

A. Knierim, S. Baasch,  
M. Gottschick (Hrsg.)

**KLIMZUG** 

## Partizipation und Klimawandel

Ansprüche, Konzepte und Umsetzung

*Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten / Band 1*



Andrea Knierim, Stefanie Baasch, Manuel Gottschick (Hrsg.)

### **Partizipation und Klimawandel**

Ansprüche, Konzepte und Umsetzung

ISBN 978-3-86581-454-8

294 Seiten, 16,5 x 23,5 cm, 34,95 Euro

oekom verlag, München 2013

©oekom verlag 2013

[www.oekom.de](http://www.oekom.de)

*Cordula Kropp*

## Demokratische Planung der Klimaanpassung? Über die Fallstricke partizipativer Verfahren im expertokratischen Staat

Nicht erst Stuttgart 21 und Bürgerinitiativen für oder gegen Windkraftwerke verstärken Forderungen nach einer Ausweitung von Bürgerbeteiligung. In der Fachdebatte zu Planungsprozessen haben partizipative Ansätze seit über vier Jahrzehnten einen hohen Stellenwert (Offe 1972, Alemann 2011). Die Beteiligung einer aktiven Zivilgesellschaft wird prinzipiell als wünschenswert angesehen (Beck & Zielkow 2011), und zwar insbesondere als

- ◆ Schutz vor Bürgerprotesten (Akzeptanz),
- ◆ Mittel der Information, Aufklärung und Motivation für diese und gegen jene Einstellungen oder Verhaltensweisen (Transparenz),
- ◆ Weg der Einbringung möglicher Betroffenheiten und zur Erweiterung der Wissensbasis,
- ◆ Frühwarnsystem gegen ungeeignete Maßnahmen und für Alternativen,
- ◆ Kontrollinstanz vor staatsdespotischen oder marktdominierten Planungsverfahren (Legitimation) und generell als
- ◆ Garant besserer Entscheidungen und der Belebung der Demokratie.

Trotz dieser Erwartungen stellt eine meist emotional geführte Diskussion Sinn und Möglichkeit des Zusammenspiels von auf der einen Seite staatlich-hoheitlichen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträgern mit auf der anderen Seite mehr oder weniger »wütenden« Bürgerinnen und Bürgern, denen oftmals partikularistische Absichten, kurzfristige Interessen und zweifelhafte Sachkompetenzen unterstellt werden, in Frage. Mit Blick auf den Klimawandel möchte ich deshalb die allgemeinen Argumente für Verfahren der Bürgerbeteiligung themenspezifisch ergänzen: Der Umgang mit dem Klimawandel wird bislang als Zukunftsaufgabe verstanden, die allerdings schon heute Mittel bindet. Überall

aber, wo öffentliche Planungen heute zukunftsorientierte Festlegungen für morgen treffen, provozieren sie kontroverse Bewertungen ihrer wahrgenommenen Angemessenheit, Legitimität und Fairness bei den potenziell Betroffenen, die nur im Dialog geklärt werden können (Baasch 2012 und in diesem Band). Auch deshalb finden top-down verordnete Regelungen und Planungen häufig nicht die Akzeptanz, die notwendig wäre, um die mit ihnen intendierten Wirkungen zu erzielen. Hinzu kommt, dass Expertenurteile auch bezüglich der gesellschaftlichen Einbettung von Planungsgegenständen und deren Umsetzungsbedingungen von weitreichenden Unsicherheiten geprägt sind. Schließlich sind viele Städte und Gemeinden in Deutschland hochverschuldet, müssen schon heute kommunale Leistungen abbauen und sehen bei einem wachsenden Aufgabenspektrum zugleich einem weiteren Sinken ihrer Einnahmen entgegen. Deshalb teilen die von mir befragten Bürgermeister<sup>1</sup> zwar die Einsicht in die Notwendigkeit, planerisch auf klimatische Veränderungen und die Energiewende zu reagieren, verfügen aber, so ihre Aussage, weder über die dafür notwendigen finanziellen noch rechtlichen Mittel, sondern sind auf vielfältiges bürgerschaftliches und privatwirtschaftliches Engagement angewiesen, um die absehbaren Herausforderungen zu bewältigen (Frommer et al. 2011, Olk et al. 2010, ARL 2012). Aus zumindest diesen Gründen und in der Hoffnung, durch die Verbesserung der Fähigkeit, kollektiv zu handeln und mit Umbrüchen umzugehen, auch die kommunale Resilienz (Widerstandskraft) gegenüber den erwarteten Klimafolgen (Adger 2010) zu stärken, erscheint mir die in diesem Band vorangetriebene Auseinandersetzung mit Partizipation in der sozialwissenschaftlichen Klimaforschung dringend geboten.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass die erhofften Resultate partizipativer Planungsprozesse in vielen Fällen ausbleiben. Es lassen sich Studien finden, denen zufolge die Informationsgewinne und Lernprozesse, die mit Beteiligungsverfahren angestrebt werden, eher selten eintreten (Geißel 2008) und die »Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure sogar zu einer Abschwächung von Umweltschutzziele« (Böhm 2011, S. 615) führen kann. Dieser Befund wirft die Frage nach der Berechtigung der Erwartungen an Beteiligungsverfahren auf, auf die der vorliegende Artikel eine Teilantwort geben möchte. Wie gezeigt werden soll, muss die Debatte für und wider eine Beteiligungsfundierung klimapolitisch relevanter Strategien stärker als bisher die je unterschiedlichen Potenziale und Grenzen *verschiedener*

---

<sup>1</sup> Im Rahmen des vom BMBF im Sozial-Ökologischen Förderschwerpunkt geförderten Projekts »Klima Regional: Soziale Transformationsprozesse für Klimaschutz und Klimaanpassung im Alpenraum« (2010–2013) werden in sechs ausgewählten Fallstudien Gemeinden in Bezug auf ihre Handlungsspielräume gegenüber dem diagnostizierten Klimawandel untersucht.

