

Fördert Bürgerbeteiligung die Akzeptanz von Planungsprozessen und -ergebnissen?

Prof. Dr. Oscar Gabriel, Universität Stuttgart

1. Einleitung: Bürgerbeteiligung und Akzeptanzstiftung

Bürgerschaftliche Beteiligung, darin stimmen Wissenschaftler, Politiker, Journalisten und viele Bürger überein, ist das Herzstück der Demokratie. Politischen Entscheidungen wird besonders dann eine hohe Legitimität attestiert, wenn sie in einem breit angelegten, transparenten Verfahren zustande gekommen ist, zu dem alle Interessierten und Betroffenen frühzeitig Zugang haben. Seine normative Grundlage findet das Prinzip der Bürgerbeteiligung in dem in allen demokratischen Verfassungen enthaltenen Grundsatz der Volkssouveränität. Demnach ist politische Herrschaft nur dann legitim ist, wenn sie von einer breiten Zustimmung aller Mitglieder der politischen Gemeinschaft getragen ist. Zustimmung kommt nicht allein durch eine aktive Mitwirkung an Entscheidungen zustande. Sie kann auch in der Identifikation mit den für die politische Gemeinschaft typischen Werten, Normen und Institutionen verankert sein, sich aus dem Gefühl der Zugehörigkeit ergeben. In gut funktionierenden Demokratien schließlich beruht sie auf sozialem und politischem Vertrauen. Damit beschreiben wir die Überzeugung, dass das politische System, seine Institutionen und Repräsentanten eine Politik betreiben, die in der Summe den Interessen und Wertvorstellungen der Mitglieder der politischen Gemeinschaft entspricht oder ihnen zumindest auf Dauer nicht systematisch widerspricht.

Bürgerschaftliches Engagement ist somit nicht der einzige Weg zu einer legitimen, von einer breiten öffentlichen Akzeptanz getragenen Politik. Sie gehört aber zu den wichtigsten Mitteln der Herstellung von Legitimität und Akzeptanz. Historisch bezog sich die Forderung nach bürgerschaftlicher Beteiligung an der Politik auf die verfassungsmäßige Garantie von Artikulations- und Organisationsrechten sowie auf die Einführung einer demokratisch gewählten Volksvertretung. Durch die Nutzung dieser Rechte, z.B. des Rechts auf freie Meinungsäußerung, des Petitionsrechts, der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit, konnten die Bürger den politischen Entscheidungsträgern ihre Forderungen mitteilen und sich zu Parteien und Verbänden zusammenschließen, die den Forderungen durch die Mobilisierung kollektiver Machtressourcen mehr Nachdruck verliehen. Diese Beteiligungsrechte gehören bis heute zu den Grundprinzipien der repräsentativen Demokratie. Ihre Legitimität ist unbestritten, über ihre Effektivität als Instrumente bürgerschaftlicher Beteiligung dagegen gibt es Kontroversen.

Die vermeintliche Zunahme bürgerschaftlicher Proteste gegen demokratisch zustande gekommene Entscheidungen stärkt die Zweifel an der Problemlösungskapazität der Verfahren und Institutionen der repräsentativen Demokratie und scheint der Forderung nach mehr direkter bürgerschaftlicher Mitsprache bei der Lösung politischer Probleme Rückhalt zu geben.

Zu den wichtigsten Anwendungsbereichen bürgerschaftlicher Beteiligung gehört die politische Planung, insbesondere die Planung großer wirtschaftsnaher Infrastrukturprojekte. Gegen diese artikuliert sich seit dem Entstehen lokaler Bürgerinitiativen in den 1970er Jahren immer wieder Widerstand. Besonders augenfällig wurden die Konflikte bei der Planung von Kernkraftwerken, der Erweiterung von Flughäfen oder zuletzt beim Bahnhofprojekt Stuttgart 21. Die Proteste richteten sich sowohl gegen den Inhalt der geplanten Maßnahmen als auch gegen den Ablauf der Planungs- und Entscheidungsprozesse. Dies löste die Frage aus, ob sich durch eine bessere Beteiligung der Bürger an den Planungs- und Entscheidungsprozessen deren Akzeptanz bzw. die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen erhöhen lasse und ob die im Planungsrecht vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten das Ziel der Akzeptanzbildung nicht mehr erreichen.

Die Frage, ob bürgerschaftliche Beteiligung die Akzeptanz von Planungsergebnissen und –prozessen fördert, ist aus mehreren Gründen nur schwer zu beantworten:

Erstens ist nicht jedes geplante Projekt gleichermaßen problembehaftet. Deshalb muss man die Frage stellen, unter welchen Bedingungen Planungen auf besonders große Akzeptanzprobleme stoßen.

Zweitens sind nicht alle Formen bürgerschaftlicher Beteiligung darauf ausgerichtet, Akzeptanz zu schaffen und Konsens zu bilden. Einige erfüllen vielmehr den Zweck, Konflikte sichtbar zu machen, was die Akzeptanzbildung erschweren kann.

Drittens dürfte die konkrete Handhabung von Planungsverfahren eine wesentliche Rolle dafür spielen, ob Akzeptanzprobleme auftreten.

Viertens muss man zwischen der Akzeptanz von Verfahren und der von Ergebnissen sowie zwischen Zustimmung und Hinnahme unterscheiden. Beteiligungsverfahren beseitigen häufig den in der Sache bestehenden Dissens nicht. Sie tragen aber zur Akzeptanz bei, wenn das Verfahren als demokratisch und fair eingestuft wird.

