



BNetzA meets Science“, 22.-23.09.2016 in Bonn
Workshop 6. Kommunikation und Beteiligung „Zwischen Akzeptanz und Verfahrensgerechtigkeit“

Grenzen der Bürgerbeteiligung aus psychologischer Sicht

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Ein Bauvorhaben, das in Landschaft und Lebensraum eingreift und die Interessen von Menschen und Umwelt beeinträchtigt, muss behördlich genehmigt werden. Dieses Recht geht auf Napoleon zurück und stammt aus dem Bestreben, die Nachbarschaft vor schädlichen Anlagen zu schützen. So sollte der Gerber mit seinem übelriechenden Abwasser nicht unmittelbar neben der Bäckerei angesiedelt werden. Dies leuchtet spontan jedermann ein, wenn morgens die frische Duftspur zum Bäcker verfolgt wird.

a) *Ursprung der Idee „Bürgerbeteiligung“ und rechtliche Grundlagen in den USA / Kanada*

Die Idee frühzeitiger Bürgerbeteiligung und Mediation bei Bauvorhaben stammt aus dem amerikanischen Scheidungsrecht. Mediationsverfahren wurden dort entwickelt, um scheidungswilligen Eheleuten eine außergerichtliche, gütliche Einigung über die Modalitäten ihrer Trennung zu erleichtern. Die gütliche Einigung, die mit Hilfe eines Mediators erzielt wird, ist erheblich kostengünstiger als eine gerichtliche Einigung bzw. Auseinandersetzung, die sich in den USA nur wenige leisten können.

Später sind in den USA und in Kanada Mediations- und Beteiligungsverfahren auch für den Interessenausgleich Beteiligter in Genehmigungsverfahren erfolgreich eingesetzt worden.

Grundlage dafür ist das kasuistische Rechtssystem dieser Länder – ein Fallrecht. Dort wird mit jeder gerichtlichen Entscheidung neues Recht gesprochen. So können beispielsweise in Genehmigungsverfahren tatsächlich Interessengegensätze ausgeglichen werden. Dies wird durch Präzedenzfälle möglich, die weit von bislang vorhandenen Regelungen abweichen können. So sind bisher Entschädigungssummen frei verhandelt oder auch erhebliche technische Veränderungen in Projektplanungen vorgenommen worden.

Wie sieht der Rechtsrahmen in Deutschland aus?



b) *rechtliche Grundlagen von Genehmigungsverfahren in Deutschland*

Im Genehmigungsverfahren arbeitet der eine Konfliktpartner (Antragsteller) den Plan zur Realisierung eines Vorhabens aus. Unter Berücksichtigung der Einwendungen der anderen Konfliktparteilichen (Einwender) wird dann über die Zulässigkeit der Planungen entsprechend geltender Normen und Vorschriften entschieden.

Nicht eine gütliche Einigung oder ein Interessenausgleich ist hier das Ziel des Verfahrens, sondern die Entscheidung über einen Antrag, die nach den geltenden Verfahrensvorschriften zu treffen ist.

Weder der Antragsteller noch die Behörde können die Verfahrensregeln nach eigenem Ermessen bestimmen. Die Genehmigungsregeln sind durch das Normenrecht vorgegeben. Das heißt, juristische Entscheidungen in Streitfällen werden zwischen den Konfliktpartnern nicht frei verhandelt, sondern orientieren sich am bereits festgeschriebenen juristischen und/oder technischen Normenwerk.

Praktisch geht es daher in einem Genehmigungsverfahren zumeist nicht um das „ob“, sondern nur um das „wie“. Und das ist eine Tatsache, die von betroffenen Bürgern nur schwer verstanden und von den Naturschutzverbänden regelmäßig nicht akzeptiert wird. Wozu sollen sie sich an einem Verfahren beteiligen, dass ohnehin keine „echten“ Gestaltungsmöglichkeiten zulässt? Warum lässt sich ein Vorhaben nicht verhindern, dessen Planungsgrundlagen von einigen Bürgern aus verschiedensten Gründen abgelehnt werden?

Hier liegt also eine erste wichtige psychologische Hürde vor, die in einem Genehmigungsverfahren vorhanden ist und die den Erfolg einer Bürgerbeteiligung entscheidend bestimmt.

