

# PARTIZIPATION BEI DER ENERGIEWENDE UND BEIM AUSBAU DER STROMNETZE: PHILOSOPHISCHE FUNDIERUNG

TAB-BRIEF NR. 45 / MAI 2015

Die Energiewende stellt alle Beteiligten vor große Herausforderungen. Zum einen gilt es aufseiten der Politik und Wirtschaft einschneidende und langfristig wirkende Entscheidungen unter hoher Unsicherheit zu treffen. Der bundesweite Netzausbau ist hierfür ein typisches Beispiel. Hohe finanzielle Kosten gehen einher mit langen Laufzeiten der infrastrukturellen Planungs- und Genehmigungsprozesse. Gleichzeitig stellt dies für viele Menschen einen Eingriff in ihr Alltagsleben dar. Zum anderen setzt die Umsetzung der Energiewende an vielen Punkten den Willen zur aktiven Mitgestaltung durch die Bürger voraus. Hierzu gehören Verhaltensänderungen im Alltag (nachhaltiges Konsumentenverhalten, Energieeinsparungen), hinzu gesellen sich finanzielle Aufwendungen (höhere Kosten für Energiebezug, aber auch Investitionen in sparsame Geräte bzw. Sanierungsmaßnahmen von Altbauten).

Knapp umrissen besteht das prozedurale Anforderungsprofil der Energiewende und der damit einhergehenden Neuausrichtung des deutschen Energiesystems in

- › dem Erreichen von Energie- und Planungssicherheit;
- › der Inklusion von Trägern öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit in den Planungsprozess sowie die Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß legaler Vorgaben (z. B. Netzausbaubeschleunigungsgesetz [NABEG]) und
- › einem gelungenen Interessenausgleich und der Allokation von Trade-offs sowie dem Finden von Win-win-Situationen.

Die Bürger stehen der Energiewende als gesamtgesellschaftliches Transformationsprojekt zwar insgesamt wohlgesonnen gegenüber, konkrete Baumaßnahmen vor Ort werden jedoch häufig abgelehnt. Dies äußert sich in teils massiven Protesten z. B. gegen den Neubau von Hochspannungsleitungen oder den Bau von Windkraftanlagen. So ist »Akzeptanz ein fragiles und dynamisches Konstrukt, das von Fall zu Fall einem starken Wandel unterliegen kann« (Nanz 2012). Neue Kooperationsformen zwischen Energieproduzenten und -konsumenten, z. B. in Form von »Prosumenten« (i. S. einer Personalunion von Energieproduzent und Endverbraucher), sowie innovative Geschäftsmodelle (Bürgerenergiege-

nossenschaften) können hier ökonomische Anreize schaffen.

## KRITERIEN FÜR GELUNGENE PARTIZIPATION

Neben diesen möglichen finanziellen Anreizen wird Partizipation an Planungsprozessen der Energiewende als ein Mittel ins Feld geführt, die Akzeptanz durch direkte Mitbestimmung am Entscheidungsfindungsprozess zu erhöhen und NIMBY-Mechanismen (»not in my backyard«) entgegenzuwirken. Oftmals wird Partizipation als Automatismus gesehen, um Akzeptanz für Infrastrukturmaßnahmen zu schaffen und aufgebracht Bürger zu befrieden (kritisch dazu Schweizer/Renn 2013). Es lässt sich eine Reihe von soziopolitischen Funktionen von Bürgerbeteiligung ausmachen, z. B. Akzeptanzbeschaffung, Befriedung sozialen Protests, kontinuierliche Legitimation der demokratischen Entscheidung (Nanz 2012) bzw. Steigerung von Kompetenz, Effektivität, Effizienz, Transparenz und Fairness (Horlick-Jones et al. 2007; IRGC 2005; Rowe/Frewer 2000; Tuler/Webler 1995; Webler 1995).

