

Forschungsbericht BWPLUS

**Evaluation und Begleitforschung  
„Runder Tisch Pumpspeicherwerk Atdorf“**

von

Jan Ziekow\*, Oscar Gabriel\*\*  
Uwe Remer-Bollow\*\*, Frank Buchholz\*\*\*, Christoph Ewen\*\*\*

\*Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

\*\*Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften

\*\*\*Team Ewen, Darmstadt

Förderkennzeichen: BWU 11002

Die Arbeiten des Programms Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung werden mit  
Mitteln des Landes Baden-Württemberg gefördert

Januar 2013

## Gliederung

<b>1. Einleitende Überlegungen</b>	9
1.1 Das geplante Pumpspeicherkraftwerk Atdorf	
1.2 Anlass und Zielsetzung des Vorhabens	10
1.3 Fokus der Untersuchung	11
1.4 Stand der Evaluation partizipativer Verfahren	14
<b>2. Gewählte Methodik</b>	16
2.1 Fragestellungen für die Evaluation	16
2.2 Untersuchung des Runden Tisches Pumpspeicherkraftwerk Atdorf	16
2.3 Einbezug weiterer Dialogvorhaben	17
<b>3. Dialogprozesse im Kontext (Konflikt- und Entscheidungssystem)</b>	21
3.1 Um welche Arten von Anlagen handelt es sich?	21
3.2 Konflikttyp und Konfliktsystem	22
3.2.1 Gründe für die Ablehnung großer Infrastrukturanlagen	22
3.2.2 Art des Konflikts	23
3.2.3 Rahmen und Arenen des Konflikts	25
3.2.4 Intensität und Anschlussfähigkeit des Konflikts	26
3.2.5 Die Rolle des Staates	28
3.2.6 Infrastrukturprojekte als politisches Problem	29
3.2.7 Schlussfolgerungen hinsichtlich Konflikttyp und Konfliktsystem	31
3.3 Entscheidungsfindungssystem – zeitliche und formale Rahmenbedingungen für Dialoge	31
3.4 Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das förmliche Verfahren (Dauer, Verbindlichkeit, Sicherung der Offenheit des Abwägungsprozesses)	36
3.4.1 Wirkungen im Zulassungsverfahren	36
3.4.1.1 Rechtliche Verbindlichkeit?	37
3.4.1.2 Das Problem der faktischen Verbindlichkeit	40
3.4.2 Dialogprozess und Verfahrensdauer	41
<b>4. Untersuchungskategorien</b>	43
4.1 Wirkungen von Dialogprozessen	43
4.1.1 Kriterien für direkte Wirkungen von Konfliktinterventionen	44
4.1.2 Kriterien für indirekte Wirkungen von Konfliktinterventionen	46
4.2 Wirksamkeit von Dialogprozessen – Zielformulierungen für „gute“ Prozesse	47
4.2.1 Erhöhung der Problemlösekapazität	47

4.2.2 <i>Erfolgskriterien</i>	51
4.3 Voraussetzungen für Erfolg	52
4.3.1 <i>Einbezug von Entscheidungssystemen aus Politik und Verwaltung</i>	54
4.3.2 <i>Klärung / Aufbereitung konfliktärer Themen, Kommunikation nach Außen</i>	57
4.3.3 <i>Zielsetzung, Strukturierung, Moderation, Umgang mit Ressourcen</i>	59
<b>5. Beobachtete Ergebnisse</b>	66
5.1 Beschreibung des RT Atdorf im Vergleich mit anderen Dialogprozessen	66
5.1.1 <i>Gegenstand des Dialogs</i>	66
5.1.2 <i>Konstruktion/Initiierung des Dialogs</i>	67
5.1.3 <i>Zielsetzung</i>	69
5.1.4 <i>Mitgliedschaft und Gremien</i>	70
5.1.5 <i>Organisation von Expertise und Öffentlichkeit</i>	72
5.1.6 <i>Ergebnis des Dialogprozesses</i>	73
5.1.7 <i>Wirksamkeit</i>	75
5.2 Qualitative Analysen	78
5.2.1 <i>Beobachtungen der Sitzungen des Runden Tisches</i>	78
5.2.1.1 <i>Organisatorisches</i>	79
5.2.1.2 <i>Moderatorin und Moderationsstil</i>	79
5.2.1.3 <i>Ablauf der Sitzungen</i>	80
5.2.2 <i>Halbstandardisierte Teilnehmerbefragung</i>	81
5.2.2.1 <i>Rückblick</i>	81
5.2.2.2 <i>Wahrnehmungen zum Konflikt</i>	82
5.2.2.3 <i>Ausblick und Übertragbarkeit</i>	83
5.2.3 <i>Fokusgruppeninterviews</i>	84
5.2.3.1 <i>Einschätzung des Runden Tisches Atdorf – Perspektive aus Bad Säckingen</i>	85
5.2.3.2 <i>Einschätzung des Runden Tisches Atdorf – Perspektive aus Schwetzingen</i>	86
5.2.4 <i>Presseauswertungen</i>	87
5.3 Quantitative Analysen: Ergebnisse der Teilnehmer- und Bürgerbefragung	90
5.3.1 <i>Das methodische Vorgehen</i>	90
5.3.1.1 <i>Die Teilnehmerbefragung</i>	90
5.3.1.2 <i>Die Bevölkerungsbefragung</i>	92
5.3.2 <i>Die Einstellungen der Teilnehmer und der Bürger zum Pumpspeicherwerk und zum Beteiligungsverfahren Runder Tisch Atdorf</i>	97
5.3.2.1 <i>Die Akzeptanz des geplanten Pumpspeicherwerks</i>	97
5.3.2.2 <i>Einstellungen zum Dialogverfahren Runder Tisch Atdorf</i>	121
5.3.2.2.1 <i>Die Offenheit des Verfahrens</i>	122