2. Die Idee der Mediation / Bürgerbeteiligung in Deutschland

Die Idee der Mediation und der frühzeitigen Bürgerbeteiligung in Deutschland ist es nun, die Bürger und andere Konfliktpartner im Vorfeld des Verfahrens zu informieren. Manchmal werden die Konfliktparteien auch an der Planung beteiligt, um eine größere Akzeptanz des Vorhabens zu erreichen. Damit soll das Verfahren transparenter und das nachfolgende Genehmigungsverfahren verkürzt werden.



Diese Strategie geht davon aus, dass eine Information bei einem Gesprächspartner auf fruchtbaren Boden fällt und dass Menschen in der Lage sind, relevante Informationen zu einem Sachverhalt abzuwägen und rational zu bewerten. Man hofft, dass Bürger und Vorhabensgegner Argumente und Gegenargumente abwägen, diese gewichten und zu einem wohlinformierten Urteil gelangen. So könnten alle eine kluge Entscheidung treffen und der Konflikt wäre gelöst.

3. Hürden der Bürgerbeteiligung aus psychologischer Sicht

a) *Gesetz der kognitiven Dissonanz bei einstellungskonträrer Argumentation*

Mediziner um Kathryn Taylor von der Georgetown University haben untersucht, wie das mit den Informationen funktioniert. In einer Studie wurden gut aufbereitete Informationen über Vor- und Nachteile eines medizinischen Screenings angeboten. Die Teilnehmer wurden vorher und nachher zu ihrer Teilnahme an dem Screening befragt.

Die Untersuchung zeigte, dass die Teilnehmer die Informationen vorwiegend dazu nutzten, um ihre bereits bestehende Haltung abzusichern. So sieht die Realität aber nicht nur in medizinischen Studien aus: Menschen suchen vorwiegend nach Bestätigung ihrer bereits bestehenden Einstellung und ignorieren Gegenargumente. Was ins Weltbild passt, wird registriert; was dagegen spricht, wird ausgeblendet. Bei emotional aufgeladenen Themen oder tief verankerten Überzeugungen ist das besonders stark ausgeprägt.

Dieses Phänomen ist bereits seit den 50-er Jahren bekannt, als Leon Festinger seine berühmten Experimente zur Einstellungsänderung durchführte. Er prägte und definierte damals den Begriff der „kognitiven Dissonanz“: Wenn Menschen ein Argument hören, das ihrer Einstellung widerspricht, wird dies mit spontaner Produktion von Gegenargumenten beantwortet, die die eigene Position stärken. Gelingt dies nicht, wird als nächstes das Argument oder gar der ganze Gesprächspartner pauschal abgewertet.

So wird verständlich, dass Überzeugungsversuche und Informationen im Vorfeld von Genehmigungsverfahren oft dazu beitragen können, eine schon bestehende, ablehnende Haltung zu verstärken. Nach einer harten Diskussion zu Fakten ist überzufällig häufig zu beobachten, dass die Positionen der Gesprächspartner auseinanderrücken und sich verhärten.



Die erhoffte Annäherung bleibt aus, die Gesprächsatmosphäre lädt sich emotional auf. Das hat jeder von uns schon einmal erlebt – und sei es beim Streit, wie oft der Mülleimer zu Hause geleert werden sollte.

Aus diesen Mechanismen der kognitiven Dissonanz und dem Verhärten von Positionen bei einstellungskonträrer Argumentation erhebt sich die zweite Hürde, die in der frühzeitigen Bürgerbeteiligung regelmäßig zu beobachten ist.

b) Die Notwendigkeit eines gemeinsamen Ziels in der Kommunikation

Welche Bedürfnisse haben wir Menschen als biosoziale Wesen? In unserer langen Stammesgeschichte hat der Mensch gelernt, in Gruppen zu leben. Wir können gar nicht anders existieren, als miteinander in Kontakt zu treten, miteinander etwas zu tun, um etwas zu kämpfen oder gemeinsam eine Gefahr abzuwehren.

Dazu müssen wir kommunizieren. Das Wort kommt aus dem lateinischen: *co* – bedeutet gemeinsam und *munere* - heißt die Aufgabe, *munitio* - das Schanzen, einen Wall bauen, sich verteidigen. Das tat die Bürgerschaft einer Stadt im Mittelalter, wenn sie die Verteidigungsanlagen ihrer Stadt anlegten. Es gab also ein gemeinsames Ziel (z.B. Bau der Stadtmauer). Dazu musste die Arbeit organisiert werden. Wer macht was, wann, wie, mit welchem Material? Wer sorgt für Ziegel? Wer für den Mörtel? Wer mauert?