Die soziopolitischen Funktionen von Bürgerbeteiligung können je nach ihrer Funktion für die gesellschaftlichen Subsysteme gegliedert werden. So soll Bürgerbeteiligung durch den Einbezug unterschiedlicher Wissens-

formen die Effektivität (i. S. von Wirksamkeit) von Entscheidungen verbessern. Politische Entscheidungen sollen ihr Ziel erreichen, und dies gelingt zu meist nur unter Einbezug des aktuellen Standes der Wissenschaft. Dies kann unter Umständen eine komplexe epistemische Gemengelage implizieren, wenn verschiedene Wissensansprüche unterschiedlicher Disziplinen des Wissenschaftssystems oder aber »alternative« Wissensformen (wie lokales Wissen oder Erfahrungswissen) miteinander im Wettstreit liegen.

Das Argument, dass Bürgerbeteiligung zu effizienten Entscheidungen führt, nimmt Bezug auf das ökonomische System. Dahinter steht die Erwartung, dass Bürgerbeteiligung zu einem besseren Einsatz der aufgewendeten Ressourcen führt und dadurch die Kosten-Nutzen-Relation verbessert. Bürgerbeteiligung könnte hier als Instrument eingesetzt werden, um demokratische Entscheidungsprozesse zu perpetuieren (Nanz 2012). Die Legitimation politischer Entscheidung würde dann neben den etablierten Mechanismen der repräsentativen Demokratie um direktdemokratische Elemente angereichert. Das kulturelle System bzw. die Zivilgesellschaft werden durch die Funktionen der Akzeptanzbeschaffung, Befriedung sozialen Protests, Transparenz, Nachvollziehbarkeit sowie wahrgenommene Fairness der Entscheidungsfindung bedient. Hier gilt es, die Bürger sowie kollektive zivilgesellschaftliche Akteure in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Durch diese aktive Teilhabe wird persönliche Betroffenheit erzeugt, die – im Umkehrschluss zur Mobilisierung sozialen Protests – langfristig für eine nachhaltige Akzeptanz von politischen Entscheidungen sorgen soll (z. B. Nanz 2012; RWE 2012).

Je nach Gewichtung dieser Kriterien lassen sich unterschiedliche Formen von Partizipation ausmachen. Alle die-

se Konzepte beinhalten bereits eine implizite Wertung (z. B. Arnstein 1969). Partizipation wird als positives Instrument verstanden, die passive Akzeptanz von Infrastrukturprojekten, welche sich im Ausbleiben von Protest manifestiert, in aktive Akzeptanz im Sinne einer Möglichkeit zu gesellschaftlicher Weiterentwicklung verwandelt (Schweizer-Ries 2011). Somit schwingt beim Thema Beteiligung immer eine moralische und ethische Wertung mit. »Richtiger« Partizipation wird eine emanzipatorische Funktion zugeschrieben. »Falsche« Partizipation dient der Befriedung der Massen – Beteiligung als zeitgenössische Version des »Opiums fürs Volk«.

## SECHS PHILOSOPHISCHE KONZEPTE DER PARTIZIPATION

Ob nun Partizipation als emanzipatorischer Akt oder als Informationsveranstaltung verstanden wird, speist sich aus unterschiedlichen philosophischen Traditionen. Es lassen sich sechs idealtypische Konzepte von Partizipation ausmachen (Renn/Schweizer 2009). Diese sechs Konzepte bieten jeweils ein unterschiedliches Verständnis hinsichtlich der Ziele von Beteiligung. Im Folgenden werden diese sechs Konzepte kurz vorgestellt sowie deren Potenziale und Limitierungen in Bezug auf die Möglichkeiten von Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Gestaltung der Energiewende.