Schließlich stehen alle folgenden Ausführungen unter dem Vorbehalt, die Debatte über die Auswirkungen bürgerschaftlicher Beteiligung auf die Akzeptanz von Entscheidungen eher von Hoffnungen oder Befürchtungen bestimmt als von belastbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen getragen wird.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich für den Vortrag die folgenden Schritte: Ich skizziere zunächst die Bedingungen, die bei demokratischen Entscheidungen Akzeptanzproblemen herbeiführen und welche dieser Ausgangsbedingungen besonders schwerwiegende Akzeptanzprobleme schaffen. Sodann prüfe ich, welche Beteiligungsformen sich besonders dafür eignen, Akzeptanz zu schaffen und auf welche Eigenschaften dies zurückzuführen ist. Abschließend fasse ich die Erkenntnisse über den Beitrag der Bürgerbeteiligung zur Bildung von Akzeptanz zusammen und bewerte sie im Hinblick auf ihre wissenschaftliche und praktische Relevanz.

2. Das Entstehen von Akzeptanzproblemen in pluralistischen Demokratien

Die Erkenntnis, dass die Resultate von Planungsprozessen nicht selbstverständlich von allen Betroffenen akzeptiert werden, kommt für Planer und Experten oft überraschend. Die fehlende Antizipation von Konflikten und Widerständen resultiert aus der in der deutschen Planungs- und Verwaltungspraxis vermutlich noch immer nicht überwundenen Reduzierung von Planungsproblemen Rechts- oder Fachfragen und dem Ignorieren ihrer politischen Dimension. Damit verbindet sich die Vorstellung, für die betreffenden Probleme gäbe es eine objektiv richtige, sachgerechte oder zumindest optimale Lösung, die es zu finden und umzusetzen gelte. Diese verengte bzw. falsche Perspektive hat weit reichende Implikationen für die Handhabung von Planungsverfahren, und sie beeinflusst auch die der Öffentlichkeit in diesem Prozess zugewiesene Rolle. Das Finden der sachgerechten Lösung wird als Aufgabe von Experten betrachtet. Laien können auf Grund ihrer fehlenden Expertise nicht viel zur Problemlösung beitragen bzw. durch das Artikulieren ihrer partikularen Interessen eine sachgerechte Problemlösung.

Die Reduzierung von Planungsproblemen auf Rechtsfragen verstärkt diese Fehlperzeption. Das Rechtssystem moderner Staaten ist ein professionalisiertes, hierarchisches System. Es dient der autoritativen Lösung von Konflikten durch unabhängige Repräsentanten Rechtssystems, die zu diesem Zwecke auf die existierenden Rechtsnormen zurückgreifen. Bei der Lösung der Probleme ist zu prüfen, welche Rechtsnormen einschlägig sind und ob sie korrekt angewandt wurden. Dies gilt auch für die Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren. Diesen ist vor allem die Funktion zugeordnet, Rechtsansprüche der Bürger zu erkennen und zu bewahren.

Die Idee von der Existenz der einen, sachgerechten Lösung eines Problems geht an der Realität pluralistischer Gesellschaften vorbei. In diesen sind Planungs- und Entscheidungsprozesse in ein System konkurrierender, vielfach gegensätzlicher Interessen und Wertvorstellungen eingebunden, aus denen unterschiedliche bzw. gegensätzliche Problemsichten resultieren. Jedes Mitglied der Gesellschaft hat bestimmte Anliegen, Ideen und Prinzipien, für deren Verwirklichung es sich engagiert, wenn es dies für erforderlich hält. Alle Vorstellungen von der angemessenen Form der individuellen und kollektiven Daseinsgestaltung haben in Demokratien zunächst einmal die gleiche Berechtigung. Dies impliziert, dass sie den gleichen Anspruch darauf, von den Entscheidungsträgern beachtet zu werden. Keine Forderung darf auf Grund ihrer Herkunft oder ihres Inhaltes aus dem politischen Prozess ausgeschlossen oder gegenüber anderen schlechter gestellt werden. Die Offenheit für die Belange aller gesellschaftlichen Interessen und Wertvorstellungen gehört zu den Qualitätsmerkmalen der Demokratie.

Aus dieser Position ergeben sich anspruchsvolle Erwartungen an das Verhalten der Entscheidungsträger und der Bürger im politischen Prozess.

Die Entscheidungsträger stehen vor der Aufgabe, allen an sie herangetragenen Forderungen bei ihren Entscheidungen das gleiche Maß an Aufmerksamkeit zu schenken und sich um

deren faire Berücksichtigung zu bemühen. Die Mitglieder der Gesellschaft sind mit der nicht minder schwierigen Herausforderung konfrontiert, die Interessen und Wertvorstellungen der anderen Mitglieder der Gesellschaft als den eigenen gleichwertig zu betrachten und zu akzeptieren, dass sie ihre Interessen und Ziele nicht in jedem Konfliktfall durchsetzen können.