Verfahren der Bürgerbeteiligung sichten (vgl. bspw. Laurent 2011): Dabei, so die Argumentation dieses Artikels, entscheiden die *Art* der Beteiligungsverfahren (Stichwort: Prozeduralität), deren *Einbettung* in Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung sowie die zugrunde gelegten *Beteiligungsverständnisse* darüber, was jeweils erreicht werden kann und welche – unter Umständen nicht intendierten – Wirkungen erzielt werden. In diesem Sinne betont Sheila Jasanoff in ihrem vielzitierten Aufsatz »Technologies of Humility« schon 2003, dass deshalb »not only the formal mechanisms of participation but also an intellectual environment in which citizens are encouraged to bring their knowledge and skills to bear on the resolution of common problems« (2003, S. 227) notwendig sind. Pointiert: Ob Lernprozesse angestoßen werden oder eine Mobilisierung für Zukunftsfragen resultiert, ist weniger eine Frage, *ob* Beteiligung stattfindet, als vielmehr *wie* sie stattfindet und inwiefern es dabei möglich wird, zivilgesellschaftliches Wissen in Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Probleme einfließen zu lassen.

Eine umfassende Diskussion verschiedener Beteiligungsmöglichkeiten und ihre bislang erfolgte Umsetzung zur Beeinflussung des Klimawandels kann hier nicht nachgeholt werden (Walk 2008 und in diesem Band). Vielmehr möchte ich für die Rolle der zugrundeliegenden *Beteiligungsverständnisse* sensibilisieren, die den Beitrag von Bürgerbeteiligung für eine demokratische Planung der Klimaanpassung prägen und die in engem Zusammenhang mit Planungsverständnissen generell stehen. Sie gehen als ›hidden agenda‹ in Beteiligungsverfahren ein und bestimmen, ob der jeweilige Prozess eher für die Beschaffung von Akzeptanz für vorab getroffene Expertenentscheidungen instrumentalisiert wird oder eher darauf abzielt, eine kollektive Meinungs- und Wissensbildung im Sinne oben genannter Argumente zu eröffnen (vgl. Abschnitt 1).

Gegenüber einer weitgehend expertenzentrierten Akzeptanzbeschaffung ermöglicht letzteres als ›Neubeginn‹ aus der Pluralität von kategorial *unterschiedlichem* Wissen und Beurteilen (Arendt 2000, Huning 2004), dass unterschiedliche Interessengruppen politisch aktiv werden und damit weitere Rationalitäten (Staat, Wissenschaft, Markt, Zivilgesellschaft) in klimarelevante Entscheidungen einbringen. Zur Debatte steht also, ob moderne Wissensgesellschaften den Klimawandel demokratisch im Rahmen der damit gebotenen Pluralität behandeln können oder sich dem Diktat bestimmter Handlungsansätze und Definitionen unterordnen: Gelingt der Umgang mit dem Klimawandel vor allem im Rahmen der Ausübung staatlicher Befugnisse (etwa durch raumordnerische Vorgaben zu Mobilität und Flächennutzung), durch wissenschaftliche Problemerkennntnis und deren Übersetzung in verbindliche Handlungsvorgaben (etwa CO<sub>2</sub>-Budgets für jeden Erden-

bürger), durch Markt- und Investitionsentscheidungen (etwa zugunsten energetischer Sanierung), durch klimagerechten Konsum (wie bspw. den Verzicht auf Fleischverzehr) oder müssen und können sektorübergreifend neue Herangehensweisen ausgehandelt werden (Leggewie 2010)?

Immerhin hat der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) auf diese Fragen eine eindeutige Antwort: Als erstes von zehn Maßnahmenbündeln, mit denen die »große Transformation« hin zu einer klimaverträglichen Gesellschaft in den nächsten Dekaden geschafft werden soll, fordert das Gutachten einen »gestaltenden Staat mit erweiterten Partizipationsmöglichkeiten« (WBGU 2011, S. 10). Die Quadratur des Kreises? Tatsächlich soll die »Stärkung des Staates, der aktiv Prioritäten setzt«, explizit und »simultan« mit »verbesserten Mitsprache-, Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger« (ebd. S. 295 ff.) einhergehen. Der gestaltende Staat auf dem Boden rechtsstaatlich verfasster Verfahren soll für die Entwicklung zukunftsfähiger, demokratischer Gemeinwesen die Möglichkeiten einer kollektiven, auch zivilgesellschaftlichen Übernahme von Verantwortung schaffen, um den Wandel »für große Mehrheiten annehmbar zu machen (Akzeptanz), die notwendige Zustimmung zu erhalten (Legitimation) und Teilhabe zu ermöglichen (Partizipation)« (ebd. S. 8).