Das funktionalistische Konzept (Malinowski 1944; Radcliffe-Brown 1935) versteht die Gesellschaft als komplexe Struktur von gesellschaftlichen (Sub-) Systemen, die spezifische – für den Fortbestand der Gesellschaft essenzielle – Aufgaben erfüllen müssen. Der Funktionalismus wurde später zum Strukturfunktionalismus weiterentwickelt, der davon ausgeht, dass die Strukturen der Gesellschaft die für den gesellschaftlichen Fortbestand essen-

ziellen Funktionen der Adaption (»adaption«), Zielerreichung (»goal attainment«), Integration (»integration«) und Aufrechterhaltung von Wertmustern (»latent pattern maintenance«) erfüllen müssen. Nach diesem Verständnis dient Partizipation zur Erfüllung dieser vier sozialen Funktionen. Partizipation wird vor allem dazu eingesetzt, Wissen und Werte unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einfließen zu lassen. Partizipation erfüllt dabei Folgendes: Erstens soll das bestmögliche Wissen zusammengetragen werden, um ein bestimmtes Problem zu lösen. Es steht zu erwarten, dass dadurch die Kompetenz des gesamten Prozesses gesteigert wird. Zweitens soll insbesondere der Forderung nach Effizienz Rechnung getragen werden. Drittens soll politische Paralyse vermieden werden, indem Offenheit für die Belange der Bürger sowie von Interessengruppen demonstriert wird. Viertens soll der politische Entscheidungsfindungsprozess in seinem Ablauf unterstützt werden.

Das neoliberalistische Konzept basiert auf der philosophischen Tradition des Liberalismus und der schottischen Moralphilosophie. Partizipation wird hier als Prozess verstanden, der zum Ziel hat, eine oder mehrere Entscheidungsalternativen zu finden, die den Nutzen aller beteiligten Parteien optimieren. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Interessen der Beteiligten offengelegt und analysiert werden (Fisher/Ury 1981; Raiffa 1994). Die Entscheidungsfindung basiert gemäß dem neoliberalen Konzept auf der Analyse von Interessen und der Identifikation von Ausgleichsmechanismen (Trade-offs) zwischen den beteiligten Parteien (Schweizer 2008). Partizipation dient nach diesem Konzept dazu, eine möglichst realitätsnahe Abbildung der Präferenzen der Öffentlichkeit in den Entscheidungsfindungsprozess einzuspeisen. Das neoliberalistische Kon-

zept bedient demzufolge insbesondere die Desiderate der Effizienz und Effektivität.

Das deliberative Konzept basiert maßgeblich auf der Diskurstheorie und -ethik von Jürgen Habermas (1981a u. 1981b). Diskursive Entscheidungsfindung ist am Allgemeinwohl orientiert und basiert auf dem Austausch rationaler Argumente. In den Partizipationsprozess sollte ein breites Spektrum an Perspektiven einfließen, weshalb die Beteiligten des Partizipationsprozesses möglichst heterogen sein sollten. Ziel des Prozesses ist es, dass alle real und potenziell von der Entscheidung betroffenen Personen(gruppen) dessen Resultat zustimmen können. Partizipation dient dazu, über den rationalen Austausch von Argumenten das gegenseitige Verständnis für die jeweilige Perspektive zu fördern und zur Transparenz des Entscheidungsprozesses beizutragen. Dieses Konzept bedient insbesondere die Forderungen nach Legitimation, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Fairness. Der intensive argumentative Austausch mit den (Wert-)Haltungen anderer soll das wechselseitige Verständnis für unterschiedliche Einstellungen und Positionen verbessern. In diesem Sinne steht zu erwarten, dass auf Einsicht in die Notwendigkeit für politische Entscheidungen deren – langfristige – Akzeptanz folgt.

Das anthropologische Konzept steht in der Tradition des angelsächsischen Pragmatismus nach Charles S. Peirce (1867) und John Dewey (1940). Diese philosophische Tradition geht von der Prämisse aus, dass Politikentscheidungen gemäß ihren realen Konsequenzen beurteilt werden sollten. Zudem postuliert sie, dass jedes Individuum auf der Basis seines gesunden Menschenverstandes in der Lage ist, diese Konsequenzen gemäß ihrer moralischen Implikationen gegeneinander abzuwägen. Für Partizipationsverfahren bedeutet dies, die Potenziale von unabhängigen Laien zur

moralisch-ethischen Entscheidungsfindung auszuschöpfen. Dieses Konzept bedient somit besonders das Kriterium der Kompetenz und Effektivität.