5.3.2.2.2 <i>Erwartungen an das Beteiligungsverfahren</i>	128
5.3.2.2.3 <i>Die Einstellungen zur Einflussverteilung am Runden Tisch</i>	134
5.3.2.2.4 <i>Die Zufriedenheit mit der Arbeit der Moderatorin</i>	143
5.3.2.2.5 <i>Themen am Runden Tisch</i>	144
5.3.3 <i>Bewertung des Runden Tisches nach Abschluss des Verfahrens</i>	154
5.3.3.1 <i>Die Bewertung durch die Teilnehmer</i>	155
5.3.3.2 <i>Die Bewertung durch die Bevölkerung</i>	160
5.3.4 <i>Gründe für die Bewertung des Runden Tisches</i>	164
5.3.4.1 <i>Die Zufriedenheit mit dem Runden Tisch und ihre Teilaspekte</i>	165
5.3.4.2 <i>Determinanten der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch</i>	167
5.3.5 <i>Einfluss des Runden Tisches auf Konflikt und Einstellung zum Pumpspeicherkraftwerk</i>	172
5.4 <b>Auswertung der Ergebnisse</b>	174
5.4.1 <i>Wirkungen beispielhafter Dialogprozesse</i>	174
5.4.2 <i>Veränderung von Wissen, Wahrnehmungen und Bewertungen</i>	175
5.4.2.1 <i>Schriftliche Befragungen von Teilnehmenden</i>	175
5.4.2.2 <i>Gespräche mit Teilnehmenden am Runden Tisch</i>	175
5.4.2.3 <i>Umfragen bei der betroffenen Bevölkerung</i>	176
5.4.2.4 <i>Fokusgruppen</i>	177
5.4.2.5 <i>Schlussfolgerungen</i>	177
5.4.3 <i>Wahrnehmung des Dialogprozesses</i>	177
5.4.3.1 <i>Schriftliche Befragungen der Teilnehmenden am Runden Tisch</i>	178
5.4.3.2 <i>Gespräche mit Teilnehmendem am Runden Tisch</i>	178
5.4.3.3 <i>Umfragen bei der betroffenen Bevölkerung</i>	179
5.4.3.4 <i>Schlussfolgerungen</i>	180
5.4.4 <i>Beobachtete Prozesscharakteristika im Hinblick auf Wirkungen</i>	181
5.4.4.1 <i>Einbezug von Entscheidungssystemen aus Politik und Verwaltung</i>	181
5.4.4.2 <i>Klärung/Aufbereitung konfliktärer Themen, Kommunikation mit der Außenwelt</i>	183
5.4.4.3 <i>Zielsetzung, Strukturierung, Moderation, Umgang mit Ressourcen</i>	184
<b>6. Hinweise für erfolgversprechende Dialogprozesse</b>	187
<b>7. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Empfehlungen</b>	197
Literatur	202

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zustimmung zum Bau des Pumpspeicherwerks (Angaben: Prozentanteile)	106
Abbildung 2:	Zustimmung zum Neubauprojekt nach Gemeinden (Angaben: Prozentwerte)	107
Abbildung 3:	Veränderung der Position zum geplanten Pumpspeicherwerk (Angaben: Prozentanteile)	108
Abbildung 4:	Verteilung der Argumente gegen das Pumpspeicherwerk (Angaben: Prozentanteile)	113
Abbildung 5:	Verteilung der Argumente für das Pumpspeicherwerk (Angaben: Prozentanteile)	114
Abbildung 6:	Informationsquellen über das Projekt Atdorf (Angaben: Prozentanteile)	117
Abbildung 7:	Subjektive Informiertheit über das Projekt Atdorf (Angaben: Prozentanteile)	118
Abbildung 8:	Veränderung der Informiertheit über das Projekt (Angaben: Prozentanteile)	119
Abbildung 9:	Zustimmung zu verschiedenen Aussagen zum Runden Tisch Welle 1 (Angaben: Mittelwerte)	123
Abbildung 10:	Zustimmung zu verschiedenen Aussagen zum Runden Tisch Welle 3 (Angaben: Mittelwerte)	124
Abbildung 11:	Einstellungen zur Offenheit des Verfahrens, Welle 1 bis 3 (Angaben: Mittelwerte)	125
Abbildung 12:	Erwartungen an die Offenheit des Runden Tisches am Beginn des Verfahrens (Angaben: Mittelwerte)	126
Abbildung 13:	Wahrnehmung der Offenheit des Runden Tisches am Ende des Verfahrens (Angaben: Mittelwerte)	127
Abbildung 14:	Erwartungen an den Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)	130
Abbildung 15:	Erfüllung der Erwartungen an den Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)	131
Abbildung 16:	Erwartungen an den Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)	133
Abbildung 17:	Erfüllung der Erwartungen an den Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)	134
Abbildung 18:	Beurteilung des Einflusses von Akteuren am Runden Tisch, Welle 2 (Angaben: Mittelwerte)	138
Abbildung 19:	Beurteilung des Einflusses von Akteuren am Runden Tisch, Welle 2 (Angaben: Mittelwerte)	140

