

Bürgerbeteiligung für die Energiewende in Berlin

Stellungnahme im Rahmen der 18. Sitzung der Enquete-Kommission „Neue Energie für Berlin“ zum Thema *Institutionen*

Ina Richter – Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Potsdam

Bezugnehmend auf den Tagesordnungspunkt „Institutionen“ generell und Frage 13) des Fragenkatalogs „Wie soll das Potential der Windenergie auf den berlineigenen Flächen in Brandenburg oder in Brandenburg selber ausgeschöpft werden?“

Problemaufriss

Mit der Energiewende nehmen wir in Berlin eine enorme gesellschaftliche Herausforderung an, die nur durch das gemeinschaftliche Wirken von Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Bürgerinnen und Bürgern zu meistern ist. Energiewende meint dabei einen **sozio-technischen Transformationsprozess**, der nicht nur auf technologische Innovationen, auf neue energiesparende und energieeffizientere Produkte setzt. Wir brauchen vielmehr auch einen Wandel von Lebensstilen, einen sparsamen und effizienten Umgang mit Energie. Damit ist die Beteiligung von allen Bürgerinnen und Bürgern, als Mieter, mobile Akteure in der Stadt, Konsumenten, Unternehmer und als Ideengeber gleichermaßen gefordert.

Bürgerbeteiligung findet in der Energiewende einerseits auf der Ebene des Gestaltens, der Selbstorganisation statt. Zu denken ist hier an die zahlreichen Energiegenossenschaften und Privatpersonen, die Bürgerwindparks realisiert und die Energiewende seit den 1990er Jahren vorantreiben. Beteiligung im Rahmen der Energiewende bedeutet aber auch Widerstand und Konflikt. Exemplarisch dafür stehen die vehementen Proteste gegen Übertragungsnetze und Windenergieanlagen in Bayern und Brandenburg. Sie verdeutlichen, dass top-down Planungen ohne den Einbezug der Betroffenen nicht mehr umzusetzen sind. Für die Energiewende wird es daher entscheidend sein, inwiefern es uns gelingt, die Energie des Widerstands in konstruktive Bahnen zu lenken.

Dialogorientierte Bürgerbeteiligung als Chance für die Energiewende

Was wir für die Energiewende brauchen, sind neue Wege der Partizipation – der aktiven Teilhabe, der Kooperation und Mitgestaltung. Wir brauchen Räume, die gegenseitiges **Verständnis** und die **gemeinsame Entwicklung von Lösungen** überhaupt erst ermöglichen. Verfahren der formellen, gesetzlich geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung sind wenig beteiligungsoffen und hierfür weitgehend ungeeignet.

In der Praxis haben sich Verfahren der dialogorientierten Bürgerbeteiligung vielfach bewährt. Derartige Verfahren sind meist informell, d.h. sie unterliegen keinen/kaum gesetzlichen Regelungen. Sie ermöglichen Mitsprache von Bürgerinnen und Bürgern auch

jenseits von Mitgliedschaft und Engagement in organisierten Verbänden und Initiativen. Im Kern geht es bei diesen Beteiligungsformen um einen neuen Modus des Austauschs von Argumenten mit dem Ziel der gemeinschaftlichen Willensbildung und Lösungsfindung. In meist mehreren Diskussionsrunden wägen die Beteiligten alternative Positionen unter der Prämisse ab, andere Standpunkte zu berücksichtigen. Verfahren dialogorientierten Bürgerbeteiligung sind **kein Ersatz repräsentativer Strukturen unseres demokratischen Systems**, sondern ergänzen diese sinnvoll.