Das emanzipatorische Konzept basiert auf der philosophischen Lehre des (Neo-)Marxismus. Es geht von der Prämisse aus, dass Partizipationsprozesse dazu dienen sollten, den Belangen unterprivilegierter sozialer Gruppen Gehör zu verschaffen. Partizipation wird hier als Mittel der politischen Emanzipation und als Mechanismus des individuellen »Empowerments« verstanden (Fischer 2005). Sozialpolitisch wird Partizipation als Katalysator für sozialen Wandel gesehen (Forester/Stitzel 1989; Fung/Wright 2001). Da der Fokus dieses Konzepts insbesondere auf der Mobilisierung bislang unbeteiligter gesellschaftlicher Gruppen liegt, wird hier insbesondere den Kriterien der Legitimation von Entscheidungen und deren verbesserter Fairness Rechnung getragen.

Das postmoderne Konzept ist an die Diskursanalyse von Michel Foucault (1979) angelehnt. Dieses philosophische Konzept lenkt den analytischen Fokus auf die in einer Gesellschaft vorherrschenden Machtstrukturen. Macht

und Wissen bedingen sich dabei gegenseitig. Mittels der Analyse von gesellschaftlichen Diskursen können diese Verbindungen aufgedeckt werden. Partizipation als diskursanalytisches Instrument dient folglich dazu, die verborgenen Machtstrukturen einer Gesellschaft aufzudecken. Letzten Endes dient Partizipation hier nicht dazu, soziale Konflikte beizulegen. Vielmehr soll die gesellschaftliche Pluralität belegt werden. Demzufolge stehen die Kriterien der Transparenz und Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungsprozesse im Vordergrund.

### POTENZIAL FÜR VERBESSERTE BÜRGERBETEILIGUNG

Diese sechs philosophischen Konzepte eröffnen spezifische Sichtweisen auf Partizipation, deren Zielsetzung und Vorgehensweisen. Aus diesen Sichtweisen leiten sich jeweils spezifische Potenziale und Limitierungen von Partizipation ab. So offeriert das funktionalistische Konzept das Potenzial der verbesserten Entscheidungsfindung durch Integration unterschiedlicher Wissensträger. Dem steht als Limitierung die rein zweckinstrumentelle Sichtweise von Partizipation ge-

genüber. Das neoliberale Konzept trägt zur Klärung der den Positionen zugrundeliegenden Interessen bei. Hier liegt das maßgebliche Potenzial von Partizipation in der Konfliktlösung durch Verhandlung und der diplomatischen Allokation von Trade-offs und Ressourcen. Als Limitierung lässt sich der vornehmliche Fokus auf finanzielle Aspekte und Verhandlungsprozesse anführen. Die Potenziale des deliberativen Konzepts liegen im rationalen Austausch von Argumenten und dem Eruiere gemeinsamer Werte.

Ziel von Partizipation ist hier der gesamtgesellschaftliche Konsens über Normen und Werte. Limitierungen dieses Konzepts liegen in mangelnder Realitätsnähe, da in modernen pluralistischen Gesellschaften ein gesamtgesellschaftlicher Konsens unerreichbar ist. Vielmehr kann Partizipation in Kompromissen bzw. dem Konsens über Dissens münden. Ebenso birgt das deliberative Konzept den Fallstrick der »Paralyse durch Analyse« im Sinne einer argumentativen Endlosschleife. Das anthropologische Konzept offeriert das Potenzial der Abbildung basaler sozialer Kategorien im Vertrauen auf den gesunden Menschenverstand sowie im Zutrauen in die Entscheidungsfähig-