Abbildung 20: Einfluss des Runden Tisches auf weiteres Verfahren (Angaben: Mittelwerte)	142
Abbildung 21: Unabhängigkeit der Moderatorin (Angaben: Mittelwerte)	143
Abbildung 22: Wichtigkeit verschiedener Themen am Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)	147
Abbildung 23: Bewertung des Umfangs der Themen am Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)	148
Abbildung 24: Wichtigkeit der Themen am Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)	152
Abbildung 25: Bewertung des Umfangs der Behandlung der Themen am Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)	153
Abbildung 26: Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten des Runden Tisches (Angaben: Mittelwerte)	157
Abbildung 27: Zufriedenheit mit dem Runden Tisch, Welle 2 (Angaben: Prozentanteile)	160
Abbildung 28: Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten des Runden Tisches, Welle 2 (Angaben: Mittelwerte)	163
Abbildung 29: Bedeutung von Teilaspekten der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch für die Gesamtzufriedenheit (Angaben: standardisierte Regressionskoeffizienten mit Konfidenzintervall)	166
Abbildung 30: Typische Zusammensetzung der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch – Teilaspekte der Zufriedenheit	167
Abbildung 31: Determinanten der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch (Angaben: standardisierte Regressionskoeffizienten mit Konfidenzintervall)	168
Abbildung 32: Typische Zusammensetzung der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch	171

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausschöpfungsquoten Bevölkerungsumfragen	94
Tabelle 2:	Verteilung der Gewichtungsmarkmale (Angabe: Prozentanteile)	96
Tabelle 3:	Argumente gegen den Bau des Pumpspeicherwerks im Wortlaut, unterteilt nach Position der Teilnehmer	101
Tabelle 4:	Argumente für den Bau des PSW im Wortlaut, unterteilt nach Position der Teilnehmer	103
Tabelle 5:	Wahrgenommene Information über Nutzen und Risiken des Projekts durch einzelne Akteure (Angaben: Prozentanteile)	120
Tabelle 6:	Fehlende Gruppen am Runden Tisch	136
Tabelle 7:	Zusammenhang der Themen im Kreis der Teilnehmer (Angaben: Assoziationsmaß)	146
Tabelle 8:	Zusammenhang der Themen in der Bevölkerung (Angaben: Assoziationsmaß)	150
Tabelle 9:	Zufriedenheit mit dem Verlauf des Runden Tisches bei allen Teilnehmern (Angaben: absolute Werte und Prozentanteile)	155
Tabelle 10:	Erwartungen der Teilnehmer zum weiteren Verfahren im Wortlaut	158
Tabelle 11:	Zusammenhang Positionsänderung mit Ambivalenz und Zufriedenheit (Angaben: Korrelationskoeffizienten)	173



## 1. Einleitende Überlegungen

### 1.1 Das geplante Pumpspeicherkraftwerk Atdorf

Die Schluchseewerk AG plant den Neubau des Pumpspeicherkraftwerks Atdorf. Das neue Werk soll eine Leistung von rund 1.400 Megawatt haben und 2019 in Betrieb gehen. Es wäre das größte Pumpspeicherkraftwerk Deutschlands.



Die Visualisierung zeigt das geplante Oberbecken (Hornbergbecken II) mit einem geplanten Volumen von 9 Mio. m<sup>3</sup> südlich des bereits bestehenden Hornbergbeckens I ([www.schluchseewerk.de/index.php?id=275](http://www.schluchseewerk.de/index.php?id=275))

Nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens im Dezember 2010 startete der Vorhabenträger einen Dialogprozess (Runder Tisch Atdorf, siehe [www.runder-tisch-atdorf.de](http://www.runder-tisch-atdorf.de)).

## 1.2 Anlass und Zielsetzung des Vorhabens

Mit dem Bericht der Moderatorin vom 22. November 2011 fand der Runde Tisch zum Pumpspeicherkraftwerk Atdorf nach 5 Monaten seinen vorläufigen<sup>1</sup> Abschluss. Zeitgleich mit dem Beginn des Runden Tisches startete ein vom Land Baden-Württemberg gefördertes Forschungsvorhaben mit dem Ziel, diesen Runden Tisch zu evaluieren.

Elemente der Evaluation waren Beobachtungen der Sitzungen des Runden Tisches, Befragungen der Bevölkerung in der Region, Befragungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer **des Runden Tisches**, zwei Fokusgruppen sowie jeweils punktuelle Gegenüberstellungen mit vergleichbaren Dialog-Prozessen um große Infrastrukturvorhaben.

Die wissenschaftliche begleitende Evaluierung des Runden Tisches soll als Grundlage für eine Weiterentwicklung der Ausgestaltung partizipativer Verfahren im Hinblick auf große Infrastrukturvorhaben dienen.

An Hand des Runden Tisches werden Fragen zu Wirksamkeit und Wirkung partizipativer Prozesse beantwortet. Ausgehend von einer Einschätzung des Runden Tisches in Atdorf und unter Zuhilfenahme von Erfahrungen anderer Dialogprozesse werden vergleichend und unter Beachtung der Unterschiedlichkeit der konkreten Konflikte und partizipativen Verfahren Charakteristika heraus gearbeitet, die den Erfolg oder das Scheitern von Beteiligungsverfahren beeinflussen können.

Da es hinsichtlich der Ausgestaltung partizipativer Verfahren bei der Zulassung von Infrastrukturprojekten noch keine good practice, sondern lediglich eine Vielfalt unterschiedlicher Praktiken gibt (vgl. z.B. Cain/Dalton/Scarrow 2008; Geissel/Newton 2012; Kersting 2008; Smith 2009), werden Kriterien dafür entwickelt, wie Wirkungen gemessen werden können und Kriterien dafür, was überhaupt als Wirkung zu bewerten ist. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Tatsache von Bedeutung, dass der Runde Tisch kein kontextunabhängiges Instrument ist, sondern sich in das Geflecht politischer, administrativer und ggf. auch juristischer Prozesse einbetten muss, die mit der Realisierung des Vorhabens (bzw. dessen Verhinderung) einhergehen.