Im vorliegenden Beitrag werden daher im ersten Schritt die ungleichen Ziele und Demokratieverständnisse in der Diskussion um partizipative Verfahren für den planerischen Umgang mit Klimaanpassungsfragen sondiert. Dann betrachte ich auf Basis einer teilnehmenden Beobachtung, wie in einer »Bürgerwerkstatt Energietechnologien für die Zukunft« im Herbst 2011 in München ein Verfahren der Bürgerbeteiligung durchgeführt wurde. Dieses Verfahren steht exemplarisch für viele und vermag m. E. besonders für die intendierten und nicht-intendierten Resultate von Beteiligungsprozessen sensibilisieren. Dabei liegt ein besonderer Fokus meiner Diskussion auf dem *Umgang mit Wissen und insbesondere mit der Unterscheidung in »Expertenwissen« und »Laienwissen«*. Das kleine Fallbeispiel dient als Anschauungsmaterial, um die entwickelten Argumente nachvollziehbar zu machen. Es soll den oft allzu euphorischen Ruf nach Bürgerdialogen und Partizipation anhand eines exemplarischen Blicks in die Praxis für die Fallstricke sensibilisieren, die mit diesem Anspruch in expertenzentrierten Gesellschaften einhergehen. Die Ergebnisse dieser Betrachtung nutze ich für eine Diskussion möglicher Gütekriterien partizipativer Verfahren der Klimawandel-Governance, um politische Willensbildungsprozesse als Wissensbildungsprozesse zu entfalten.

## 1 Die demokratische Planung

Auf Ebene der Kommunen, wo viele der im Zusammenhang mit dem Klimawandel diskutierten Anpassungsmaßnahmen umgesetzt werden müssen, hat sich ein breites Repertoire an Beteiligungsprozessen entwickelt. Allerdings finden in den meisten Fällen nur rudimentär partizipative Verfahren Anwendung, die sich auf den unteren zwei bis drei Stufen der bekannten Partizipationsleiter bewegen (Arnstein 1969)<sup>2</sup>. Dies liegt meines Erachtens teils an den zugrundeliegenden Planungs- und damit verknüpft Beteiligungsverständnissen (vgl. Abschnitt 2), teils aber auch an einem weiter reichenden Demokratiedefizit, in dessen Folge kommunale Verwaltungen oftmals nur andernorts getroffene bzw. verursachte Entscheidungen nachvollziehen und kommunizieren (Offe 1972, Selle 2006).

Städte und andere Gemeinwesen sind schon bei Aristoteles primärer Bezugsraum von Politik. Gerade in kommunalen Planungsprozessen kann sich die Politik als Ringen um kollektives Handeln bei nicht voraussetzendem Konsens an den örtlichen Betroffenheiten und Lebenslagen orientieren und ihre Gestaltungsvorschläge auf diese beziehen. Die Ergebnisse der Macht- und Abwägungsprozesse manifestieren sich wiederum im Raum als steingewordene Geschichte und begrenzen die zukünftigen Handlungsoptionen. Mit Blick auf die rasante Urbanisierung dieser Jahrzehnte warnt der WBGU dementsprechend: »Wegen ihrer langen Lebensdauer wird die jetzt aufgebaute urbane Infrastruktur die Emissionen für ein Jahrhundert oder mehr bestimmen« (2011b, S. 3). Die Frage, wie Planungsprozesse vor diesem Hintergrund zu gestalten sind, wurde von der Planungstheorie lange Zeit im Rahmen der konkurrierenden Paradigmen von entweder technokratisch-umfassender Rationalisierung (»comprehensive planning«) oder inkrementalistischem Pragmatismus (»muddling through«) beantwortet (Peters 2004).

Vertreter des »comprehensive planning« gelten als am Ideal des alles synoptisch berücksichtigenden Sachverstands orientiert und weisen in der Konsequenz den verschiedenen Fachplanungen und hinzugezogenen Experten und Expertinnen eine zentrale (technokratische) Rolle zu. Demgegenüber rücken Vertreter des »muddling through« im Rückgriff auf Lindblom (1959) die interessengebundene Politik der kleinen Schritte, des »Durchwurschtelns« und die unverzichtbare Gegenüberstellung von Argumenten und Interessen in den Vordergrund und

---

2 Sherry Arnstein prägt seit 1969 mit seinem Modell einer Stufenleiter die Vorstellung verschiedener »Grade« der Teilhabe an der Entscheidungsmacht, die von eher manipulativen Verfahren der Scheinbeteiligung über partizipative Angebote des Informierens, Mitwirkens, Mitentscheidens und Mitgestaltens bis hin zur Selbstverwaltung reichen.

öffnen damit das Spektrum der beteiligten Akteure. In der Empirie schien die beobachtete Realität planerischer Entscheidungsfindungen seit jeher eher dem politischen Inkrementalismus zu gehorchen. Zudem wurde die Frontstellung der beiden Paradigmen durch die Betonung eines »perspektivischen Inkrementalismus« (Ganser 1991) aufgeweicht. Aber das alte Planungsverständnis hat überlebt und mit ihm

*»die redlichen Ambitionen technokratisch orientierter Planer, durch stetig verbesserte Methoden und Instrumente [...] letztlich zu einer vollständigen Erfassung, Berücksichtigung und Abwägung aller relevanten sozialen, ökonomischen und ökologischen Aspekte eines Planungsproblems zu gelangen und dieses im Sinne einer Zweck-Mittel-Rationalität angemessen zu lösen« (Peters 2004, S. 7).*