TAB. SECHS KONZEPTE VON STAKEHOLDER- UND ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

philosophisches Konzept	Zielsetzung	Vorgehensweise
funktionalistisch	verbesserte Entscheidungsfindung	Repräsentation aller Wissensträger; Integration systematischen, lokalen sowie Erfahrungswissens
neoliberal	proportionale Repräsentation aller Werte und Präferenzen der betroffenen Öffentlichkeit	Zustimmung der betroffenen Öffentlichkeit. Finden von adäquaten Trade-offs und Win-win-Situationen
deliberativ	Debatte von Wahrheitskriterien und normative Angemessenheit	Debatte aller relevanten Argumente, Konsensfindung durch rationale Argumentation
anthropologisch	Gesunder Menschenverstand als Mittel zur Entscheidungsfindung	Inklusion neutraler Laien, um alle soziale Kriterien (Geschlecht, Einkommen etc.) abzubilden
emanzipatorisch	Emanzipation unterprivilegierter Individuen und sozialer Gruppen	Verbesserung der Ressourcen unterprivilegierter gesellschaftlicher Gruppen
postmodern	Abbildung der Pluralität gesellschaftlicher Werte und gesellschaftlicher Machtstrukturen	neutrale Anerkennung unterschiedlicher Rationalitäten und Werthaltungen in der Gesellschaft

Quelle: nach Renn/Schweizer 2009, S. 180

keit der Bürger. Mit diesen Potenzialen geht zugleich die Limitierung einher, dass die Fähigkeit der Bürger zur rationalen Entscheidungsfindung nicht überschätzt werden sollte. Auch können gesellschaftliche Tendenzen zur »Herdenmentalität« durchaus kritisch gesehen werden.

Das emanzipatorische Konzept kann dazu dienen, deprivierte Teile der Gesellschaft zu befähigen, besser an sozialen Entscheidungsfindungsprozessen teilzunehmen. Partizipation birgt hier das Potenzial der politischen Aktivierung stillschweigender gesellschaftlicher Gruppen. Als Limitierungen dieses Konzepts kann angeführt werden, dass die Gefahr des politischen Aktivismus besteht. Außerdem könnten Beteiligungsverfahren dazu missbraucht werden, die politische Meinung des Veranstalters zu multiplizieren bzw. der ungebildeten Öffentlichkeit aufzuzutroyieren. Das postmoderne Konzept bietet die Möglichkeit, soziale Machtstrukturen und -prozesse offenzulegen und dadurch die gesellschaftliche Pluralität zu analysieren. Als Limitierung dieses Konzepts ist zu nennen, dass eine Lösung sozialer Konflikte und die Behebung gesellschaftlicher Missstände hier nicht zur Debatte stehen.

Es zeigt sich also, dass die verschiedenen philosophischen Traditionen Partizipation hinsichtlich deren Zielsetzung und Methoden gänzlich unterschiedlich konzeptualisieren. Ebenso bringt jedes philosophische Konzept spezifische Potenziale und Limitierungen der Beteiligung mit sich. Dieser Artikel soll ausdrücklich keines der Konzepte besonders hervorheben. Vielmehr gilt es, deren jeweilige Potenziale zur Umsetzung der Energiewende auszuschöpfen und dabei die Limitierungen möglichst zu vermeiden. So bietet es sich an, die Inklusion verschiedener Wissensformen und -träger in den Entscheidungsfindungsprozess, wie sie vom funktionalistischen Konzept hervorgehoben

wird, mit der deliberativen Debatte von gesellschaftlichen Normen und Werten sowie mit dem neoliberalen Aushandeln von Trade-offs und (finanziellen) Ausgleichsmechanismen zu verbinden.