Ziel des im Rahmen von BWPLUS, Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung, des Landes Baden-Württemberg geförderten Vorhabens ist es daher letztlich, Zusammenhänge zwischen Prozess-Charakteristika und Prozess-Wirkungen im Bereich der Beteiligung zu entwickeln.

---

<sup>1</sup> „Vorläufig“, weil es am 14. Februar noch eine nachgeschaltete Sitzung des Runden Tisches zum Thema „Luftqualität und Kurstandort“ gab, die aufgrund von Terminproblemen eines zentralen Referenten nicht vorher stattfinden konnte.

### **1.3 Fokus der Untersuchung**

Beteiligung und Partizipation stehen für eine unübersehbare Vielfalt an Prozessen, die zum Teil sehr unterschiedliche Zielsetzungen und Entstehungsbedingungen aufweisen (vgl. Cain/Dalton/Scarrow 2008; Geissel/Newton 2012; Kersting 2008; Smith 2009). Im Folgenden wird der Fokus des Vorhabens eingegrenzt:

#### **Wo finden Dialogprozesse mit dem Ziel einer Beteiligung statt?**

Beteiligung im Sinne von Teilhabe an Entscheidungen kann in sehr unterschiedlichen Kontexten stattfinden, in Unternehmen, in Familien, in religiösen Gemeinschaften. Im vorliegenden Kontext geht es um Planungs- / Bauvorhaben, bei denen es neben formal festgelegten Beteiligungsverfahren zunehmend Dialogprozesse im öffentlichen Raum gibt – Dialogprozesse zu Themen, zu denen sich grundsätzlich alle im betreffenden Raum lebenden Menschen äußern können.

#### **Wer stößt die Beteiligung an?**

Die klassische formale Teilhabe im öffentlichen Raum findet über Wahlen und Volksabstimmungen statt. Hinzu treten weitere Kommunikationsformen, z. B. über intermediäre Institutionen, Politiker und Verwaltungskontakte (vgl. van Deth 2009; Gabriel/Völkl 2008; Teorell/Torcal/Montero 2007). In Bezug auf Planungs- und Bauvorhaben gibt es die zahlreichen gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungen an Verfahren der Infrastrukturzulassung, an der Aufstellung von Regionalplänen und Bauleitplänen etc. Es wird jedoch konstatiert, dass diese Form der Teilhabe zunehmend als unzureichend wahrgenommen wird (vgl. Beck/Ziekow 2011; Stiftung Mitarbeit 2011; Nanz/Fritsche 2012). Darauf reagierend gibt es Beteiligung „von unten“, etwa wenn sich Akteure zusammenfinden, um ein Mehrgenerationenhaus zu initiieren oder um durch Protest- oder Selbsthilfeaktionen eine drohende Verschlechterung ihrer Wohn- und Arbeitssituation zu verhindern.

Im Fokus der vorliegenden Untersuchung befinden sich jedoch Dialogprozesse, die als Ergänzung zu formalen Beteiligungsverfahren „von oben“ angeboten werden, also von staatlicher Seite oder von Seiten eines Unternehmens.<sup>2</sup> Zum Zeitpunkt der Initiierung des Vorhabens liegen mithin bereits Überlegungen mit Blick auf ein Vorhaben oder eine grundsätzliche Planung vor, die staatlicherseits oder von Unterneh-

---

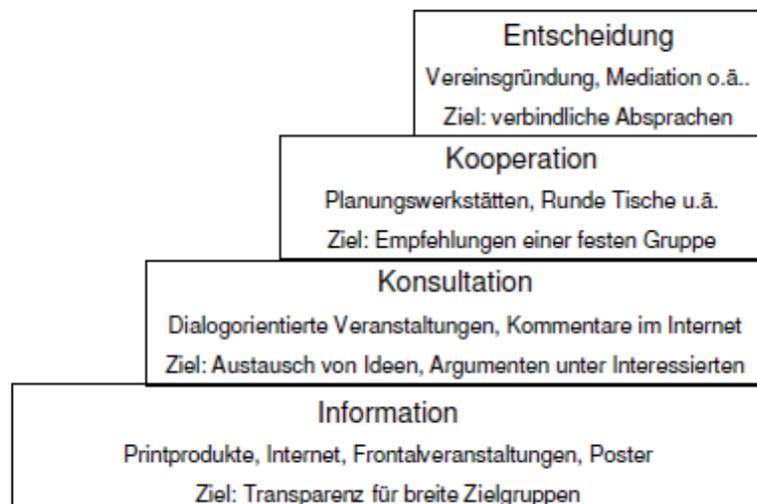
<sup>2</sup> Siehe dazu z.B. Querschnittsarbeitsgruppe Partizipation (2005).

men zur Diskussion gestellt werden. Man könnte die hier untersuchten Prozesse daher auch als „reaktive Partizipationsprozesse“ bezeichnen.

## Welche Art von Beteiligung wird angeboten?

Unter dem Begriff „Beteiligung“ werden nicht immer einheitliche Inhalte verstanden. Geht es um eine Beteiligung auf Ebene der Information, geht es um den Austausch von Argumenten, oder sollen gemeinsame Empfehlungen an die Entscheider ausgearbeitet werden? Oder sollen gar gemeinsame Entscheidungen getroffen werden?

Die nebenstehend abgebildete „Treppe der Partizipation“ verdeutlicht die unterschiedlichen Angebote, die mit „Beteiligung“ gemacht werden können. Die vorliegende Untersuchung betrachtet die oberen drei Stufen – reine Informationsvermittlungsprozesse werden nicht betrachtet.