In modernen Gesellschaften wird nicht jedes aus der Pluralität von Interessen und Wertvorstellungen resultierende Problem zu einer politisch zu regelnden Angelegenheit. Zahlreiche Probleme der individuellen und kollektiven Lebensgestaltung werden in der Familie, im Wirtschaftssystem oder durch Organisationen des Dritten Sektors gelöst. Staatliche Einrichtungen sind nicht unmittelbar involviert. Allerdings erwarten die Menschen vom Staat die Bereitstellung umfassender, qualitativ hochwertiger öffentlicher Güter. Um den Entscheidungsträgern ihre politischen Forderungen mitzuteilen, beteiligen sie sich am politischen Leben. Sie werden individuell aktiv, schließen sich auf der Basis gemeinsamer Präferenzen zu intermediären Organisationen zusammen oder machen ihre Forderungen über die Massenmedien geltend.

Die Bearbeitung der politischen Forderungen funktioniert umso besser, je mehr Ressourcen verfügbar sind, je offener der politische Willensbildungsprozess ist und je besser es der Bevölkerung gelingt, die politischen Führungsgruppen durch die Bündelung und Mobilisierung von Machtressourcen zu responsivem Handeln zu veranlassen. Ein wichtiger Bestandteil des Systems der Artikulation, Aggregation und Durchsetzung von Forderungen ist die bürgerschaftliche Beteiligung.

Allerdings erwartet die Bevölkerung von den politischen Entscheidungsträgern nicht nur die Offenheit gegenüber ihren Forderungen, die Beschäftigung mit ihnen, die öffentliche Debatte über die politische Agenda und das Ausarbeiten von Vorschlägen zur Lösung der anstehenden Probleme. Sie erwarten auch, dass am Ende eines breiten, offenen und fairen Willensbildungsprozess eine für alle Mitglieder der politischen Gemeinschaft verbindliche Entscheidung steht, die das artikulierte Problem löst.

Diese Notwendigkeit führt fast unausweichlich zu Konflikten und Akzeptanzproblemen. Bei jeder Entscheidung setzt sich eine Alternative gegenüber konkurrierenden Alternativen durch. Damit kommen die Forderungen bestimmter Gruppen zum Zuge, die anderer aber nicht. Die im pluralistischen Wettbewerb um knappe politische Güter erfolgreiche Gruppe wird mit den Ergebnissen der Entscheidung zufrieden sein. Für die unterlegenen Gruppen stellt sich dagegen die Frage, aus welchen Gründen man eine Entscheidung akzeptieren sollte, die gegen die eigenen Präferenzen verstößt. Kompromisslösungen an Stelle von Mehrheitsentscheidungen können das Problem des politischen Scheiterns entschärfen. Sie lösen es aber nicht, denn Kompromisse zeichnen sich ja gerade dadurch aus, dass die ursprünglich erhobenen Forderungen nur teilweise durchgesetzt werden.

Bürgerschaftliche Beteiligung kann die ungleiche Verteilung von Erfolgen im politischen Wettbewerb nicht aus der Welt schaffen. Bei einer erfolgreichen Beteiligung ist in der Regel

die Akzeptanz der herbeigeführten Entscheidung gewährleistet. Im Falle des Scheiterns des Engagements ist dies aber nicht bzw. nur unter günstigen Umständen zu erwarten. Bevor ich mich näher mit den Bedingungen befasse, unter denen bürgerschaftliches Engagement Akzeptanz stiften kann, möchte ich der Frage nachgehen, welche Problemcharakteristika besonders konfliktträchtig sind und deshalb mit besonders großen Akzeptanzproblemen belastet sein dürften.

3. Konfliktverschärfende Merkmale politischer Problemen

Nicht alle Probleme, deren Lösung von Planern, Entscheidern und Verwaltungen erwartet wird, sind nicht in gleichem Maße konfliktträchtig. Drei Problemcharakteristika erschweren die Konsensbildung und die Akzeptanz von Misserfolgen bei der Durchsetzung von Forderungen: Erstens die Intensität der Präferenzen, zweitens die Behandlung der Konflikte als Werte- statt als Interessenkonflikte und drittens die Teilbarkeit von Erfolgen bzw. die Möglichkeit zur Kompensation von Misserfolgen.

Unterschiedliche Konfliktpotenziale von Planungs- und Entscheidungsproblemen ergeben sich zunächst aus dem Umstand, dass die Öffentlichkeit aus Interessierten und Uninteressierten, Betroffenen und nicht Betroffenen, Engagierten und Passiven besteht. Gesellschaften gliedern sich zudem in eine Vielzahl von Issuepublika, die bestimmte politische Fragen für relevant halten, andere aber nicht (Neuman 1986). Forderungen, hinter denen keine engagierten Issuepublika stehen, lassen sich einfacher erfüllen als solche, die für die einen mehr oder minder großen Teil der Bevölkerung nicht bedeutsam sind. Gruppendynamische Prozesse beim Kampf um die Durchsetzung der Forderungen verstärken in der Regel die ursprünglich vorhandenen individuellen Präferenzen.

Die Intensität von Präferenzen beeinflusst die Akzeptanz von Problemlösungen unter zwei Gesichtspunkten: Erstens ist es schwierig, die Nichterfüllung von Forderungen zu akzeptieren, denen man eine große Bedeutung beimisst. Zweitens tragen intensive Präferenzen eine hohe Mobilisierungskapazität in sich. Dies führt dazu, dass Personen mit intensiven Präferenzen sich besonders gut über die betreffende Sache informieren, sich ein kompetenteres Urteil über sie zutrauen und sich aktiv für deren Durchsetzung engagieren. Sie nehmen somit für die Durchsetzung ihres Zieles einen relativ großen Aufwand auf sich und sind auch aus diesem Grunde weniger kompromissbereit als in weniger bedeutsamen Angelegenheiten. Da nur wenige Menschen sich aktiv für Angelegenheiten engagieren, die sie für unwichtig halten, hat jeder Fall von Bürgerbeteiligung ein konfliktverschärfendes Potenzial.