In diesem Planungsverständnis ist für Bürgerbeteiligung und »Bürgerwissen« so wenig Platz wie für die Einsicht, dass das »Wissen über Zweck-Mittel-Beziehungen« in demokratischen Gesellschaften durch ein Wissen um Präferenzen zu ergänzen ist (Renn 2011, S. 17). Bürger und Bürgerinnen gelten hierbei vielmehr als nicht ausreichend planungskompetent, aber partikularistisch und wertrational statt sach- und zweckrational motiviert. Der sich in dieser Wahrnehmung ausdrückende, positivistische Glaube an die Unterscheidbarkeit von Wissen und Werten führt in Debatten über Teilnahmeverfahren gelegentlich so weit, dass zivilgesellschaftlich organisierte Bürger und Bürgerinnen, die also als Gesandte von Vereinen oder Verbänden agieren, nicht mehr als »echte« Bürger und Bürgerinnen betrachtet werden – trotz der alten Debatte über die Bedeutung vorpolitischer Räume kollektiver Meinungsbildung für die Zivilgesellschaft (Kocka 2002, Münch 2010). Sozialkonstruktivistische Untersuchungen weisen demgegenüber die unhintergehbare Verschmelzung von Wissen und Werten nach – in den Wissenschaften selbst, in der wissenschaftlichen Politikberatung, in Expertisen und auch in Planungsprozessen (Latour 2004, Altröck et al. 2004).

Auch Wiechmann (2011) greift im Zusammenhang klimabezogener Planungsverfahren den »alten Streit zwischen Rationalisten und Inkrementalisten« (ebd. S. 46) auf und kritisiert die positivistische Vorstellung, einen rationalen Plan top-down zur Umsetzung bringen zu können. Die klimabezogene Strategieentwicklung »emergiere« vielmehr als Ergebnis interessegeleiteter und adaptiver Handlungen aller Beteiligten. Sie erfolge in komplexen sozialen Systemen eher bottom-up durch kollektives Lernen und längerfristige Prozesse der Abstimmung sowie durch »sanfte Lenkung auf der Metaebene« (ebd. S. 55). Dabei sprächen »der langfristige

Planungshorizont sowie die erheblichen Unsicherheiten [...] für ein inkrementelles Vorgehen und graduell Justieren« (ebd. S. 58), so dass Kompromisse zwischen kurzfristigen ökonomischen Anreizen und langfristig sinnvollen Zielen der Klimaanpassung Akzeptanzfragen auf den Plan treten ließen.

Genau solche Akzeptanzfragen motivierten die demokratietheoretischen Auseinandersetzungen um Planungsprozesse in den 1970er Jahren, die dem kommunikativen bzw. kooperativen Planungsansatz den Weg bereiteten. Sie problematisierten schon damals die Handlungsfreiheit und Interessenobjektivität des politischen Systems (Scharpf 1970) und seiner administrativen Repräsentanten und machten auf ein »strukturelles Legitimationsproblem des kapitalistischen Staates« (Offe 1972) aufmerksam: Dieser werde durch seine Versuche, das Marktversagen auszugleichen (Verknappungsphänomene, Gefährdung kollektiver Versorgungsleistungen), als Verursacher von Folgeproblemen identifizierbar (regionale und soziale Disparitäten), so dass seine weitere Handlungsfähigkeit durch politische Konflikte beeinträchtigt sei. Um sich demgegenüber das notwendige »Ausmaß an öffentlicher Unterstützung und Hinnahmefähigkeit zu verschaffen« (ebd. S. 126), versuche die planende Verwaltung ihren »notorisch hohen Konsensbedarf« (Scharpf 1973) durch eine strategische Beteiligung der Öffentlichkeit zu decken. Allerdings diagnostiziert Offe scharfsinnig, dass strategisch gewählte, »schein-partizipatorische« Beteiligungsverfahren einer »administrativen Öffentlichkeitsarbeit [...] nun offensichtlich mit demokratischer Legitimation in jenem anderen Sinne einer materialen Kontrolle und Interessenbindung der Verwaltung nicht zu tun hat« (ebd. S. 132). Sie diene zwar der kurzfristigen Akzeptanzbeschaffung, reproduziere dabei aber gesellschaftliche Macht- und Klassenverhältnisse, die sie »als Gegensatz zwischen ›Planungsinteressenten‹ und ›Betroffenen‹ neu konstituiert« (ebd. S. 134). In der Konsequenz werde sie den hier einleitend dargestellten Erwartungen an eine demokratische Legitimation der Planung (so auch Offes Aufsatztitel) nicht gerecht. Eine demokratische Legitimation könne demgegenüber nicht alleine »an dem amorphen Kriterium der ›Beteiligung‹« beurteilt werden, sondern »an dem weiterreichenden Kriterium, ob die Formen der Beteiligung den Effekt haben, eine Verflüssigung der externen und internen Prämissen asymmetrischer Interessengewichtung zu bewirken« und also den »Dispositionsspielraum der Planung zu erweitern und den Vollzug der Planung zu verändern« (ebd. S. 139). Die Expertokratie einer Planung, in der Fachwissen und »Sachzwänge« herangezogen werden, um alternative Planungen als indiskutabel auszuschließen, betrachtet Claus Offe mithin als undemokratische Durchsetzung mächtiger Planungsinteressenten gegen betroffene Mehrheiten: Es bleibt den Lese-

rinnen und Lesern selbst überlassen, diese heute ein halbes Jahrhundert alte Analyse auf die Ausgestaltung und Umsetzung der Energiewende zu beziehen.