Für die Energiewende erörtern Bürgerinnen und Bürger gemeinsam mit Experten sehr komplexe Themen, wie zur Entwicklung von Energiekonzepten (Gräfenhainichen), zur Ausweisung von Windvorrangflächen (Schorndorf/Winterbach), zur Entwicklung von Photovoltaikprojekten (Konstanz), zur Diskussion von Zukunftsperspektiven der nachhaltigen Wärmeversorgung (Rottweil/Hausen) oder auch zur Identifizierung von raum- und sozialverträglichen Varianten von Stromtrassen (Ostbayernring). Ergebnis dieser Prozesse sind Empfehlungen für Vorhabens- und Entscheidungsträger in Gemeinderäten, etc., Konzeptvorlagen oder Projektentwürfe.

In derartigen partizipativen Prozessen können wir die **Potentiale dialogorientierter Bürgerbeteiligung** für die Energiewende einlösen, nämlich

- die Qualität von Planungen durch Schöpfung lokaler Wissensvorräte und kreativen Potentials zu verbessern;
- Konflikte zu antizipieren, diesen vorzubeugen bzw. aufzulösen
- Akzeptabilität von Handlungsmaßnahmen und Entscheidungen zu erzeugen;
- die Vernetzung von Bürgerinnen und Bürgern wie Schlüsselakteuren zu fördern;
- die Legitimität von Planungsprozessen, politischen Entscheidungen zu erhöhen;
- Kompetenzen in demokratischer wie sachlicher Hinsicht zu stärken
- Aktivierung, Selbstorganisation und Selbstwirksamkeit zu stärken.

Wie muss dialogorientierte Bürgerbeteiligung gestaltet sein?

Kritiker haben in der Vergangenheit immer wieder Schattenseiten dialogorientierter Bürgerbeteiligung betont: Die Dominanz der „üblichen Verdächtigen“, der Gegner von Projekten und der Beteiligungseliten in Verfahren oder der hohe Aufwand und Kosten. Auch können Verfahren Frustration auf Seiten der TeilnehmerInnen wie den Vorwurf der Alibibeteiligung und Akzeptanzbeschaffung hervorrufen.

Eines muss daher ganz klar sein: Nur handwerklich „gut gemachte“ Verfahren können die Potentiale von Bürgerbeteiligung einlösen! Es reicht nicht, allein Formate und Methoden anzuwenden, die den Herausforderungen des Problems nicht genüge tun.

Partizipative Verfahren **müssen kontextsensibel konzipiert** und professionell durchgeführt werden. Sie müssen einen **echten Gestaltungsspielraum** bieten – nicht der nachträglichen Absehung von Beschlüssen dienen. **Legitime** Verfahren zeichnen sich aus durch

- Heterogenität der Teilnehmer, z.B. durch Methoden der Zufallsauswahl
- Transparenz von Prozessgestaltung, -verlauf und Ergebnissen
- die Möglichkeit, Argumente auf Augenhöhe auszutauschen
- ein Mandat und Rückkopplung der Ergebnisse an formelle Planungsprozesse, Entscheidungsprozesse in Gemeinderäten, etc.,

In der Praxis sieht es nun so aus, dass es **kaum verlässliche Rahmenbedingungen** für eine Mitwirkung von Betroffenen bei Infrastrukturvorhaben gibt. Der Anstoß kommt oft erst dann, wenn sich Meinungen bereits polarisiert haben. Wo Bürgerbeteiligung stattfindet, hat sie **episodischen Charakter**. Sie ist längst keine Selbstverständlichkeit in Planungsverfahren und politischen Entscheidungsprozessen. Erfahrungen und ein routiniertes Miteinander bei der Problemlösung zwischen Bürgerinnen und Bürger, Politik und Verwaltung können so kaum entstehen. **Ohne Kontinuität** wird Bürgerbeteiligung leicht zu einem hohen Aufwand. In der Zukunft benötigen wir daher eine **strukturelle Verankerung** partizipativer Verfahren, die eine verlässliche und frühzeitige Mitwirkung, die Qualität und letztlich auch Effizienz der Beteiligungspraxis sicherstellt.