Kommunikation im eigentlichen alten Wortsinn bezeichnet also die Verständigung der an einer gemeinsamen Aufgabe arbeitenden Menschen. Da kann man sich fragen, was das gemeinsame Bauwerk, das gemeinsame Ziel der Kommunikation in der Bürgerbeteiligung sein könnte? Wer von den Beteiligten würde sich an den Tisch setzen und gemeinsam um die verträglichste ökologische Variante ringen? Oder versuchen, die Balance eines Bauvorhabens hinsichtlich Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Naturschutz herzustellen?

Ohne ein plausibles gemeinsames Ziel, ohne gemeinsame, verbindlich definierte Interessen der Konfliktbeteiligten kann es nicht gelingen, eine gemeinsame Lösung zu finden.



c) *Einwendergruppen und deren Motivation*

Aber auch unser Bedürfnis nach Zugehörigkeit zu einer Gruppe, nach positiv besetzten gemeinsamen Erlebnissen, nach sinnvollen Betätigungsmöglichkeiten mit Gleichgesinnten, der Wunsch nach Anerkennung und Beachtung der eigenen Person – das alles lässt sich in einer Bürgerbeteiligung nicht ausblenden sondern ist aktiv mit einzubeziehen.

Und so wird jeder erfahrene Praktiker schon erlebt haben, dass die Teilnehmer an einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung höchst unterschiedlich sind und auch höchst unterschiedliche Ziele verfolgen. Es seien hier aus Gründen der Zeit nur drei wichtige Gruppen von Einwendern genannt, weil diese sehr unterschiedliche Ziele und Bedürfnisse haben:

1. Nicht organisierte, betroffene Bürger

Es gibt die vom Vorhaben konkret betroffenen Bürger, die sich über das Vorhaben informieren wollen und deren Einstellung zum Vorhaben noch nicht verfestigt ist.

Sie sind zweifellos die wichtigste Zielgruppe der Bürgerbeteiligung. Nur haben diese oft die Schwierigkeit, dass die meisten arbeiten, die Familie managen müssen und am Abend einfach zu müde sind, um sich noch an einer Diskussion zu beteiligen. Zumal, wenn die Wäsche noch liegt, man eh nur zwei Stunden als Familie gemeinsam hat und auch die Kinder noch bei den Hausaufgaben unterstützt werden wollen.

Dieser Teil stellt die große, aber schweigende Mehrheit in der Bevölkerung. Sie kommen selten zu Wort, weil sie die angebotenen Formate schlicht nicht nutzen können und überlassen anderen Teilnehmern das Feld.

2. Bürgerinitiativen / Aktionsgruppen

Die Mitglieder von Bürgerinitiativen / Aktionsgruppen haben oft eine verfestigte, ablehnende Haltung zum geplanten Vorhaben. Sie suchen das positiv besetzte Gruppenerlebnis mit Gleichdenkenden, um sich gesellschaftlich zu engagieren und gegen ein Vorhaben zu kämpfen. Für sie ist eine Veranstaltung der Bürgerbeteiligung eine Möglichkeit, ihre Gruppenidentität und die gemeinsame Position zu stärken. Das „Happening“ ist dabei umso besser, je stärker die andere Konfliktpartei Fehler, Widersprüche, Schwach- oder Angriffspunkte erkennen lässt.



Sie verfügen oft über ein beträchtliches Wissen zum Vorhaben, dass sie sich zumeist autodidaktisch angeeignet haben. Hier finden sich nicht selten hochqualifizierte Mitglieder, die nicht mehr in ihren ursprünglichen Berufen arbeiten (z.B. pensionierte Lehrer, Ingenieure, studierte Hausfrauen, ...) und daher Zeit für ein gesellschaftliches Engagement aufbringen können.

Sie investieren nicht unbeträchtliche Zeit und finanzielle Mittel, um sich zu positionieren und entwickeln daher eine starke Bindung an ihre Gruppe und deren Aktivitäten. Die Bindung ist oft so groß, dass bei einem Wegfall oder Verschwinden des ursprünglichen Vorhabens ein neues Protestziel gesucht wird. Dies ist an der Entwicklung der Anti-Atom-Bewegung nach dem Atomausstieg gut zu studieren. In diese Investitionsfalle tappen wir aber auch als Eltern, wenn die Kinder erwachsen sind oder als Chef, der hofft, der Mitarbeiter werde sich schon noch entwickeln, wenn er ihm nur genug beibringt.