Die Intensität von Präferenzen ist nicht notwendigerweise an eine unmittelbare Betroffenheit oder an die Größe der von einem Problem betroffenen Gruppe gebunden. Sie ergibt sich aus den subjektiv erwarteten Gewinnen bzw. Verlusten einer Entscheidung. Wie die empirische Konfliktforschung zeigt hat, lassen sich Interessenkonflikte leichter lösen als Wertekonflikte, Konflikte über Mittel leichter als Konflikte über Ziele und Konflikte über

Prioritätensetzungen leichter als Konflikte über die Verwirklichung oder Nichtverwirklichung eines Zieles.

In Konflikten über Werte oder politische Ziele stehen sich mindestens zwei Gruppen mit gegensätzlichen Vorstellungen davon gegenüber wie das menschliche Zusammenleben gestaltet und welche Ziele zur Erreichung des gewünschten Zustandes angestrebt werden sollen. Die Verknüpfung von Entscheidungsproblemen mit grundlegenden Gegensätzen über die richtige Form des Zusammenlebens von Menschen in der Gesellschaft begründet eine intensive Präferenz für die eigene Position und zugleich eine Ablehnung der konkurrierenden Position. Befürworter und Gegner eines Ausstiegs aus der Kernenergie haben gegensätzliche Vorstellungen von einer guten Gesellschaft. Die Überzeugung, die moralisch richtigen Ziele anzustreben, erschwert das Finden von Kompromissen und macht dies in der subjektiven Wahrnehmung der Betroffenen mitunter sogar unmöglich.

Weniger konflikthaltig sind Streitfragen, bei denen über die anzustrebenden Ziele Konsens besteht. Die Auffassungsunterschiede betreffen hier entweder die zur Erreichung der Ziele sinnvollen Mittel oder die Priorität von Zielen und Maßnahmen oder den individuellen Nutzen, denen sich Menschen von der Erfüllung ihrer Forderung versprechen. Häufig ergeben sich derartige Konflikte ausschließlich aus der Knappheit von Ressourcen. Nur diese verhindert es, dass alles, was sinnvoll und wünschenswert ist, zu einem bestimmten Zeitpunkt realisiert werden kann. Konflikte dieser Art sind oft nicht trivial. Die Entscheidung, ein Problem nicht als vorrangig zu betrachten, eine ursprünglich geplante Maßnahme aus Kostengründen nur teilweise zu realisieren oder sie später als geplant in Angriff zu nehmen, kann massive Konflikte auslösen.

Schließlich können Entscheidungen für bestimmte Wege zu einem Ziel Ausdruck von Wertpräferenzen sein. Auch wenn das Ziel der Vollbeschäftigung unstrittig ist, gibt es intensive ideologische Konflikte über die Frage, ob man zu seiner Erreichung auf staatliche Konjunkturprogramme oder auf Steuererleichterungen setzen soll. Dies macht deutlich, dass keine zwischen Ziel- und Mittekongflikten keine strikte Trennlinie gezogen werden kann. Politische Akteure haben mitunter die Neigung, Interessenkonflikte zu Wertkonflikten umzudefinieren, um auf diese Art und Weise der eigenen Position ein größeres moralisches Gewicht zu geben. Die Eskalation des Konfliktes um Stuttgart 21 zu einem Glaubenskonflikt stellt Paradebeispiel für eine solche Verschiebung der Problemqualität dar.

Die Möglichkeit, Akzeptanz für strittige Entscheidungen zu schaffen, hängt weiterhin mit der Teilbarkeit der erwarteten Erfolge und mit der Möglichkeit zusammen, eintretende Misserfolge zu kompensieren. Die Teilbarkeit eines Erfolges betrifft beispielsweise das Ausmaß oder den Zeitpunkt der Realisierung einer Forderung.

Viele Verteilungs- oder Planungsprobleme lassen sich durch die Zerlegung eines angestrebten Ziels in Teilziele lösen. Dies geschieht, wenn eine Entscheidung sich nicht darauf bezieht, ob eine Straße gebaut wird oder nicht, sondern darauf wo sie gebaut wird, ob sie zwei- oder sechsspurig gebaut wird und welche Kosten dies verursacht. Bei Entscheidungen

über die Realisierung oder Nichtrealisierung eines Vorhabens lassen sich nur schwer Kompromisse schließen, es gibt eindeutige Gewinner und Verlierer, und letzteren fällt es schwer, die Abweisung ihrer Forderung zu akzeptieren. Dagegen lässt sich sehr viel leichter ein Kompromiss finden und Akzeptanz bilden, wenn eine Entscheidung teilbare Erfolge ermöglicht.

