

Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturprojekten

Erfahrungsaustausch in Westkanada



Regina Schröter, Oliver Scheel

Öffentliche Bürgerbeteiligungsvorhaben sollten möglichst frühzeitig bei der Planung von Großprojekten stattfinden. Denn die Bürger(innen) möchten mitentscheiden, ob oder wie ein Projekt realisiert wird – und nicht nur Zaungäste sein. In Kanada wird dies bereits praktiziert, wie ein Forschungsaufenthalt an der kanadischen Westküste zeigte.

Participation and Large-scale Infrastructure Projects. Exchange of Experiences in Western Canada | GAIA 24/4 (2015): 284–285

Keywords: Canada, deliberative democracy, energy transition, governance, participation

Wie ist die Bürgerbeteiligung in Kanada bei größeren Projektvorhaben organisiert? Dieser Frage gingen wir im Rahmen eines dreimonatigen Forschungsaufenthalts in Vancouver an der Westküste Kanadas nach. Während die US-amerikanische politische Kultur umfassend untersucht worden ist und wird, ist die kanadische eher unerforscht.

Ziel war, kanadische Vorgehensweisen und Probleme bei öffentlichen Beteiligungsverfahren im Vergleich zu Deutschland kennenzulernen und neue Impulse

für die Umsetzung von Beteiligungsprojekten, zum Beispiel im Rahmen der Energiewende, zu erhalten. Dazu wurden unter anderem leitfadengestützte Interviews mit Beteiligungsexpert(inn)en aus British Columbia durchgeführt.

Der Forschungsaufenthalt wurde gefördert von der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS.

Im Folgenden sind die wichtigsten Erkenntnisse aus den Interviews zusammengefasst. Zunächst zeigen wir Gemeinsamkeiten zwischen Kanada und Deutschland auf, danach Unterschiede. Abschließend geben wir Empfehlungen für kommende Beteiligungsprojekte.

Gemeinsamkeiten

Aus der empirischen Forschung über Demokratie ist bekannt, dass sich bestimmte Bevölkerungsgruppen bevorzugt in Beteiligungsprozesse einbringen: Vor allem ältere, männliche Personen mit überdurchschnittlich guter Bildung nehmen an deliberativen Verfahren teil (siehe etwa Becké et al. 2011, Merkel 2014, Walter 2013). Auch in Kanada beteiligen sich diese Personen überproportional häufig.

Darüber hinaus zeigen die kanadischen Erfahrungen, dass sich der Migrationshintergrund oder die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minorität negativ auf die Teil-

nahmewahrscheinlichkeit auswirken. Insgesamt stehen die Organisatoren von Beteiligungsprozessen in beiden Ländern vor ähnlichen Problemen, wobei das Einbeziehen von Migrant(inn)en in Kanada bedeutsamer als in Deutschland zu sein scheint, da das Land seit vielen Jahren als Einwanderungsland gilt.

Die Interviewpartner(innen) beschreiben Strategien, wie diesem Problem begegnet wird: So werden etwa gezielt Personen mit einem spezifischen sozio-demografischen Hintergrund angesprochen. Zudem wird auf die Wahl geeigneter Incentives geachtet (Teilnahmevergütung, Fahrtkostenentschädigung, Kinderbetreuung). Bei Personen mit Migrationshintergrund nimmt man Übersetzer(innen) oder zweisprachige Moderator(inn)en zu Hilfe. Auf diese Möglichkeiten greift man auch in Deutschland zurück.

In Kanada werden darüber hinaus Beteiligungsverfahren bevorzugt, die Teilnehmende mit spielerischen Elementen motivieren. So berichtete ein Interviewpartner beispielsweise von einem Projekt an der University of British Columbia: Studierende sollten für den bewussteren Umgang mit Energie in Wohnheimen sensibilisiert werden. Das Verfahren war als Wettbewerb organisiert und sollte den Teilnehmer(inne)n Spaß machen.

Kontakt Autor(in): Regina Schröter, M. A. | E-Mail: regina.schroeter@sowi.uni-stuttgart.de

Oliver Scheel, M. A. | E-Mail: oliver.scheel@sowi.uni-stuttgart.de

beide: Universität Stuttgart | ZIRIUS – Zentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung | Stuttgart | Deutschland

Kontakt ENERGY-TRANS: Dipl.-Geogr. Jens Schippl | Karlsruher Institut für Technologie (KIT) | Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) | Postfach 3640 | 76021 Karlsruhe | Deutschland | Tel.: +49 721 60823994 | E-Mail: jens.schippl@kit.edu | www.energy-trans.de

© 2015 R. Schröter, O. Scheel; licensee oekom verlag.
This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Auch andere Interviewpartner(innen) berichteten von kreativen Methoden in Beteiligungsverfahren, beispielsweise dem Einsatz interaktiver Stadtteilsimulationen, in die die Teilnehmenden selbst eingreifen konnten.

Die Governance-Probleme moderner, in mehreren Ebenen organisierter Demokratien (vergleiche etwa Newig und Fritsch 2009) können in Kanada nicht durch die Beteiligung der Öffentlichkeit gelöst werden. Vielmehr treten die zum Teil kontroversen Interessen und Arbeitsweisen von Institutionen beim Implementieren der Beteiligungsergebnisse deutlich zutage. Ein Interviewpartner berichtete beispielsweise von einem Planungsprojekt für eine Pipeline, bei dem eine konservative Regierung auf Provinzebene und eine liberale Stadtverwaltung versuchten, mittels Bürgerforen gemeinsame Entscheidungen zu treffen. Doch aus der Konstellation ergaben sich immer wieder Schwierigkeiten.