## Welche Art von Planungen und Vorhaben stehen zur Debatte?

Im Fokus der Untersuchungen stehen große Infrastrukturvorhaben<sup>3</sup> aus den Bereichen Energie, Verkehr und Entsorgung, die aufgrund ihrer Umwelt- und Raumrelevanz neben bzw. im Vorfeld des eigentlichen Zulassungsverfahrens<sup>4</sup> eines Raumordnungsverfahrens sowie einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen.<sup>5</sup> Diese Raum- und Umweltrelevanz führt dazu, dass derartige Anlagen zunehmend in der öffentlichen Kritik stehen – und zwar nicht nur in der eigentlichen Standortgemeinde, sondern auch in den Nachbargemeinden – mit Auswirkungen auf die landesweite po-

<sup>3</sup> Als Infrastruktur werden erdgebundene technische Anlagen bezeichnet, die in einer Volkswirtschaft die „Herstellung, Verteilung und Verwendung von Waren und Dienstleistungen“ ermöglichen (Frey 2005: S. 469). Im engeren Sinne werden darunter öffentliche oder ehemals öffentliche Einrichtungen verstanden, vor allem im Bereich Verkehr, Energie, Wasserwirtschaft, Entsorgung, Nachrichtenübermittlung.

<sup>4</sup> Während Verkehrsanlagen eines Planfeststellungsverfahrens bedürfen, ist dies bei Energieanlagen unterschiedlich. Kraftwerke bedürfen nur einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, Pumpspeicherkraftwerke eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, Geothermieanlagen einer bergrechtlichen Zulassung.

<sup>5</sup> Zwar ist der Terminus des „Großprojekts“ in der aktuellen Diskussion der Stadt- und Raumplanung fast allgegenwärtig, beziehen kann er sich aber auf sehr unterschiedliche Dinge (Selle 2005: S. 227f.).

litische Debatte<sup>6</sup>. Neben den Wirkungen (auf Raum und Umwelt) sind auch Begründungszusammenhang und Akteurssystem spezifisch: Anlagen der technischen Großinfrastruktur zeichnen sich durch ihre Systemeigenschaften aus. Ob eine Anlage gebaut wird oder nicht, hat Rückwirkungen auf sehr viel größere Systeme der Energieversorgung, der Verkehrsinfrastruktur etc. Damit hängt zusammen, dass derartige Projekte besondere Akteurskonstellationen aufweisen: Die öffentliche Hand ist entweder direkt am Vorhaben beteiligt (Straßenbauvorhaben) oder hat zumindest am Aufbau bzw. Erhalt der Infrastruktur ein Interesse (siehe dazu Monstadt 2007).

## **Welche konkrete Art von Dialogprozessen steht im Fokus?**

Dialogprozesse der vorliegend relevanten Art beziehen sich auf eine Region mit einer Bevölkerung, die zumindest in relevanten Anteilen eine Position zu der geplanten Anlage hat. In dieser Region wird eine Gruppe von (in der Regel über zehn und unter 50) Personen<sup>7</sup> etabliert, die sich mehrmals in einem mehr oder minder festen Rahmen treffen. Sie nennen sich Dialogforum, Mediationsgruppe oder Runder Tisch und bestehen im Wesentlichen aus Repräsentanten relevanter gesellschaftlicher Gruppen, Vertretern von Kommunen, von Unternehmen oder Politikern. Sie können Arbeitsgruppen einrichten und zu öffentlichen Veranstaltungen einladen, sie können sich öffentlich oder unter Ausschluss der Öffentlichkeit treffen oder auch über einen Live-Stream im Internet / eine TV-Sendung überregional verfolgt und jederzeit zugänglich gemacht werden. Die Wechselwirkung zwischen dieser Gruppe und der regionalen Bevölkerung sowie dem politisch-administrativen Entscheidungssystem sind für den Dialog von zentraler Bedeutung (vgl. Geis 2008; Leyenaar 2008; Renn 2013; Smith 2009: 30110; Smith 2012; Talpin 2012).

## **Was ist der konkrete Anlass für den angebotenen Beteiligungsprozess?**

Beteiligungsprozesse kosten Geld und sie bergen Risiken. Bislang wurden sie nicht ohne Not ins Leben gerufen. Die Not besteht darin, dass Vorhabenträger (das Unternehmen bzw. die staatliche Stelle, die das Vorhaben realisieren möchte) befürchten, dass sich das aus ihrer Sicht wünschenswerte Vorhaben (Verkehrsinfrastruktur, Energiewende) aufgrund von Protesten nicht realisieren lässt. Neben den politischen

---

<sup>6</sup> Frey / Schaltegger (2000) wählen eine vergleichbare Methodik, in dem sie auf Anlagen fokussieren, die zur Infrastruktur gehören und dort Ausdehnung und Risiko als Kriterium heranziehen.

<sup>7</sup> Konsultation ist auch anders möglich: etwa durch das Zusammenrufen von Großgruppen mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger (z.B. im aktuellen Filderdialog) oder durch eine Serie gezielter Veranstaltungen mit offenem Zugang für Interessierte – dies steht aber hier nicht im Fokus.

Kosten eines offen ausgetragenen Konflikts besteht aus ihrer Sicht die Gefahr, dass das Vorhaben schließlich nicht realisiert wird. Aufgrund der gemachten Erfahrungen entsteht die Überlegung, nicht erst zu warten, bis es zu einer polarisierenden Auseinandersetzung kommt, sondern bereits frühzeitig Beteiligung anzubieten. Die für das Zulassungsverfahren zuständige Behörde kann ein Interesse an der Durchführung eines Beteiligungsverfahrens haben, um das eigentliche Zulassungsverfahren konfliktfreier abwickeln zu können.<sup>8</sup>

Zusammenfassend heißt das: Im Fokus der hier vorliegenden Untersuchungen stehen Beteiligungsprozesse um Anlagen der technischen Großinfrastruktur, bei denen Unternehmen oder staatliche Stellen aufgrund von tatsächlichen oder befürchteten Protesten gegen das Vorhaben Beteiligungsprozesse anbieten, um die Realisierungschancen des Vorhabens zu verbessern und um belastende Konflikte zu entschärfen / zu vermeiden.