Institutionalisierung ist dabei nicht hinreichend – wir brauchen auch **eine Beteiligungskultur**; d.h. Methoden- und Partizipationskompetenzen, Bereitschaft partizipative Rahmenbedingungen für Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, Ängste und Widerstände in Verwaltungen und Behörden zu überwinden und sich auf das Risiko Bürgerbeteiligung einzulassen. Es braucht Führungskräfte, die die Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger anerkennen.

Wie kann Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung gehen?

Veranlasst durch Widerstände gegen von Stadt- und Gemeinderäten beschlossene Großprojekte haben einige Kommunen und Länder begonnen, Bürgerbeteiligung institutionell zu stärken. Auf Länderebene sticht das Land **Baden-Württemberg** hervor. Hier ist Bürgerbeteiligung Programm. Im Zentrum stehen die Gemeinden, die ihrerseits teilweise auf Strukturen wie Beteiligungsrichtlinien aufbauen. Seit 2011 wird das Thema auf Landesebene durch die die Staatsrätin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft gestärkt. Eine ihrer ersten Amtshandlungen war die Entscheidung eine rechtlich verbindenden Verwaltungsvorschrift für Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben und einen Leitfadens für eine neue Planungskultur zu entwickeln (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de>). Zudem wurde eine „Allianz für Beteiligung“ auf Landesebene gegründet, die durch Stiftungsgelder gefördert für die Vernetzung und das regelmäßige Monitoring von Beteiligungsaktivitäten in Baden-Württemberg zuständig ist.

Auf kommunaler Ebene hat **Heidelberg** eine städtische Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung eingerichtet, die eine beratende Funktion für Bürgerinnen und Bürger und Fachämter zu Fragen von Partizipation hat. Zu ihren Kernthemen zählen Stadtgestaltung, Konversion von Flächen wie 100% Klimaschutz. Richtungsweisen bei Projekten der Stadt sind Leitlinien für eine stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, die im Gemeinderat beschlossen und in der Satzung der Stadt verankert sind. Deren Herzstück ist eine Vorhabensliste aktueller Projekte der Stadt, die Transparenz schafft und eine bedarfsgerechte dialogorientierte Beteiligung ermöglicht. Die ersten Erfahrungen zeigen: Die Energie fließt jetzt in die gemeinsame Entwicklung von Projekten, statt die Verteidigung von Beschlüssen (<http://www.boell-thueringen.de/de/2014/12/16/von-heidelberg-bis-jena-mehr-beteiligung-durch-vorhabenlisten-und-leitlinien>).

Bonn hat ebenso wie Heidelberg Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern entwickelt, die vom Rat beschlossen und im Ortsrecht verankert wurden. Sie gelten verpflichtend für Vorhaben der Stadt Bonn. Der Fachbereich Bürgerbeteiligung der Stadt fungiert als »Koordinationsstelle Bürgerbeteiligung«. Neben diesem berät und unterstützt ein Beirat Bürgerbeteiligung die Projektträger bei der Planung, Durchführung und Ergebnisauswertung der Beteiligungsverfahren (https://bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/index.html).

Leipzig hat noch vor Heidelberg Leitlinien für Bürgerbeteiligung erarbeitet. Anfangs waren sie nicht in der Satzung der Stadt verankert und fanden kaum Anwendung in der Praxis. Das Projekt „Leipzig weiter denken“ gab neuen Anstoß. Leipzig hat nun eine Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung, die seit 2014 als Beratungsstelle bei Beteiligungsverfahren fungiert und Coachings in der Stadtverwaltung organisiert. Hier wird das Wissen um Beteiligungsaktivitäten durch Monitoring und Reflektion nachhaltig gebündelt (<http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/buergerbeteiligung-und-einflussnahme/leipzig-weiter-denken/>).