Die »kommunikative« Wende der Planungsdebatte griff die formulierte Kritik auf und zielte auf eine Überwindung schein-partizipativer Verfahren durch die Orientierung an »wahrhafter Deliberation«, die eine Erörterung verschiedener Perspektiven und Argumente ermögliche: Als Basis für die intersubjektiv zu konstituierende Planungsvernunft solle in »idealen Sprechsituationen« »der eigentümlich zwanglose Zwang des besseren Argumentes« (Habermas 1972: 161) zur Geltung gebracht und zum Leitbild partizipativer Planungsprozesse werden. In diesem Paradigma erhält die Fachplanung eine Vermittlerrolle zwischen Expertenwissen und Bürgerbelangen, so dass die neuen Maximen »Informieren, Beteiligen, Kooperieren« (Bischoff/Selle/Sinning 1996) heißen.

*»Hatte man vormals Ziel-Mittel-Relationen optimiert und in komplexen Informationssystemen versucht, die Wirklichkeit »draußen« abzubilden, gerieten mit einem mal die Akteure in den Blick und deren Interaktion und Kommunikation schien mehr Wissen über die Welt, ihre Probleme und die möglichen Lösungspfade zu erzeugen als die Modelle und Berechnungen der Fachleute« (Selle 2006: 500).*

Inzwischen hat zudem die Rede von »Regional Governance« die Fachdebatte erreicht (Pütz 2004, Walk 2008, Brickmann et al. 2011, Baasch et al. 2012). Mit ihr treten konzeptionell (wenn auch begrifflich unscharf) kooperative, netzwerkartige Regierungsformen auf die Agenda, im Rahmen derer das planerische Handeln staatlicher Akteure mit dem Handeln wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zusammengedacht und koordiniert werden soll. Dabei wird (mitunter auch normativ) für ein intersektorales Zusammenspiel in neuen Konstellationen formeller und informeller Art geworben, um Wissen und Bewertungen sowie weitere Ressourcen zu integrieren.

In der Folge ist im akademischen Diskurs und bei vielen Praktikern und Praktikerinnen ein Verständnis von Planung als interaktivem und interpretativem Prozess entstanden (Healey 1993, Selle & Zalas 2006). Das daraus hervorgehende Beteiligungsverständnis stellt die alleinige Objektivität und Vollständigkeit planerischen Wissens in Frage und setzt verstärkt auf diskursive Partizipationsverfahren. Und zwar vor allem dann, wenn Entscheidungen anstehen, deren Auswirkungen weitreichend, die Entscheidungssituation aufgrund hoher Komplexität aber unübersichtlich und mithin die Repräsentationssysteme als überfordert gelten (Funtowicz & Ravetz 1991). In diesem Verständnis erfordert die Entscheidungs-

findung über Infrastrukturen und Umweltplanungen solche Einigungsverfahren über ethisch gerechtfertigte und wünschenswerte Maßnahmen der Zukunftsgestaltung, die über die Routinen von Experten- und Fachgremien hinausgehen, aber auch über die baurechtlich geforderte Auslegung von Planungsunterlagen, den formellen Einbezug von Betroffenen oder öffentliche Hearings (vgl. Hafner in diesem Band). Partizipative Planungsprozesse erstreben demgegenüber einen auf Planungssachverhalte bezogenen Austausch von Argumenten und wechselseitige Lernprozesse.

Der Umgang mit dem Klimawandel gilt vielen als Paradefall der Notwendigkeit solchermaßen erweiterter, deliberativer Beteiligung, weil er eine Verständigung über zukunftsrelevantes Handeln verlangt, über die Reflexion von Wechselwirkungen mit anderen Maximen, den Einbezug unterschiedlicher Informationen und Präferenzen, über die Legitimation einmal eingeschlagener Wege und deren Verbesserungsfähigkeit respektive Fehlertoleranz sowie über eine Erkundung der Auswirkungen auf die Planungsinteressenten und -betroffenen und ihre zu erwartende Verantwortungsbereitschaft (bspw. WBGU 2011, Leggewie 2010). Damit sind die großen Erwartungen an partizipative Verfahren benannt. Ihnen stehen allerdings bei vielen Durchführenden ein kleines Beteiligungsprogramm der Kommunikation, Aufklärung, Akzeptanzbeschaffung, Motivation sowie Interessen der Selbstdarstellung und Imagepflege (»Wählerfang«) gegenüber. Dem liegt zugrunde, dass Bürger und Bürgerinnen nicht als souveräne und kompetente Planungspartner(inn)en und Experten ihrer Lebenslagen und akzeptabler Wertsetzungen betrachtet werden, sondern als inkompetente, idiosynkratisch und besitzstandswahrend agierende »Ichlinge«, vor denen Staat und Gemeinwesen zu schützen seien (zuletzt: SZ vom 1./2.12.2012: »Im Zeichen der Birne«). Wenn diese von mir als »expertokratisch« bezeichnete Haltung der Gestaltung von Beteiligungsprozessen zugrunde liegt, werden die Potenziale einer historisch unvergleichlich gut gebildeten, kenntnis- und informationsreichen Bürgerschaft und ihres zivilgesellschaftlichen Gemeinsinns verschenkt (Keupp 2012) und die oftmals nicht minder besitzstandswahrend und partikularistisch auftretende Machtpragmatik auf Seiten von Politik und Verwaltung unterschätzt. Darüber hinaus kann so nur schwer eine geeignete Wissensgrundlage für die Bewältigung des Klimawandels vor dem Hintergrund der fortschreitenden sozialräumlichen Differenzierungsprozesse und der damit verbundenen Komplexität regionaler Klimaanpassungsfragen entstehen (Baasch et al. 2012, S. 193).