In Bürgerinitiativen / Aktionsgruppen entstehen oft auch lokalpolitische Karrieren – der persönliche Bedeutungszuwachs wird als positiv erlebt. Wer hätte schon gedacht, dass Herr Müller von nebenan einmal vom Präsidenten des X-Amtes empfangen wird? Oder dass man anderen erwachsenen Menschen Zusammenhänge erläutern darf?

Dieser Teil vertritt eine kleine, aber deutlich wahrnehmbare Minderheit der Bevölkerung. Sie kommen häufig zu Wort, nutzen die angebotenen Formate in ihrer Freizeit investieren viel und werden überproportional in ihrer Meinung berücksichtigt.

3. Professionelle Einwender

Erfahrungsgemäß spielen in Genehmigungsverfahren besonders die professionellen Einwender eine entscheidende Rolle. Diese sind oftmals in Umweltverbänden (BUND, GREENPEACE, BBU u.a.), als Klientel einer spezialisierten Anwaltskanzlei oder in anderen gesellschaftskritischen Gruppen organisiert. Sie haben öfter den Vorteil, dass sie an der Bürgerbeteiligung nicht in der Freizeit teilnehmen sondern die Einwendung gegen ein Vorhaben beruflich betreiben können

Profi-Einwender haben eigene Interessen: Sie haben die von ihnen vertretene Institution bestmöglich in der öffentlichen Diskussion zu positionieren. Am besten kann dies über Aktionen verwirklicht werden, die für Bürger attraktiv sind und einen hohen Erlebniswert bieten.

Somit ist das Angebot einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung eine ideale Möglichkeit, die gesellschaftliche Relevanz ihrer Organisation deutlich zu machen und das Verfahren für die Durchsetzung eigener Interessen zu nutzen.

Diese Gruppen können aus ihren Mitgliederbeiträgen Fach-Spezialisten beschäftigen, Aktionskünstler buchen oder auch Werbeagenturen mit Protestformaten beauftragen. Manchmal werden sie sogar von Konkurrenten des Vorhabenträgers finanziert. Und so tauchen dann auf einmal Kommunikations-Guerilleros, Straßentheater oder Kletteraktivisten auf, die bei unterschiedlichen Vorhaben gleiche Aktionen darbieten. Ein bekanntes Beispiel dafür ist Cécilie Lecomte, die als „Eichhörnchen“ bekannte Kletteraktivistin, die man für Protestaktionen buchen kann (<http://www.eichhoernchen.ouvaton.org/>). Oder es werden gute Handbücher für die Organisation von Protesten entwickelt, wie z.B. „Aktiv Kreativ Demonstrieren“ des Germanwatch e.V., das mit finanzieller Hilfe des katholischen Fonds und des evangelischen Entwicklungsdienstes herausgegeben wurde.

Die Klima-Allianz" – eine Vereinigung aus Kirchen, Umweltverbänden und Entwicklungsorganisationen geht noch weiter: sie stellt für interessierte Bürgergruppen gleiche eine ganze Aktion - die Inszenierung des „Kohlesaurus“ - zur Verfügung (<http://www.die-klima-allianz.de/wp-content/uploads/kohlesaurus.jpg>).



Dieser Teil der Einwander vertritt professionelle Organisationen, Vereine, Kirchen, Verbände, deren Protest gegen ein Vorhaben von Eigeninteressen geleitet wird. Sie kommen überproportional häufig zu Wort und betreiben den Protest gegen ein Vorhaben im Rahmen ihrer beruflichen Aktivitäten. Ihre Eigeninteressen werden kaum durchschaut und ihre Meinung wird überproportional berücksichtigt. Behörden und Antragsteller stehen ihnen zumeist hilflos gegenüber, wenn diese das Verfahren entern.

Somit erscheinen an der Oberfläche der Diskussionen oft Argumente, die zwar die Meinung von Bürgerinitiativen, Aktionsgruppen und professionellen Verbänden/Institutionen wiedergeben. Diese spiegeln aber nicht das reale Bild der Akzeptanz von Bauvorhaben in der betroffenen Bevölkerung wieder.



4. Anforderungen an eine Bürgerbeteiligung aus psychologischer Sicht

Natürlich stellt sich nach all den psychologischen Hürden die Frage, wie denn nun eine angemessene Bürgerbeteiligung aussehen sollte und wie man die Akzeptanz von Bauvorhaben in der Öffentlichkeit erhöhen kann.