Andere Städte wie **Mannheim** haben im Zuge themenspezifischer Stadtentwicklungsprojekte Strukturen für Bürgerbeteiligung geschaffen. Mit dem Mannheimer „Projekt der tausend Ideen“ (<http://www.konversion-mannheim.de/>) wurde ein umfangreiches Beteiligungsverfahren initiiert, um ehemalige Kasernenflächen in Lebensräume der Stadtgesellschaft umzuwandeln. Für die Koordination dieses Prozesses wurde bei der Stadt eine Stabsstelle mit einigen Mitarbeitern und eigenem Etat eingerichtet, die mit anderen Fachbereichen der Mannheimer Verwaltungen kooperiert und Bürgerbeteiligung organisiert.

Richtungsweisend für die Institutionalisierung und Verstetigung von Bürgerbeteiligung sind die Entwicklungen im **westösterreichischen Bundesland Vorarlberg**. Hier wurde das Büro für Zukunftsfragen (<http://www.vorarlberg.at/zukunft/>) als Stabsstelle im Amt der Vorarlberger Landesregierung eingerichtet, die in fachlicher Hinsicht direkt dem Landeshauptmann zugeordnet ist. Das Büro verfolgt die Mission Engagement zu fördern, Menschen zu Themen nachhaltiger Entwicklung zusammenzubringen. Das Büro für Zukunftsfragen hat hierfür eigene Formate der dialogorientierten Bürgerbeteiligung, die BürgerInnenräte, entwickelt.

Das Format dient den Verwaltungen dazu, frühzeitig wichtige gesellschaftliche Themen mit ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern zu diskutieren und einen Überblick über Meinungsbilder zu gewinnen. Die Bürgerinnen und Bürgern erarbeiten wiederum Empfehlungen für Entscheidungsträger und können so zur Legitimierung von Politik- und Verwaltungshandeln beitragen. Seit 2013 gibt es zudem eine rechtliche Grundlage für die Erweiterung der repräsentativen Demokratie um partizipative Elemente.

Ansätze auf einen Blick

- Vorhabenslisten für mehr Transparenz über Infrastrukturvorhaben
- Qualitäts- und Leitlinien für Bürgerbeteiligung
- verlässliche Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung, z.B. durch Verankerung von Beteiligungsverfahren in der Gemeindeordnung, Landesverfassung
- Stabs-/Fachstellen, Beauftragte für Bürgerbeteiligung, die Beteiligungsverfahren begleiten, reflektieren, auswerten und Lernprozesse initiieren, die Coachings und Beratung für zuständige Fachämter, Parlamentarier, etc. organisieren, die Erfahrungsaustauschen zwischen den Experten in Verwaltungen (kommunale/ Landesebene) ermöglichen, Beteiligungsprozesse einem Monitoring unterziehen

Was braucht Berlin für die bürgerbeteiligte Energiewende?

Eines ist klar: Widerstände gegen Infrastrukturvorhaben werden nicht einfach verschwinden. Ohne eine verstärkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern werden wir sie kaum in den Griff bekommen – die Ausbaupotentiale der Erneuerbaren nicht ausschöpfen. Episodische Beteiligungsprozesse werden jedoch nicht reichen. Bürgerbeteiligung muss selbstverständlich werden, wo es um Eingriffe in unser Lebensumfeld, um die Gestaltung unserer aller Zukunft geht.

Die dargelegten Ansätze der Institutionalisierung sind dabei nicht eins zu eins übertragbar. Berlin braucht ein passgenaues beteiligungsspezifisches Konzept. Dafür muss geprüft werden, wie Bürgerbeteiligung zwischen der Bezirks- und Landesebene effektiv koordiniert und eine vertikale Integration ermöglicht werden kann. Zudem sollten bestehenden Strukturen berücksichtigt werden, wie Quartiersräte und Stadtteilkoordinatoren und auf Erfahrungen aus Programmen wie dem Modernisierungsprogramm ServiceStadt Berlin, konkreten Einzelverfahren oder dem Umgang mit dem „Handbuch Partizipation“ (Senatsverwaltung für Umwelt und Stadtentwicklung) aufzubauen.