## 1.4 Stand der Evaluation partizipativer Verfahren

Konzeptionell stellt die vorgelegte Untersuchung eine sozialwissenschaftlich basierte begleitende Evaluation dar. Während Begleitforschung sich, der in der Wissenschaft üblichen Methodik folgend, wertneutral orientiert, wird Evaluation im allgemeinen als Instrument verstanden, den Erfolg oder die Zielkonformität von Prozessen festzustellen. Die hiermit vorgelegte begleitende Evaluation stützt sich auf wertneutrale Beobachtung, um auf dieser Basis Aussagen über Wirksamkeit (und damit Erfolge) treffen zu können.

Allerdings wird dieser Überlegung in der Literatur über Evaluation und Evaluationskriterien für partizipative Verfahren bislang nicht immer die notwendige Beachtung geschenkt. Als wichtig scheint vor allem angesehen zu werden, dass es überhaupt eine Wirkung gibt. Nach Saam (2008: S. 263) ist die Evaluation *„eine geeignete Methode, um die Nachhaltigkeit partizipativer Verfahren empirisch zu überprüfen.“* Nachhaltigkeit definiert Saam dabei nicht im Sinne des Diskurses um sustainable development, sondern in einem alltagssprachlichen Sinne als Dauerhaftigkeit und Beständigkeit der Veränderung.

Die Differenzierung von Wirkung und Wirksamkeit hilft hier weiter: Die Feststellung einer Wirkung ist wertneutral, die Feststellung einer Wirksamkeit bedarf einer Zielformulierung. Es soll in der vorliegenden Studie um beide Aspekte gehen:

---

<sup>8</sup> Siehe dazu BMVBS 2012, Deutscher Bundesrat 2012: Drucksache 171/12; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG), Stand 30.3.2012.

1. Aufzeigen von Zusammenhängen: Welche Charakteristika von Dialogen führen zu welchen Veränderungen in der Entwicklung von Konflikten? (WIRKUNG)
2. Erarbeitung möglicher Ziele: Was können Beteiligungsprozesse leisten? Und was wären dann Kriterien für „gute Beteiligungsprozesse“, die diese Ziele erreichen? (WIRKSAMKEIT)

Dabei kann nur sehr bedingt auf wissenschaftliche Vorarbeit zurückgegriffen werden (vgl. z.B. Bertelsmann-Stiftung 2011; Geissel 2012; Smith 2009: 8-29; Warren 2008; für internetgestützte Beteiligungsformen: Kubicek/Lippa/Koop 2011). Kersting (2008) konstatiert einen Mangel an Evaluationen im Bereich neuer Beteiligungsinstrumente – und in der Folge bestehen bislang „kaum wissenschaftlichen Standards genügende Evaluationsinstrumente.“ (S. 281). Offenbar beschäftigt sich die Forschung weniger mit der Praxis und eher mit der „*normativen deliberativen Demokratietheorie*. *Wir müssen mehr über die spezifischen politischen Kontexte wissen, in denen diese Verfahren tatsächlich erfolgreich sind.*“ (Saam 2008, S. 257). Und laut Kohout (2002: 14) dürfte es „sich jedoch als äußerst schwierig, wenn nicht gar unmöglich erweisen“, den Erfolgswert von Partizipation zu messen. Wenn Evaluationen über praktische Dialogprozesse vorliegen, dann beziehen sie sich nicht unbedingt auf Konflikte um Großbauvorhaben der technischen Infrastruktur (siehe etwa die Evaluation der österreichischen BürgerInnen-Räte, Strele 2012)

Die vorliegende Arbeit stellt dabei einen ganz bestimmten Ausschnitt aus der großen Vielfalt partizipativer Prozesse in den Fokus – und zwar Verfahren, die im Hinblick auf Konflikte um große Infrastrukturvorhaben wirken sollen. Sie ist damit nicht übertragbar auf Prozesse in anderen Kontexten, etwa auf die partizipative Planung eines innerstädtischen Parks.

## **2. Gewählte Methodik**

### **2.1 Fragestellungen für die Evaluation**

Das Ziel der Evaluation ist, zu folgenden Zusammenhängen Klarheit zu schaffen – auf der Basis beobachteter Verfahren:

- | Welche Rolle spielt der Kontext (von Konflikt und Entscheidung) im Hinblick auf derartige Dialogverfahren?
- | Wie kann die Wirkung von Dialogverfahren um große Infrastrukturvorhaben einer Beschreibung zugänglich gemacht werden?
- | Welche Ziele lassen sich mit Dialogverfahren um große Infrastrukturvorhaben erreichen?
- | Welche Charakteristika eines Dialogverfahrens bzw. des dazugehörigen Konflikt- und Entscheidungssystems sind für die Wirksamkeit maßgeblich?

Antworten auf diese Fragen werden auf der Basis empirischer Erhebungen gegeben. Dabei bot der Runde Tisch Atdorf die Chance, ein laufendes Verfahren zu untersuchen. Zusätzlich fließen Berichte und Evaluationen über Referenzverfahren ein.

Bei der Beobachtung stand die summative Evaluation im Vordergrund, die auf eine Einschätzung der Wirksamkeit im Nachhinein zielt. Es gab jedoch auch formative Elemente, die in Gesprächen mit der Moderatorin während der Laufzeit des Runden Tisches eingebracht wurden.