## 2 Die »Bürgerwerkstatt« – Fallstricke im expertokratischen Staat

Vor diesem Hintergrund habe ich im Herbst 2011 in München ein Beteiligungsverfahren im Kontext der »Energiewende« teilnehmend beobachtet, für das die Bundesministerin Annette Schavan explizit als Ziel formulierte, mit den Bürgerinnen und Bürgern die Frage zu diskutieren, wie die Energiewende verwirklicht werden könne. Die Einladung dazu entdeckte ich im Regionalteil der Süddeutschen Zeitung. Der kleine Randartikel lud mit den Worten »Reden hilft – diese Erkenntnis hat die Bundesforschungsministerin dazu bewogen, die Menschen im Land in sogenannten Bürgerwerkstätten zu Wort kommen zu lassen« zu einer Veranstaltung ein, in der das gemeinsame Reden dann aber eher therapeutischen Charakter bekam. Gegenüber der Ankündigung der Ministerin, »gemeinsam nach Antworten auf zentrale Zukunftsfragen zu suchen«, entpuppte sich die »Bürgerwerkstatt« als Expertenveranstaltung mit pädagogisch-aufklärendem Anspruch. So standen im Bauzentrum München vier beleuchtete Stehtische für Experten vor acht Stuhlreihen, die sich mit knapp 20 Zuhörern und Zuhörerinnen füllten – überwiegend die Veranstaltenden und Zugehörige des gastgebenden Stadtreferats selbst.

Die Moderatorin eröffnet die Veranstaltung mit der Frage »Kennen Sie Ihren Primärenergieverbrauch – ja genau, ja ungefähr, nein?« und konstituiert damit die Sprecherpositionen von Beginn an um vorhandene oder fehlende Fachkenntnis. Der einzige Anwesende, der sich (mutig) bei »nein« erhebt, wird im Verlauf des Abends auch als einziger »Bürger« kenntlich, der nicht beruflich motiviert teilnimmt. Dieser Sondierung, die vielleicht als Motivationsimpuls gedacht war, folgen vier Expertenvorträge, in denen größtenteils deren Leistungen herausgestellt werden. Die Moderatorin stellt die Fachkenntnis der geladenen Experten heraus, die vermutlich mühsam gewonnen werden mussten, und lobt die Beiträge.

Nach einer Fragerunde sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeladen, an Stellwänden schriftlich Stellung zu beziehen. Die zu kommentierenden Thesen lauten bspw. »Ich trage den Ausbau der Energieinfrastruktur mit, auch wenn es bedeutet, dass in meiner Umgebung neue Stromleitungen oder Energiespeicher gebaut werden müssen« oder »Ich bin bereit, höhere Strompreise (3–6 Prozent bis 2020) zu zahlen, um den Ausbau der erneuerbaren Energietechnologien zu fördern«. Die zwanzig Anwesenden wandeln von Stellwand zu Stellwand und beschreiben Kärtchen, bspw. »Wir haben schon 20 % EEG Strom«, »PV-Dächer statt Ziegel zur Pflicht machen«, »Stromkabel im Boden verlegen«, »Konzerne machten

jahrelang Gewinn mit subventioniertem Atomstrom – diese heranziehen«, »Erneuerbare Energie ist günstiger, wenn alle externen Kosten berücksichtigt werden«.

Obwohl die zu kommentierenden Fragen auf die Bereitschaft zu einer erwünschten Verhaltensmodifikation der Anwesenden zielen, reagieren diese mit politischen Argumenten und Gestaltungsvorschlägen. Die Veranstalter dokumentieren alles und machten mittlerweile die Statements im Netz zugänglich (siehe: [www.buergerdialog-bmbf.de/zukunft-der-energie/](http://www.buergerdialog-bmbf.de/zukunft-der-energie/)). Im Anschluss an die Kärtchenabfrage formuliert jeder der vier Experten seinen Eindruck von den Gesprächen an den Stellwänden – in Bezug auf seine Fachexpertise. Dann ergibt sich ein Gespräch, an dem sich mehrere Teilnehmende beteiligen. Aus diesem sei die folgende Episode berichtet:

Schon nach den ersten Expertenvorträgen hatte der Bürger, der bereits durch die mangelnde Kenntnis seines Primärenergieverbrauchs aufgefallen war, den verschwenderischen Umgang mit riesigen Glasfronten an modernen Vorzeigebauten in München moniert. Er wurde belehrt, es handle sich sicher um dreifachisoliertes Klimaglas mit hohem U-Wert. Nach der Arbeit mit Kärtchen kommt er auf sein Problem zurück und entgegnet im Rückgriff auf seinen handwerklichen Sachverstand, auch Isolierglas verursache in dieser Größe in Herstellung, Montage und Pflege mehr Klimafolgen durch Ressourcenverbrauch und Emissionen als eine klimagerechtere Bauweise mit weniger Glas. Er ist offensichtlich noch nicht bereit, sein Anliegen und seinen Mitspracheanspruch fallen zu lassen. Daraufhin wird er von zwei Experten und der Moderatorin, die in ihm nun den typischen Bürger-Querulanten ausgemacht zu haben scheinen, mit Arbeitsstättenverordnungen und weiteren technischen Details zur Ruhe gebracht.