Eine zweite Möglichkeit der Akzeptanzstiftung besteht darin, diejenigen Gruppen, die ihre Forderungen nicht durchsetzen konnten, mit Leistungen in anderen – leichter verhandelbaren - Bereichen zu entschädigen, etwa indem man den Bau einer Straße durch Investitionen in den Lärmschutz und in die Verkehrssicherheit kompensiert. Bürgerbeteiligung kann vor allem in solchen Fällen zur Akzeptanz von Lösungen beitragen, in denen Kompromiss- und Kompensationsmöglichkeiten vorhanden sind und bei denen bei allen Beteiligten die Bereitschaft besteht, diese Möglichkeiten im Sinne der Akzeptanzförderung zu nutzen.

4. Bürgerbeteiligung, Konfliktregulierung und Akzeptanzbildung

Unter den Bedingungen von Werte- und Interessenpluralität lassen sich Konsense in der Sache häufig nicht erzielen. Bei den meisten politischen Entscheidungen gibt es Gewinner und Verlierer. Aus diesem Grunde für die Verlierer Anreize geschaffen werden, Entscheidungen auch dann zu akzeptieren, wenn sie ihnen nicht zustimmen.

Zu diesem Zweck existieren in Demokratien konsensfördernde kulturelle Prinzipien wie die Unterstützung von Werten, Normen, politischen Spielregeln und politischen Institutionen. Das Vertrauen zu den politischen Akteuren und Institutionen gehört zu den wichtigsten kulturellen Garanten der Bildung von Akzeptanz für inhaltlich nicht gewünschte oder gar explizit abgelehnte Entscheidungen. Konsens und Akzeptanz wird aber auch politische Verfahren geschaffen. Die Akzeptanzbildung durch Institutionen, Verfahren und kulturelle Prinzipien basiert auf folgenden Logik: Ich habe mich in einer Sachfrage zwar nicht durchgesetzt, bin aber in einem rechtlich korrekten und fairen Verfahren unterlegen und habe exakt wegen der Fairness und Rechtmäßigkeit des Verfahrens beim nächsten Mal die Chance, mit meinen Vorstellungen zum Zuge zu kommen. Oder: mit dem Inhalt der Entscheidung bin ich zwar nicht einverstanden, aber ich vertraue den Leuten, die sie getroffen haben und bin mir sicher, dass sie mit guten Gründen und nach Abwägung aller Möglichkeiten ihre Entscheidung getroffen haben.

Zu den akzeptanzstiftenden Verfahren gehört die Bürgerbeteiligung. Der ihr unterstellte Beitrag zur Bildung von Akzeptanz stützt sich auf die Annahme, dass die Mitwirkung an einem Verfahren die Akzeptanz schon deshalb fördert, weil sie Möglichkeit eröffnet, möglichst viel von den eigenen Vorstellungen in die Problemlösung einzubringen. Diese Annahme ist weitgehend plausibel, trifft aber nicht auf alle Beteiligungsformen in gleichem Umfange zu.

Dieser Sachverhalt ergibt sich aus der Tatsache, dass sich die Partizipationsregime der modernen Demokratie seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts immer stärker ausdifferenziert haben. Sie enthalten zahlreiche Formen politischer Beteiligung, die von verschiedenen Personen zu verschiedenen Zwecken eingesetzt werden und unterschiedliche Eigenschaften aufweisen. Das Beteiligungssystem der meisten demokratischen Staaten ist nicht nur stark ausdifferenziert. Die Bevölkerung nutzt auch die zur Mitgestaltung des politischen und gesellschaftlichen Lebens verfügbaren Möglichkeiten. Wie die Befunde der empirischen Forschung zeigen, sind fast neun von zehn Bundesbürgern in irgendeiner Weise in das politische Leben involviert. Selbst wenn man die Stimmabgabe bei Wahlen als staatsbürgerliche Standardaktivität unberücksichtigt lässt, beläuft sich der Anteil sozial oder politisch engagierter Bürger auf etwa 50 Prozent. Fast jeder zehnte Deutsche schöpft die verfügbaren Beteiligungsmöglichkeiten komplett aus. Einige dieser zahlreichen und vielfältigen Formen des bürgerschaftlichen Engagements dienen ausdrücklich dem Zweck der Konsensbildung und Akzeptanzstiftung oder eignen sich hierzu, bei anderen ist dies dagegen nicht der Fall.

Die Eignung einzelner Beteiligungsformen zur Generierung von Akzeptanz hängt vor allem von ihrer Funktion und ihre Position im Entscheidungsprozess ab. Im Hinblick auf ihre Funktion lassen sich die Formen des bürgerschaftlichen Engagements zu den folgenden Gruppen zusammenfassen: Information, Selbsthilfe und Unterstützung, Artikulation von Präferenzen und Agenda Setting, Einflussnahme, Mitgestaltung, und Mitentscheidung.

Beteiligungsformen wie die passive Information über gesellschaftliche und politische Angelegenheiten, Aktivitäten zur gemeinschaftlichen Lösung gesellschaftlicher Probleme oder die Artikulation von Präferenzen sind für das Ziel der Akzeptanzbildung ohne Bedeutung oder betreffen es nur indirekt. Das soziale Engagement bezieht sich in der Regel nicht direkt auf den politischen Prozess, da es Problemlösungen unterhalb der Schwelle staatlicher Zuständigkeit anstrebt. Dagegen finden in politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen unterschiedliche kommunikative Aktivitäten wie Informationsveranstaltungen und Anhörungen, aber auch individueller Politiker- und Verwaltungskontakte statt. Sie zielen auf der Artikulation von Interessen und das Agenda Setting, bringen aber zunächst keine Konflikte mit anderen Gruppen oder mit den politischen Entscheidungsträgern mit sich.