Dazu ist zuerst zu entscheiden, auf wen die Bürgerbeteiligung ausgerichtet werden soll. Nimmt man den Begriff wörtlich, dann sollte die Mehrheit der persönlich betroffenen Bürger im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen. Diese bilden die zumeist stillschweigende Mehrheit und überlassen aus Zeit- und Kraftgründen oft den Bürgerinitiativen, Aktionsgruppen und Profi-Einwendern das Feld.

Es sind allerdings einige Bedingungen zu beachten, die die Teilnahme der hart arbeitenden und oft auch überlasteten betroffenen Bürger ermöglichen. Die wichtigsten Anforderungen an eine Bürgerbeteiligung sind daher:

1. Die Bürgerbeteiligung muss in Zeiten verlagert werden, wo die Teilnahme der persönlich vom Vorhaben Betroffenen überhaupt möglich ist: wohnortnahe, kleine Veranstaltungen im Kiez, im Dorf, in der Kneipe, ... Also da, wo man sich ohnehin trifft. Nicht der Bürger kommt zur Beteiligung sondern die Beteiligung kommt zum Bürger. Dann trauen sich die Nachbarn auch, ihre Fragen zu stellen, zu diskutieren und ihre Meinung zu sagen.
2. Es muss ein geeignetes Mitwirkungsdesign gefunden werden: bewährt haben sich z.B. die Planungszelle oder Planungswerkstatt, wo nicht mehr als 10-15 Teilnehmer nach Vermittlung grundlegender Planungsprinzipien eigene Lösungsvarianten für Trassenverläufe oder die Gestaltung von Bauwerken entwickeln können. Die Veranstaltung darf nicht mehr als 90min dauern und setzt voraus, dass die gesamten Planungsprinzipien und Grundlagen einfach, knapp und nachvollziehbar aufbereitet werden. Dies erfordert eine sachliche, sprachliche und psychologische Vorbereitung der Durchführenden. Die betroffenen Bürger akzeptieren erfahrungsgemäß die Grenzen, die durch unsere freiheitliche demokratische Grundordnung gesetzt werden.
3. Die Beteiligung muss zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden, bei dem die Planung tatsächlich noch ergebnisoffen ist. Sind keine echten Beteiligungsmöglichkeiten vorhanden, wird das Angebot als Farce erlebt und bewirkt das Gegenteil – Widerstand gegen das Vorhaben statt Akzeptanz.



4. Für die Bürgerinitiativen / Aktionsgruppen und Profi-Einwender sollten separate Veranstaltungen angeboten werden mit dem gleichen Design. Wird die Trennung durchgeführt, dann werden die Veranstalter nach etwa 10-15 Planungsrunden erkennen, dass sich die Frage der Akzeptanz von Bauvorhaben überraschend anders darstellt:

Weil sich Bürgerinitiativen und Profi-Einwender nun nicht mehr ungefragt auch zu Vertretern der sonst schweigenden Mehrheit aufschwingen können, ergibt sich ein viel differenziertes Bild von der wirklichen Meinung der Betroffenen zum Bauvorhaben.

5. Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung sind aktiv in der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Wenn Medien und Politik aktiv und professionell unter Beachtung der genannten psychologischen Hürden in den Prozess mit einbezogen werden, eröffnet sich oft das Tor für einen wirklichen gesellschaftlichen Dialog, in dem auch die Interessen der Beteiligten erkennbar und damit auch einer Diskussion zugänglich werden.

Das wünschenswerte Ziel einer erhöhten Akzeptanz von Bauvorhaben ist tatsächlich erreichbar. Dafür gibt es viele ermutigende gute Beispiele. Diese setzen darauf, den Meinungsäußerungen einzelner Interessengruppen die Meinung der sonst schweigenden Mehrheit gegenüberzustellen. Damit ist es auch möglich, eine wirklich breite Meinungsbildung in den Kommunen zu befördern. Daran mitzuwirken, ist eine sehr motivierende Aufgabe.

© Diplom-Arbeits-/Ingenieurpsychologin Dr. Sibylle Birth
Intelligenz System Transfer GmbH, Potsdam
Große Weinmeisterstraße 29A
14469 Potsdam
intelligenz@ist-potsdam.de,
Tel: 0331 – 280 39 79