Sein Argument, im öffentlichen Raum neue Leitbilder eines klimagerechten Bauens und Planens sichtbar zu machen, wird nicht aufgegriffen. Auch als er nachsetzt, doch heute und jetzt sofort darauf zu achten, gerade dort, wo Maßnahmen eine große Sichtbarkeit und Symbolik haben, mit gutem Beispiel voranzugehen, bleibt er ungehört. Pointiert zusammengefasst, es ist eine Veranstaltung der Belehrung, nicht der Beteiligung, wie ich sie in den letzten Jahren vielfach beobachtet habe.

In Veranstaltungen dieser Art wird zur anstehenden Bewältigung von Klimawandel und Energiewende wenig *neues* Wissen gewonnen. Der Fokus liegt auf dem vorhandenen Expertenwissen, das kommuniziert werden soll, um bei den Bürgerinnen und Bürgern Akzeptanz für geplante Maßnahmen zu schaffen. Bürgerwissen wird nicht abgefragt – dessen Artikulation vielmehr erschwert. Eine *gemeinsame* Erkundung utopischer Möglichkeitsräume oder stadtplanerischer Horizonte

der Anpassung an den befürchteten Klimawandel unterbleibt und wird nicht als Herausforderung oder Kooperationsaufgabe angestrebt. Unerforscht bleibt auch, welches transformative Wissen denn möglicherweise notwendig würde: Geht es um technische Lösungen oder auch um neue Leitbilder und Handlungsmaximen? Werden andere Routinen und Lebensstile erforderlich und wenn ja, was bedeuten sie für die lebensweltlichen Arrangements der Bürgerinnen und Bürger, ihre Zwänge und Wünsche? Demgegenüber ermöglichte die Kärtchenabfrage im diskutierten Fall Zustimmung oder Ablehnung von geplanten Maßnahmen und der Bereitschaft, sich entsprechend zu verhalten.

Welchen Beitrag zu Perspektivenaustausch und Willensbildung leistete die Moderatorin? Sie setzte von Anfang an auf Sach- und Fachwissen und konzentrierte sich auf die Sicherung eines ungestörten Ablaufs. Warum hat sie nicht versucht, das Minderheitenvotum zu vermitteln, notfalls in Fachsprache zu übersetzen und das Anliegen zur Diskussion zu stellen?

Ich vermute, das Beteiligungsprozedere und ein eher implizit zugrunde liegendes Beteiligungsverständnis drängten sie zu dessen weitgehender Ausblendung: Sie ist in Fachdiskursen zuhause und bevorzugt schon von Berufs wegen Expertise und ihr Fachvokabular. Ihr ist bewusst, dass sie den eingeladenen Fachmännern eher wiederbegegnen wird als dem zufälligen Gast. Ihrem Beteiligungsverständnis zufolge geht es darum, den Sachverstand von Administration und Wissenschaft an die eingeladenen Bürgerinnen und Bürger zu vermitteln. Die Auftraggeber sind zweifellos daran interessiert, sich und ihre politischen Ziele gut darzustellen. Dass in pluralen Wissensgesellschaften der Moderne auch auf Bürgerseite relevantes Wissen vorliegt, das zu erkunden gerade für die »Verwirklichung« geplanter Maßnahmen und Regelungen lohnenswert sein könnte, zumindest um möglicherweise übersehene Aspekte aus Bürgersicht zu ergänzen, ist vorab wohl nicht thematisiert worden. Hinzu kommt, dass die moderierende Sozialwissenschaftlerin expliziten Wertsetzungen und normativen Urteilen, zumal wenn sie aus unberufenem Munde stammen, zugunsten »objektiver Aussagen« und eines angenehmen Veranstaltungsklimas eher kritisch gegenüber steht. Dass Bürger und Bürgerinnen Fragen der Fairness und Sozialverträglichkeit auf die Agenda setzen, die in den Alltagswelten genauso verhandelt werden und schließlich Erfolg und Akzeptanz der Planungen wesentlich beeinflussen, kann in diesem Beteiligungsmodus nicht aufgegriffen werden. Deshalb erhalten die zivilgesellschaftlichen oder lebensweltlichen Gesichtspunkte, die als Ergänzung zu den referierten ökonomischen, technischen und politischen Perspektiven vorgebracht werden, keine Aufmerksamkeit. In dieser Form kann Beteiligung weder die »externen und internen Prämissen

verflüssigen« (Offe 1972, S. 139, zit. oben) noch ›Bürgerwissen für die Lösung von Gemeinschaftsproblemen fruchtbar machen« (Jasanoff 2003, S. 227, zit. oben). Sie reproduziert vielmehr affirmativ bestehende Macht- und Entscheidungsverhältnisse und deren Definitionen und Wahrnehmungen.