Sofern die politische Führung die Selbsthilfe- oder Unterstützungsaktivitäten nicht behindert, den Bürgern keine Informationen vorenthält, den Zugang zu diesen erschwert oder die Möglichkeiten einschränkt, als wichtig empfundene Themen auf die politische Agenda zu setzen, verursachen diese Arten von Beteiligung keine Akzeptanzprobleme und tragen unmittelbar nichts zu deren Lösung bei. Für den Prozess der Akzeptanzbildung sind sie aber mittelbar wichtig. Wenn die Bürger keine Möglichkeit haben, frühzeitig und umfassend Information über entstehende Problemlagen zu beschaffen und ihre Problemsichten und Präferenzen zu artikulieren, sind Akzeptanzprobleme in späteren Phasen des Planungs- und Entscheidungsprozesses vorprogrammiert.

Planer und Entscheidungsträger können das Risiko des Auftretens von Akzeptanzproblemen in späteren Phasen des Entscheidungsprozesses dadurch verringern, dass sie frühzeitig und umfassend Informationen über geplante Projekte bereitstellen und sich um einen Dialog mit der Bevölkerung bemühen. Für die Bevölkerung stellt sich die Aufgabe, sich über die Probleme und Beteiligungsangebote zu informieren, sie zu nutzen bzw. auf ihre Bereitstellung zu dringen, falls die politischen Akteure nicht von sich aus aktiv werden. Akzeptanzstiftung ist bei diesen Aktivitäten weniger ein genuiner Effekt der Partizipation, sondern sie ergibt sich aus der kommunikativen Begleitung der Bürgerbeteiligung.

Mit dem Übergang von kommunikativen zu einflussorientierten und auf Mitgestaltung zielenden Aktivitäten erhöht sich die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Konflikten. In dieser Phase des Entscheidungsprozesses wird es notwendig, Vorstellungen von der angestrebten Problemlösung zu entwickeln und diese den Planern und Entscheidern diese zu kommunizieren. Diese Vorstellungen werden häufig mit denen anderer Akteure oder Gruppen kollidieren. Sofern die Partizipanten andere Akteure nicht von ihrer Position überzeugen können und nicht darauf zielen, ihre Vorstellungen ohne Abstriche gegen andere durchzusetzen, stehen sie vor der Notwendigkeit, Kompromisse zu suchen. Die Chancen hierfür sind relativ günstig, weil die Suche nach einer Lösung noch nicht mit einer verbindlichen Entscheidung abgeschlossen wurde. Dem zwischen der Thematisierung eines Entscheidungsproblems und der abschließenden, verbindlichen Entscheidung liegenden Abschnitt im Policymaking Prozess kommt somit eine Schlüsselrolle für die Kompromissbildung und die Schaffung von Akzeptanz zu. In dieser Phase entsteht bei den Partizipanten das Gefühl, erfolgreich an der Lösung eines Problems und der Vorbereitung einer Entscheidung mitgewirkt zu haben oder eben nicht.

Allerdings eignen sich nicht alle auf politische Mitgestaltung und Einflussnahme ausgerichteten Beteiligungsformen gleich gut für die Schaffung von Akzeptanz. Die für den Parteienwettbewerb typischen Aktivitäten sowie die legalen und nichtlegalen Protestaktivitäten sind darauf ausgerichtet, Konflikte offen zu legen, Unterstützung für die eigene Position zu gewinnen und diese im Konflikt mit anderen durchzusetzen. Zu diesem Zweck mobilisieren die Aktiven beim Kampf um knappe politische Güter und Positionen kollektive Machtressourcen. Erfolge bei der Durchsetzung dieser Ziele gehen oft zu Lasten des politischen Gegners. Für den Zweck der Akzeptanzstiftung sind diese Beteiligungsformen nicht geeignet, allerdings ist dies auch nicht ihre Funktion.

Ganz anders stellt sich die Sachlage für die dialogorientierte Formen politischer Beteiligung dar, mit denen die betroffene und interessierte Öffentlichkeit in die Vorbereitung von Entscheidungen einbezogen wird und die explizit dem Interessenausgleich und der Konsensbildung dienen. Moderationen, Runde Tische, Bürgerpanels, Planungszellen, Zukunftswerkstätten, Citizens Juries und andere Verfahren bieten den Bürgern die Möglichkeit, vor einer verbindlichen Entscheidung der zuständigen Organe ihre Vorstellungen in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen. Sie tauschen mit Vertretern anderer Positionen, Planern, Verwaltungsexperten und Entscheidungsträgern

Argumente aus. Sie versuchen, Kompromisse zu finden und den Entscheidungsträgern frühzeitig die Ergebnisse solcher Konsensbildungsprozesse mitzuteilen. Auf diese Weise können sie in gut funktionierenden Verfahren Problemlösungen effektiv mitgestalten, die Kompetenz zur politischen Zusammenarbeit mit anderen erwerben oder vertiefen und die Voraussetzungen für das Zustandekommen ausgewogener, breit akzeptierter Problemlösungen schaffen.

