereitschaft an Beteiligungsprozessen nicht besonders groß ist. Zudem ist sie stark bildungsabhängig. Eine für die Bevölkerung repräsentative Beteiligung ist damit utopisch. Es ist bisher noch nicht ausreichend gelungen, die Gefahr einer bildungsbürgerlichen Schlagseite zu bannen. Sie kann vielleicht dadurch etwas gemindert werden, wenn solche Verfahren im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen – jedoch nach meinen Erfahrungen leider nur so lange, wie Skandale und andere Schwierigkeiten zu berichten sind; gut laufende, erfolgreiche Beteiligungen fallen unter *good news* und sind als Informationsmaterial *bad news*, fallen also oft unter den Tisch. Eine fundierte öffentliche Berichterstattung über Beteiligungsprozesse fördert dagegen die Beteiligungsbereitschaft.

Besonders problematisch ist immer noch die Beteiligungsfähigkeit und -bereitschaft von Kindern, Jugendlichen und Menschen mit Migrationshintergrund. Hier versucht man mit aufsuchender Beteiligung näher an diese Gruppen zu kommen und Interesse zu wecken. Noch mehr könnte man m. E. langfristig erreichen, wenn in allen Schulen der Beteiligungsaspekt mehr Aufmerksamkeit erföhre, weil auch Beteiligung erlernt werden muss und kann. Alle einschlägigen Projekte zeigen, dass gut gemachte Beteiligung bei jungen Menschen sehr gut ankommt.^{xii}

Leider immer noch ziemlich häufig ergeben sich Grenzen für erfolgreiche Bürgerbeteiligung durch einseitige, oft autoritäre Eingriffe mächtiger Player, z.B. Politiker, in die Verfahren. Wenn auf diese Weise vollendete Tatsachen geschaffen werden, ist dies nicht nur ein Schlag ins Gesicht beteiligungsbereiter Menschen, sondern meist auch der Beginn gegenseitiger Blockaden, die zu Zeitverzögerungen und Zusatzkosten führen – von der wachsenden Politikverdrossenheit der Bürger ganz zu schweigen. Um nur ein Beispiel zu nennen: So legte der ehem. Bremer Verkehrssenator kurz vor der Abschlusspressekonferenz des Runden Tisches zur A 281 im April 2008^{xiii} ein „Positionspapier“ des Senats der Öffentlichkeit vor, das die Arbeit des Runden Tisches quasi desavouierte und damit die Bürgervertreter sehr verärgerte. Diese sahen sich nun zur Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht gegen die bisherigen Planungen gezwungen und erhielten dort im November 2010 Recht. Erst ein weiterer Runder Tisch hat danach im Frühjahr 2011, also drei Jahre später, eine friedensfähige Lösung erarbeiten können.^{xiv}

Weitere Grenzen ergeben sich auch immer wieder durch schlecht durchgeführte Moderationen: Da wird den Beteiligten zu wenig Zeit gelassen, Vertrauen aufzubauen; es werden wichtige Informationen verschwiegen; einflussreiche Player verlassen das Feld oder es wird filibustert, um vernünftige Verhandlungen zu verzögern bzw. zu stören. Es wird also nicht auf gleicher Augenhöhe, nicht mit dem Willen zur Zusammenarbeit, zur Bildung gegenseitigen Vertrauens sowie zu Kompromissen vorgegangen, die in Demokratien immer wieder notwendig sind. Wenn Bürger jedoch an Entscheidungen in der hier vorgestellten positiven Art und Weise beteiligt sind, erfährt staatliches Handeln erfahrungsgemäß größere Legitimität und Zustimmung- bzw. Folgebereitschaft.

Keine Grenzen sehe ich des Weiteren darin, dass ein konfliktärer Planungsprozess als zu komplex oder fachlich kompliziert angesehen wird. Hier kommt es darauf an, dass Moderatoren die Gutachter dazu bringen, die Teilnehmer in verständlicher Weise in die Materie einzuweisen, wie dies beispielhaft Heiner Geissler in seiner Moderation zu Stuttgart 21 tat. Und oft genug haben die Teilnehmer durch ihre Nachfragen Widersprüche zwischen den Gutachtern aufgedeckt.

Begrenzen die anderen Beteiligungsverfahren, wie Plebiszite oder die gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungs- und Einspruchsrechte die hier diskutierte Bürgerbeteiligung? Nein, diese sollten aber auch nicht abgeschafft, sondern um die hier gemeinten Beteiligungsprozesse erweitert werden. Volks- bzw. Bürgerentscheide sollten als letztinstanzliche Entscheidungsverfahren dienen, wenn anders keine Legitimation erreicht werden kann. Gerade darin, dass die von mir hier behandelten Beteiligungsformate rechtlich nicht formalisiert sind, liegt ihre Wendigkeit und Anpassungsfähigkeit, die sie so hilfreich in Konfliktsituationen macht. Und selbst, wenn am Ende keine Win-Win-Lösung oder ein anderer Kompromiss steht, sind die Ergebnisse dieser Beteiligungsprozesse – die dokumentierten Sichtweisen der Kontrahenten, dessen, was sie wollen oder auf gar keinen Fall wollen, sowie alle im Verlauf der Verhandlungen gewonnenen Erkenntnisse und Daten – ja nicht wertlos für das weitere Planungs- und Entscheidungsverfahren. Und sollte wirklich keine Lösung für den Konflikt in Sicht sein, dann, aber auch erst dann sollte das Instrument des Plebiszits greifen, das dann sicherlich viel fundierter verlaufen kann – aber eben auch immer Verlierer hinterlässt und Einigkeit oft nur durch den starken Legitimationszwang herstellt, den man Plebisziten hierzulande einräumt.