Im Rahmen des Ausbaus des deutschen Höchstspannungsnetzes bietet sich aktuell die Gelegenheit zu mehr – und verbesserter – Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Planungskaskade zum Netzausbau bietet z. B. während der Antragskonferenz die Möglichkeit, die Einstellungen, Normen und Werte der Bürger zu erörtern. Diese können sodann in die juristische Planungskaskade einfließen und dadurch dem Desiderat der Vertrauensbildung und langfristigen Akzeptanz von Infrastrukturmaßnahmen ebenso wie der Forderung nach kompetenten Entscheidungen gerecht werden (Bovet/Schweizer 2015). Hierzu eignet sich unter anderem die Partizipationsmethode des World Cafés, bei der es vor allem darum geht, alle von einer Planungsentscheidung tangierten Aspekte zu erörtern (Brown/Isaacs 2005). Somit könnte Partizipation das Desiderat kompetenter Entscheidungsfindung mit der Inklusion von ethischen Abwägungen und dem Aushandeln von Partikularinteressen verbinden.

*Pia-Johanna Schweizer*

## LITERATUR

Arnstein, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), S. 216–224

Bovet, J., Schweizer, P.-J. (2015): Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau: Fallstricke und Verbesserungspotenziale. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 4, S. 50–53

Brown, J., Isaacs, D. (2005): *The World Café. Shaping our Future through Conversations that Matter*. San Francisco

Dewey, J. (1940): *The Public and Its Problems: an Essay in Political Inquiry*. Chicago

Fischer, F. (2005): Participative governance as deliberative empowerment. The cultural politics of discursive space. In: *The American Review of Public Administration* 36(1), S. 19–40

Fisher, R., Ury, W. (1981): *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving*. New York

Forester, J., Stitzel, D. (1989): Beyond neutrality: the possibilities of activist mediation in public sector conflicts. In: *Negotiation Journal* 5(3), S. 251–264

Foucault, M. (1979): *Bewachen und Strafen – Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt a.M.

Fung, A., Wright, E.O. (2001): Deepening democracy: innovations in empowered local governance. In: *Politics and Society* 29(1), S. 5–41

Habermas, J. (1981a): *Theorie kommunikativen Handelns: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Bd. 1, 2 Bde. Frankfurt a.M.

Habermas, J. (1981b): *Theorie kommunikativen Handelns: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Bd. 2, 2 Bde. Frankfurt a.M.

Horlick-Jones, T., Rowe, G., Walls, J. (2007): Citizen engagement processes as information systems: the role of knowledge and the concept of translation quality. In: *Public Understanding of Science* 16, S. 259–278

IRGC (International Risk Governance Council) (2005): *White Paper on Risk Governance. Towards an Integrative Framework*. Geneva

Malinowski, B.A. (1944): *Scientific Theory of Culture*. Chapel Hill

- Nanz, P. (2012): »Platform Energie.« Transdisciplinary Panel on Energy Change. Interview geführt von IASS Potsdam
- Peirce, C. S. (1867): On the natural classification of arguments. In: Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences 7, S. 261–287
- Radcliffe-Brown, A. R. (1935): On the concept of function in social science. In: American Anthropologist 37(3), S. 394–402
- Raiffa, H. (1994): The Art and Science of Negotiation. Cambridge
- Renn, O., Schweizer, P.-J. (2009): Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. In: Environmental Policy and Governance 19(3), S. 174–185
- Rowe, G., Frewer, I.J. (2000): Process evaluation for discursive decision making in environmental and risk policy. In: Science, Technology and Human Values 225(1), S. 3–29
- RWE (2012): Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland. Essen
- Schweizer, P.-J. (2008): Diskursive Risikoregulierung. Diskurstheorien im Vergleich. Baden-Baden
- Schweizer, P.-J., Renn, O. (2013): Partizipation in Technikkontroversen: Pannakeia für die Energiewende? In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 22(2), S. 42–47
- Schweizer-Ries, P. (2011): Akzeptanz- und Partizipationsforschung zu Energienachhaltigkeit. In: FVEE Themen 2011, S. 137–144
- Tuler, S., Webler, T. (1995): Process evaluation for discursive decision making in environmental and risk policy. In: Human Ecological Review 2(1), S. 62–74
- Webler, T. (1995): Right discourse in citizen participation: an evaluative yardstick. In: Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P.: Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating New Models for Environmental Discourse. Dordrecht, S. 35–86