### **2.2 Untersuchung des Runden Tisches Pumpspeicherkraftwerk Atdorf**

Die empirischen Erhebungen adressieren zum einen die Beteiligten am Runden Tisch, zum anderen die breite Bevölkerung. Ausgehend von der Einschätzung, dass die Auswirkungen großer Infrastrukturvorhaben für alle Bewohner der Region mehr oder minder wahrnehmbar sein werden und dass der Konflikt um diese Vorhaben alle Bewohner der Region mehr oder minder tangiert, wird der Befragung der breiten Bevölkerung großes Gewicht beigemessen.

- | Schriftliche Befragungen der Teilnehmenden am Runden Tisch Atdorf in zwei Wellen: zu Beginn des Runden Tisches (Ende Juni 2011) und nach Abschluss des Runden Tisches (Mitte November 2011).
- | Erhebung von Meinungen nicht aktiv beteiligter Bürgerinnen und Bürger aus den vier benachbarten Städte und Gemeinden (Wehr, Bad Säckingen, Herrisried, Rickenbach) während (Juni bis Oktober 2011) und nach Abschluss des Runden Tisches (November 2011 bis März 2012).

Während die schriftlichen Befragungen vor allem quantitativen Charakter haben, ergänzen die persönlich gestellten Fragen die schriftlichen Befragungen in dem Sinne, dass sie subjektiven Wahrnehmungen, Hintergründen und Bewertungen des Runden Tisches als Dialogforum und Konfliktregulierungsinstrument mehr Raum beimessen und insbesondere nach den zugrunde liegenden Begründungs- und Deutungsmustern fragen. Mit 15 Gesprächspartnern wurden persönliche leitfadengestützte Interviews geführt: mit den unmittelbaren Konfliktpartnern (Investor, Projektgegner), mit Initiatoren des Runden Tisches, Genehmigungsbehörden und Moderatorin sowie mit Vertretern von Medien, Zivilgesellschaft und Politik nach Abschluss des Runden Tisches (Dezember 2011).

Weitere Instrumente der Evaluation waren:

- Beobachtung / Protokollierung der fünf Sitzungen des Runden Tisches anhand eines Leitfadens;
- Auswertung der Presseberichterstattung;
- Durchführung von zwei Fokusgruppen mit jeweils ca. 15 Teilnehmenden – einer Gruppe in der Nähe des Standortes der geplanten Anlage und einer Gruppe weit davon entfernt

### **2.3 Einbezug weiterer Dialogvorhaben**

Im Hinblick auf relevante Charakteristika des Dialogprozesses oder des diesen umgebenden Konflikt- und Entscheidungssystems wurden weitere 20 Dialogprozesse aus den Bereichen Energie, Verkehr, Entsorgung und Wasserbau auswertend hinzugezogen. Die Dokumentation dieser Dialogprozesse weist eine sehr unterschiedliche Qualität auf. Z.T. beruhen die Informationen auf Telefoninterviews mit dem Vorhabenträger oder dem Prozessbegleiter, z.T. liegen Evaluationen vor. Weitere länger zurückliegende Verfahren werden summarisch über eine vergleichende Betrachtung (z.B. Elbschlickforum Hamburg, Mediation Gasteiner Tal) einbezogen (Herz 2003).

In zwei Fällen (Mediation Sandabbau Rheinhessen, Mediation Flughafen Wien) wurde ein förmlicher Abschluss mit den Unterschriften der Beteiligten besiegelt, in einem weiteren Fall wurde dies angestrebt aber nicht erreicht (Mediation B 10, Südpfalz). Da es beim Runden Tisch Atdorf vornehmlich um Transparenz, Versachlichung und Kompetenzzuwachs (Ebene „Konsultation“) mit der Option für Kompromissvorschläge in Einzelfällen (Ebene „Kooperation“) ging, sind diese Verfahren für einen Vergleich weniger geeignet. Weitere Verfahren sind noch zu jung (Pumpspeicherwerk Blautal, Pumpspeicherwerk Niederheimbach, Fehmarnbeltquerung, Netzausbau Wahle-Mecklar), als dass Wirkungen festgestellt werden können, oder sie unterliegen nicht der Pflicht zu einem Raumordnungsverfahren (Biomasseheizkraftwerk, Geothermie).

Von den verbleibenden Verfahren sind zwei Dialogprozesse mit Blick auf den beim PSW Atdorf in Rede stehenden Konflikt und die Verfahrensstruktur des Dialogprozesses besonders aussagekräftig, darüber hinaus gut dokumentiert und wurden zudem wissenschaftlich begleitet. Bei beiden Verfahren geht es ebenfalls um eine Planfeststellung (Pipeline als Entsorgungslösung, neue Landebahn), wobei die Dialoge beim Frankfurter Flughafen und beim Runden Tisch an der Werra sehr früh und vor einem Raumordnungsverfahren begannen. Beide Verfahren sollten neben dem Austausch von Argumenten auch explizit Empfehlungen erarbeiten.

Angesichts der aktuellen politischen Diskussion wird weiterhin die Schlichtung zu Stuttgart 21 betrachtet, auch wenn dieses Verfahren – anders als bei allen anderen Verfahren – erst nach Baubeginn einsetzte und zudem ein innerstädtisches Areal betrifft.