Fazit

Unsere Gesellschaft, die dem Prozess zunehmender Pluralisierung bzw. sogar Fragmentarisierung ausgesetzt ist, ist gut beraten, wenn sie, wo überhaupt nur möglich, ihre Bürgerinnen und Bürger, vor allem auch die jungen, in die Konfliktlösungsprozesse mit einbezieht. Die Instrumente dafür sind vorhanden. Die möglichst frühe und umfassende Beteiligung der Bevölkerung an Großprojekten, generell an konfliktären Planungsprozessen, wird zum Einen deren nachhaltiger Lösung zuträglich sein und zum Anderen der Gesellschaft als demokratischem Gemeinwesen gut tun.

- i Heitmeyer, Wilhelm: Rohe Bürgerlichkeit. In: Die Zeit vom 22.9.2011
- ii Walter, Franz: Alt, stur, egoistisch. In: Spiegel online vom 08.09.2011
- iii So in Anlehnung an Robert Putnams Bestimmung von Sozialkapital; vgl. z.B. Putnam, Robert (2000): Bowling alone. New York, S. 19
- iv Der Begriff „Allparteilichkeit“ wird heute in der einschlägigen Literatur dem ehemals üblichen Begriff „Neutralität“ vorgezogen.
- v Dabei beziehe ich mich auf folgende Verfahren:
- Buxtehude: Zusammenleben mit Ausländern (1993/94),
 - Hamburg - St. Georg: Mediation Drogenprobleme am Hauptbahnhof (1998/1999),
 - Hamburg: Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses zur Modernisierung der Hamburg Messe (2000),
 - Hamburg: Moderation Airbus – Ausstattungshalle (Sept./Okt. 2002),
 - Bremen: Kommunikative Begleitung der Entwicklung eines freiraumplanerischen Leitbildes für die Pauliner Marsch (2004/05),
 - Bremen: Moderation des Runden Tisches zur A 281 (Oktober 2007-April 2008),
 - Hamburg: Moderation Kompromissgespräch Bezirk Eimsbüttel und Isebeck-Initiative (April 2010),
 - Hamburg: Moderation der Koordinierungsgruppe zur Bürgerbeteiligung am Masterplan/Zukunftsplan Altona (seit Januar 2010),
 - Hamburg: Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses Mitte Altona (seit Mai 2011).
- vi Elias, Norbert, u.a.(1990): Etablierte und Außenseiter. Frankfurt/Main, S. 166ff.
- vii Dialogisch nennen wir diese Interviews nicht nur deshalb, weil es sich bei ihnen um ein weitgehend freies Gespräch handelt, sondern darüber hinaus auch deshalb, weil wir nach Abschluss der Interviews deren Auswertung durch uns den Interviewpartnern zur Diskussion stellen. Wir wollen damit ein wenig sicherer stellen, dass wir die Interviewaussagen nicht fehl interpretieren.
- viii Ich danke Frau Eschricht, Frau Heimfarth, Frau Hollstegge, sowie Herrn Diercks, Herrn Goritz und Herrn Hirte für ihre Bereitschaft zu einer Nachbefragung im Sommer 2011.
- ix Ich danke Herrn Müller, ehem. Geschäftsführer Werder Bremen, und Herrn Bücking, Ortsamtsleiter Bremen Mitte, für ihre diesbezüglichen telefonischen Auskünfte am 18. bzw. 20.10.2011.
- x So Feindt, Peter H./ Gessenharter, Wolfgang (2000): Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses zur Modernisierung der Hamburg Messe. Abschlussbericht, Hamburg, S. 36 (als download verfügbar: <http://www.prof-gessenharter.de/PDF/Abschlussbericht.pdf>)
- xi Bertelsmann Stiftung (2010): Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle. Gütersloh: S.55; vgl. auch Vetter, Angelika (Hg.) (2008): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden. Zur gesamten Thematik immer noch Standard: Glasl, Friedrich (2002): Konfliktmanagement. Bern, 7.Aufl.
- xii Vgl. Busch, Christoph (2007): Konfliktbearbeitung an Schulen durch demokratiepädagogische Jugendforschung. Hamburg; vgl. auch Seifert, A. & Zentner, S. (2010): Service-Learning – Lernen durch Engagement: Methode, Qualität, Beispiele und ausgewählte Schwerpunkte. Eine Publikation des Netzwerks Lernen durch Engagement. Weinheim: Freudenberg Stiftung; vgl. auch die seit 2004 in verschiedenen Bundesländern stattfindende Reihe des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) mit dem Schwerpunkt "Schule und Bürgerschaftliches Engagement". Dass institutionalisierte Jugendbeteiligung langfristig auf eher mangelnde Beteiligungsbereitschaft stößt, zeigt eindrucksvoll am Beispiel des Kinder- und Jugendbeirats Reinbecks Maßlo, Jens (2010): Jugendliche in der Politik, Wiesbaden.
- xiii Es handelt sich dabei um meine Moderation des Runden Tisches zur A 281 von Oktober 2007 bis April 2008 in Bremen.
- xiv Ich danke Herrn Breeger, Sprecher der Vereinigung der Bürgerinitiativen Obervieland/Huckelriede für eine menschengerechte A 281, Bremen, für seine telefonischen Auskünfte am 18.10.2011.