Gegen die Beteiligung der Bürger an die Ausarbeitung von Problemlösungen führen Planer und Experten häufig den Einwand ins Feld, dem Durchschnittsbürger fehle die für eine kompetente Mitgestaltung notwendige Expertise. Diese Einschätzung wird durch vorliegende Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren zu komplexen Themen nicht gestützt. Bei der Aufstellung von Bürgerhaushalten, der Formulierung von Zielen für die Stadtentwicklung oder der Einführung eines neuen Wahlrechts zeigte sich, dass Bürger engagiert, kompetent und dauerhaft an der Beratung über abstrakte und komplexe Themen mitwirken. Die erweitern im Beteiligungsverfahren ihre politische Kompetenz erweitern und nutzen diese später auf anderen Feldern des sozialen und politischen Engagements. Abgesehen davon besteht der Zweck der Bürgerbeteiligung nicht darin, Expertenwissen zu mobilisieren. Es geht vielmehr um die Öffnung von Planungs- und Entscheidungsprozessen für die Problemsichten, legitimen Interessen und Wertvorstellungen der Bürger. Bürgerschaftliche Beteiligung soll in einen von Politikern und Experten dominierten Prozess der Problemlösung die Laienperspektive einbringen und die Entscheidung auf eine breitere Erfahrungsgrundlage stützen.

Dialogorientierte Beteiligung im Vorfeld verbindlicher Entscheidung schafft jedoch nicht automatisch Akzeptanz. Ob dieser Effekt eintritt, hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab. Hierzu gehören insbesondere die Eigenschaft der Probleme und Konflikte und die konkrete Ausgestaltung der Verfahren. Die meisten dialogorientierten Beteiligungsverfahren eignen sich zwar dazu, Vorschlägen zur Problemlösung zu entwickeln und Konsens zu bilden. Als Formen der Arbeit in kleinen Gruppen sind sie jedoch keine Instrumente der Massenpartizipation.

Damit bringt ihr Einsatz das für Repräsentationsprozesse typische Problem mit sich. Die nicht direkt mitwirkenden Akteure und Gruppen fühlen sich möglicherweise im Problemlösungsprozess nicht durch die Partizipanten vertreten. Hierbei handelt es sich nicht um ein triviales Problem. Nach den Befunden der empirischen Forschung rekrutieren sich sozial und politisch Aktive überproportional aus den gut gebildeten, einkommensstarken und sozial gut integrierten Bevölkerungsgruppen. Neue Beteiligungsangebote werden insbesondere von den sozial engagierten Bevölkerungsgruppen genutzt. Die Mobilisierung ressourcenschwacher politikferner, sozial schlecht integrierter Bevölkerungsgruppen erweist sich als schwierig.

Selbst wenn die Mobilisierung gelingt, sind sie durch die dialogorientierten Beteiligungsformen mitunter überfordert und verfolgen die Prozesse eher passiv als aktiv an ihnen mitzuwirken.

Alle auf dem Prinzip der Selbstrekrutierung der Aktiven beruhenden Beteiligungsformen weisen die beschriebenen soziale Verzerrungen auf. Aus diesem Grunde ist nicht garantiert, dass die Präferenzen der nicht Partizipierenden in den Beteiligungsverfahren artikuliert und angemessen berücksichtigt werden. Die im Prinzip zur Konsensbildung und Akzeptanzstiftung geeigneten dialogorientierten Beteiligungsformen weisen eine relativ geringe Reichweite auf. Es besteht somit das Risiko, dass sie bei den aktiven Teilnehmern Akzeptanz zu schaffen, bei der übrigen Bevölkerung aber nicht.

Als direkter Auslöser von Akzeptanzproblemen wirkt zumeist der Akt des verbindlichen Entscheidens, der die Realisierung einer Alternative und das Verwerfen anderer Alternativen mit sich bringt. Dies hat die Konsequenz, dass es Gewinner und Verlierer gibt. Akzeptanz stiftet der Inhalt der Entscheidung zunächst nur bei den Gewinnern. Sie entsteht aber auch dann, wenn die Beteiligten den Entscheidungsakt als formalen Abschluss eines fairen Prozesses anerkennen. Ob dieses Ergebnis eintritt oder nicht, hängt von vielen Umständen ab. Sicherlich ist hierfür maßgeblich, wie der Prozess ablief, aus dem die Entscheidung hervorgegangen ist. Ein auf Inklusion, Partizipation und Konsensbildung angelegter Willensbildungs- und Entscheidungsprozess hat höhere Zustimmungschancen als ein konflikthafter, geschlossener, von Eliten und Spezialisten dominierter Prozess, auf dessen Ergebnis die Bürger keinen effektiven Einfluss nehmen konnten.

Wie jede Entscheidung einen Vorlauf hat, so ist sie mit dem formalen Beschluss nicht beendet. Sie muss implementiert und begründet werden, insbesondere gegenüber denjenigen, deren Präferenzen nicht zum Zuge kamen. Es gibt etliche Beispiele für Akzeptanzprobleme, die sich aus unzulänglicher Kommunikation ergeben. Der Satz „Rom hat gesprochen, die Sache ist erledigt“ passt nicht zur Politikgestaltung in der Demokratie. Verwaltungsakte, Parlamentsbeschlüsse oder Gerichtsentscheidungen sind rechtlich verbindlich und können autoritativ durchgesetzt werden. Formale Geltung ist aber nicht mit politischer Akzeptanz. Diese muss auch in formal einwandfreien Verfahren kommunikativ hergestellt werden.