Eine Möglichkeit, auf diese Probleme zu reagieren, wird sowohl in Deutschland als auch in Kanada genannt: Bei Beteiligungsverfahren ist klar zu kommunizieren, in welchem Umfang eine Entscheidung in einem Beteiligungsverfahren beraten werden kann und welchen Einfluss die Ergebnisse des Verfahrens im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses haben (vergleiche Renn et al. 2013).¹

Unterschiede

Im Vergleich zu Deutschland zeichnet sich Kanada durch eine wesentlich schwächer ausgeprägte Protestkultur aus. Für dortige Wirtschaftsunternehmen ist es daher nicht erforderlich, bei geplanten Vorhaben Beteiligungsmöglichkeiten anzubieten. In Deutschland dagegen beziehen Unternehmen Bürger(innen) zunehmend ein, um Protesten aus der Bevölkerung vorzubeugen (siehe VDI 2015).

Die in den Interviews vorgestellten Beteiligungsverfahren in Kanada liefen oft in einem längeren Zeitrahmen ab, als dies in Deutschland bei vergleichbaren Verfahren der Fall wäre. Zudem finden die Beteiligungsverfahren zu einem früheren Zeitpunkt statt: Bürgergruppen werden häufig vor Beginn einer konkreten Nutzungsplanung oder der Bauplanung – etwa bei

geplanten Wasserkraftwerken oder Staudämmen – eingebunden. Dennoch fällt auf, dass der Großteil der Verfahren eine andere inhaltliche Ausrichtung hat als Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland: Fast alle in Kanada beobachteten Verfahren wurden konzipiert, um das Orts- und Fachwissen der Bevölkerung zu sammeln und zu nutzen. Echte Mitbestimmung, also die Möglichkeit, mitzuzentscheiden, ob oder wie ein Projekt realisiert wird, bleibt dabei ausgeklammert. Diese Limitierung des Bürgermandats in den Beteiligungsformaten führt in Kanada allerdings nicht – wie es in Deutschland zu erwarten wäre – zu verstärkten Protesten in der Bevölkerung. Diese bleiben aus, weil Beteiligungsverfahren in Kanada eine ganz andere Bedeutung als in Deutschland haben.

Fazit

Aus den Ergebnissen der Befragungen lassen sich nützliche Hinweise für die Bürgerbeteiligung bei der Energiewende ableiten:

- Die Bürgerbeteiligungsexpert(innen) in Kanada und Deutschland stehen vor ähnlichen Problemen bei der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises, da die teilnehmenden Bevölkerungsgruppen ebenso ungleich verteilt sind. Eine Lösung dieses Problems ist daher auch für die kanadischen Kolleg(inn)en interessant.
- Was den Zeitpunkt für die Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Projekts angeht, sollte man dem kanadischen Beispiel folgen: Das Beteiligungsverfahren sollte zum einen frühzeitig, ehe Fakten geschaffen sind, stattfinden; zum anderen sollte für das Beteiligungsverfahren ein ausreichend langer Zeitraum eingeplant werden, um es vollständig und ohne Zeitdruck abwickeln und gegebenenfalls Ergebnisse implementieren zu können.
- Mit der in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägten Protestkultur geht ein größerer Anspruch an das Mandat einer Beteiligung einher: Die Bürger(innen) wollen nicht nur informiert werden oder ihr Wissen in Entscheidungen einbringen dürfen, sondern sie wollen mitentscheiden, ob und wie Projekte re-

alisiert werden, und sie wollen Alternativen aktiv mitgestalten (siehe auch Biesecker und von Winterfeld 2015, in diesem Heft).² Da die Erwartungshaltung in Deutschland also eine andere, komplexere ist, ist eine direkte Übertragung der in Kanada erfolgreichen Beteiligungsformate auf Deutschland nicht sinnvoll.

Literatur

- Becké, A. B., F. Hartmann, C. Hermann, L. Heyne, C. Hoeft, S. Marg. 2011. *Die Proteste gegen den Flughafen Berlin Brandenburg (BER/BB1). Eine explorative Analyse der Protestteilnehmer*. Göttingen: Göttinger Institut für Demokratieforschung. www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Stuttgart21_II.pdf (abgerufen 06.03.2015).
- Biesecker, A., U. von Winterfeld. 2015. Wie regenerativ ist die Energiewende tatsächlich? Das Energiekonzept der Bundesregierung zwischen Erneuerung und Regenerationsvergessenheit. *GAIA* 24/4: xxx.
- Merkel, W. 2014. *Direkte Demokratie. Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10581.pdf> (abgerufen 26.08.2015).
- Newig, J., O. Fritsch. 2009. Environmental governance: Participatory, multi-level – and effective? *Environmental Policy and Governance* 19: 197–214.
- Renn, O. et al. 2013. Die Öffentlichkeit an der Energiewende beteiligen. Grundsätze und Leitlinien für Planungsvorhaben. *GAIA* 22/4: 279–280.
- VDI (Verein Deutscher Ingenieure). 2015. *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten*. Richtlinie VDI 7000. Düsseldorf: VDI.
- Walter, F. 2013. Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. Konklusion und Ausblick. In: *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen?* Herausgegeben von S. Marg, L. Geiges, F. Butzlaff, F. Walter. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. 299–341.

1 Renn et al. (2013) haben Grundsätze und Leitlinien für Planungsvorhaben formuliert. Download unter www.energy-trans.de/downloads/ENERGY-TRANS-Policy_Brief_Oeffentlichkeitsbeteiligung_bei_Planungsvorhaben_der_Energiewende.pdf.

2 Inzwischen sind zahlreiche Vorhaben erfolgreich abgewickelt worden, zum Beispiel das Projekt *Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung am integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept* in Baden-Württemberg. Projektinformationen und Ergebnisse unter www.beko.baden-wuerttemberg.de.