Das technokratische Planungsverständnis artikuliert sich deshalb noch in einer zweiten Hinsicht. Für die Durchführenden geht es nicht um eine Willensbildung, im Rahmen derer unsichere Handlungsspielräume, alternative Problemlösungswege und Bewertungs- und Interessenkonflikte erkundet und zur entscheidungsvorbereitenden Abwägung gebracht werden. Zur Debatte steht vielmehr die Vorbereitung der Implementation andernorts getroffener Entscheidungen – im abstrakten Raum und ohne Adressaten! Zwar ist im dokumentierten Fall klar, dass die Veranstaltenden als Gäste in den Räumen der Stadtverwaltung ein zweijähriges Projekt im Auftrag des Bundesforschungsministeriums durchführen. Aber wer sind die Subjekte der vermeintlichen Planungs- und Entscheidungsfragen? Das Forschungsministerium, die Bundesregierung oder doch die lokalen Gastgeber? Und welche Möglichkeit haben diese, »Energietechnologien für die Zukunft« zu ersinnen, bürgergerecht zu gestalten und den je zu präzisierenden Erfordernissen anzupassen?

Diese Bürgerwerkstatt hängt wie viele vollmundig als Bürgerdialog, Bürgerwerkstatt oder Konsensus-Konferenz angekündigte Verfahren offensichtlich in der Luft: Die Beteiligung hat keinen Bezugsraum – und bleibt damit von vornherein gegenstandsleer. Ohne klare Adressaten und Planungsbezüge, bspw. der planerischen und baulichen Umsetzung der »Energiewende« in konkreten Stadträumen, sprechen die Teilnehmenden über zukunftsfähige Energienutzung und Klimawandel in einem leeren Raum. Nicht einmal die zahlreicher vertretenen Sachverständigen haben ein klares Bild vom Handlungsbezug und offiziellen oder inoffiziellen Zuständigkeiten; nachgefragt sprechen sie von »großen Prozessen«, die jetzt mit der Energiewende angestoßen seien. Dementsprechend landen die abgetippten Kärtchen und Diskussionsbeiträge im World Wide Web. Dort dokumentieren sie öffentlichkeitswirksam die Dialogbereitschaft des Ministeriums und suggerieren eine demokratische Planung. Die umsetzungsrelevante Planung findet aber andernorts und ohne Bezug zum Beteiligungsverfahren statt.

Auch in dieser Bezugslosigkeit kommen die Fallstricke von Beteiligungsprozessen im expertokratischen Staat zum Ausdruck. Es sind die Demokratiedefizite der politischen Kommunikation mit lokalen, aber auch überregionalen Öffentlichkeiten, die den politischen Verwaltungen zugerechnet werden und mit Bürgerbeteiligung aufgefangen werden sollen. In diesen Veranstaltungen, deren Zielsetzung

und Maßnahmenbezug unterdeterminiert bleibt, werden in der Not technokratische Sachzwang-Argumente bemüht, um die fehlende ›Nachvollziehbarkeit von Begründungen für Entscheidungen aus einem Kranz möglicher Optionen‹ (Renn 2011, S. 19) zu kompensieren. Das von Claus Offe diagnostizierte Legitimationsproblem weitet sich zu einem wissenspolitischen Problem aus, weil die unzureichende politische Kommunikation technokratisch hinter unverfügbarem Expertenwissen kaschiert wird. Sachzwänge werden herangezogen, um die frühzeitige Schließung von Möglichkeitsräumen zu begründen. Weil diese Begründungen in einer informatisierten Wissensgesellschaft aber jederzeit in Frage gestellt werden können, bleibt der Verdacht machtpolitischer Strategien im Raum.

Bürgerbeteiligung reduziert sich in dieser Form auf eine Angelegenheit professioneller Öffentlichkeitsarbeit; als Raum einer partizipativen, öffentlichen Willensbildung geht sie jedoch verloren. Das Ergebnis des Abends lässt sich jedenfalls folgendermaßen zusammenfassen: Der kritische Bürger und vielleicht auch manche der anwesenden Experten und Expertinnen konnten sich wieder einmal überzeugen, dass »die da oben« sowieso nicht zuhören und beratschlagen wollen, sondern machen, »was ihnen passt oder irgendwo anders entschieden wird« (so der Bürger). Und die Durchführenden haben ihr Vorurteil bestätigt, dass die Bürgerinnen und Bürger sowieso nicht kommen und wenn, dann nur mit Partikularinteressen beschäftigt sind. Die Entfremdung zwischen einer den Lebenswelten enthobenen Politik auf der einen und einem kontextgebundenen Bewerten auf der anderen Seite hat sich vertieft. Solche Prozesse riskieren auf lange Sicht die wichtigste Quelle der Demokratie: die Bereitschaft verantwortungsvoll mitzudenken und mitzugestalten.

### **3 Klimawandel, Beteiligung und Bürgerwissen**

Wo liegen Lösungsperspektiven? Sollten die inzwischen erheblich konvergierten Expertenszenarien zum Klimawandel und seinen Folgen die Handlungserfordernisse und die Zeit, die dafür noch zur Verfügung steht, richtig einschätzen, müssen aus den eingangs genannten Gründen Prozeduren der demokratischen Willensbildung entwickelt werden, die Fachwissen mit Handlungs- und Gestaltungswissen verknüpfen und ein kollektives Lernen zur Bewältigung des Klimawandels fördern. Dafür sind aus beteiligungstheoretischer Perspektive prozedurale Gütekriterien anzulegen, die auf eine »Legitimität durch Verfahren« fokussieren (Habermas 1992) und die wahrgenommene Fairness und Gerechtigkeit der gewählten