5. Zusammenfassung: fördert Bürgerbeteiligung die Akzeptanz von Planungsprozessen und -ergebnisse

Fördert Bürgerbeteiligung die Akzeptanz von Planungsprozessen und -ergebnissen? Diese Frage lässt sich nicht eindeutig beantworten. Planungen finden in unterschiedlichen Kontexten statt und beziehen sich auf unterschiedliche Probleme. Planungsprozesse sind unterschiedlich organisiert. Das gleiche gilt für Beteiligungsprozesse. Sie dienen unterschiedlichen Zwecken, sind in unterschiedlichen Phasen des Planungs- und Entscheidungsprozesses lokalisiert und sehr unterschiedlich strukturiert. Die Möglichkeit, durch Bürgerbeteiligung Akzeptanz zu schaffen, hängt ebenso von den gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ab, unter denen partizipative Planung erfolgt wie von den Charakteristika des Planungsverfahrens und seiner partizipativen Ausgestaltung.

Eine eindeutige Beziehung zwischen Partizipation und Akzeptanz existiert somit nicht. Zwar liefert die empirische Forschung Belege für einen positiven Einfluss des bürgerschaftlichen Engagements auf das politische Vertrauen, das Gefühl in politischen Angelegenheiten gut vertreten zu werden und die Unterstützung demokratischer Prinzipien. Diese Ergebnisse stützen sich jedoch auf repräsentative Bevölkerungsumfragen und beziehen sich auf soziale und politische Beteiligung im Allgemeinen. Sie lassen keine Aussagen darüber zu, ob politische Beteiligung in Konfliktfällen die Akzeptanz des Verfahrens und der Ergebnisse von Planungs- und Entscheidungsprozessen fördert und ob dieser Effekt vor allem bei denen auftritt, die sich im Prozess nicht durchsetzen konnten.

Bei der Frage nach den wichtigsten Stellschrauben im Planungs- und Beteiligungsprozess lassen sich Prioritäten und Posterioritäten ausmachen. Im Hinblick auf das Ziel der Konsensbildung sind größere institutionelle Korrekturen des Partizipationsregimes der Bundesrepublik nicht vorrangig. Das existierende Angebot an Beteiligungsmöglichkeiten ist breit und differenziert. Es umfasst Verfahren und Elemente, die sich für unterschiedliche Zwecke eignen, auch für die Akzeptanzstiftung. Viel wichtiger als die Einführung neuer Verfahren ist die effektive Nutzung der bestehenden Möglichkeiten. Um diese zu effektivieren sind breite, systematische und kumulativ angelegte Begleitforschungen über die Wirkungen einzelner Beteiligungsformen erforderlich. Die Erfahrungsberichte können wichtige Hinweise auf eine Verbesserung der Planungspraxis liefern.

Das zweite Erfordernis besteht in der Institutionalisierung einer partizipativen Planungs- und Verwaltungskultur, die bei Planern, Politikern, Experten und Bürgern gegenüber dem Status Quo deutlich veränderte Einstellungen erforderlich macht:

Auf Seiten der Experten und Entscheidern bedeutet dies einen Bruch mit immer noch vorhandenen Wahrnehmung der Bürger als Störgrößen in einem sachbezogenen Planungs- und Entscheidungsprozess. Politische Beteiligung ist eine Humanressource, die den politischen Prozess um spezifische Wahrnehmungen und Kompetenzen anreichert und die

Problemsicht der derzeit den Planungsprozess beherrschenden Akteure ergänzt. Auf Seiten der Bürger bedarf es ebenfalls einer veränderten Sicht. Politische Entscheidungsträger sind keine abgehobene politische Klasse, sondern die gewählten Repräsentanten der politischen Gemeinschaft, die man allerdings gelegentlich sehr bestimmt an diese Tatsache erinnern muss. Kooperative und partizipative Planung ist mit Fehlwahrnehmungen und dem Kultivieren von Feindbildern nur schwer verträglich.

Schließlich hängt der Erfolg der Bürgerbeteiligung von weiteren Angebots- und Nachfragefaktoren ab. Auf der Angebotsseite geht es vornehmlich um einen systematischen, kontinuierlichen und sachgemäße Einsatz der Beteiligungsverfahren. Dazu gehören einige Binsenweisheiten: Beteiligung muss frühzeitig stattfinden, klare Ziele verfolgen, transparent ablaufen, entscheidungsrelevant sein, allen offen stehen, die sich beteiligen wollen und die Belange derer berücksichtigen, die nicht aktiv teilnehmen wollen oder können.

Erfolgreiche Beteiligung setzt ständige Kommunikation zwischen den Teilnehmern am Prozess voraus, die in der Phase der Problemfindung beginnt und mit einer systematischen Erfolgskontrolle endet.

Auf der Nachfrageseite - in der Bevölkerung - impliziert eine partizipative Planung vor allem zweierlei: Erstens das Bewusstsein, dass es sinnvoll und nützlich ist, aktiv an der Gestaltung des gesellschaftlichen und politischen Zusammenlebens mitzuwirken und zweitens die Einsicht, dass man in einer pluralistischen Gesellschaft seine Ziele mitunter nicht gegen die Interessen und Wertvorstellungen anderer durchsetzen kann. Partizipation schließt im Einzelfall immer das Risiko des Misserfolgs ein. In einem derartigen kulturellen Umfeld kann Bürgerbeteiligung dazu beitragen, die Akzeptanz von Planungsprozessen und -ergebnissen zu erhöhen.