Vorhaben der Infra- struktur	Zeitpunkt <sup>9</sup>			Ebene der Beteili- gung <sup>10</sup>		
	vor ROV	vor Zul.	nach Zul.	Kons	Koop	Ents
Stromnetzausbau- projekt Wahle- Mecklar		X		+		
Pumpspeicherkraft- werk Blautal		X		+		
Pumpspeicherkraft- werk Nieder- heimbach	X			+		
Geothermie Vorder- pfalz		X <sup>11</sup>			+	
Biogasheizkraftwerk Rottweil-Hausen		X		+		
Salzabwasserent- sorgung Kaliproduk- tion Werratal		X			+	
CCS-Dialog	X			+		
Fracking Münster- land / Niedersachsen	X			+		
Flughafen Frankfurt	X	X	X		+	
Flughafen Berlin	X				+	
Flughafen Wien	X					+
Fehmarnbeltquerung		X		+		
Kohlekraftwerk Stau- dinger		X		+		
Kohlekraftwerk Mainz		X		+		
Ergänzung A 281, Bremen		X	X	+		
Ausbau B 10, Südpfalz	X					+
Stuttgart 21			X	+		
Polder Altrip		X				
Donauausbau Straubing		X		+		
Sandabbau Rhein- hessen		X				+

<sup>9</sup> ROV (Raumordnungsverfahren) sind bei den hier gelisteten Verfahren nicht überall erforderlich. Je nach Rechtsgrundlage erfolgt die Zulassung (Zul.) im Rahmen von Planfeststellungsverfahren oder Genehmigungen.

<sup>10</sup> Entsprechend der „Treppe“ auf Seite 7: Erreichte Ebene: Kons(ultation), Koop(eration) oder (Entscheidung).

<sup>11</sup> Das Mediationsverfahren Tiefe Geothermie in der Vorderpfalz betraf mehrere Standorte. Hier wird der zentrale Konflikte um den Standort Schaidt als maßgeblich betrachtet.

Die Angaben zu diesen Referenzverfahren basieren auf verfügbarer Literatur sowie auf Erfahrungen einer der an der Evaluation beteiligten Institutionen<sup>12</sup>:

- | Zur Mediation Flughafen Frankfurt finden sich auf den Seiten des Forums Flughafen und Region vielfältige Materialien, nicht zuletzt der Abschlussbericht.<sup>13</sup> Zusätzlich wurde eine Evaluation des Verfahrens ausgewertet (Bora 2000). Weitere ausführliche Darstellungen finden sich bei Geis (2003, 2005) sowie bei Ewen (2003).
- | Zum Runden Tisch Gewässerschutz Werra/Weser und Gewässerschutz finden sich auf den Seiten des Runden Tisches vielfältige Materialien, u.a. die abschließende Empfehlung.<sup>14</sup> Weitere Erkenntnisse lassen sich aus umfassenderen Arbeiten ziehen, die diesen Runden Tisch als eines von mehreren Studienobjekten gewählt haben (siehe Thomson u.a. 2010, Roggero 2010).

Zur Schlichtung in Stuttgart 21 lassen sich den begleitenden Internetseiten Informationen entnehmen.<sup>15</sup> Weiterhin finden sich in der Arbeit von Spieker und Bachl Hinweise auf Wirkungen des Verfahrens (2012; vgl. auch Gabriel/Schoen/Faden-Kuhne 2013).

---

<sup>12</sup> Dr. Christoph Ewen, team ewen, war als Berater des Leiters des Runden Tisches Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion bei allen Sitzungen dieses Runden Tisches sowie bei vielen weiteren internen Gesprächen anwesend. Und er war, damals noch als Mitarbeiter des Öko-Instituts e.V., Projektleiter bei der wissenschaftlichen Begleitung der Mediation zum Frankfurter Flughafen.

<sup>13</sup> Siehe [www.forum-flughafen-region.de/service/archive-mediation-rdf](http://www.forum-flughafen-region.de/service/archive-mediation-rdf).

<sup>14</sup> Siehe [www.runder-tisch-werra.de](http://www.runder-tisch-werra.de).

<sup>15</sup> Siehe [www.schlichtung-s21.de/](http://www.schlichtung-s21.de/) [www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/default.aspx](http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/default.aspx);  
[www.deutschebahn.com/site/bahn/de/geschaefte/immobilien/projekte/stuttgart\\_\\_21/stuttgart\\_\\_21.html](http://www.deutschebahn.com/site/bahn/de/geschaefte/immobilien/projekte/stuttgart__21/stuttgart__21.html).

### **3. Dialogprozesse im Kontext (Konflikt- und Entscheidungssystem)**

Wie in Kapitel 1 dargelegt stehen Dialogprozesse nicht für sich, sondern sie müssen im Kontext des jeweiligen Konflikt- und Entscheidungssystems gesehen werden, sie können nicht unabhängig davon betrachtet werden. Daher werden in diesem Kapitel die Zusammenhänge skizziert und analysiert, in die die hier betrachteten Dialogprozesse eingebettet sind.

#### **3.1 Um welche Arten von Anlagen handelt es sich?**

Betrachtet werden große Infrastrukturvorhaben im Bereich Verkehr, Energie, Entsorgung mit regionalen räumlichen Wirkungen. Die Wirkungen sind also nicht nur in einer Gemeinde / einem Stadtteil zu spüren, sondern sie betreffen mehrere politische Gemeinwesen. Aufgrund ihrer Bedeutung für technische Systeme wird ihre Bedeutung auf Landes- oder gar Bundesebene diskutiert (siehe Kap. 1.2). Konkret gehören folgende Arten von Anlagen dazu:

##### Verkehr

- | Flughäfen (Erweiterung, Neubau)
- | Bahnhöfe / ICE-Trassen
- | Ausbau von Bundeswasserstraßen / Flüssen
- | Ausbau / Bau von Autobahnen und Bundesstraßen

##### Energie

- | Energiespeicherung (Pumpspeicherkraftwerke, Kavernenspeicher)
- | Energietransport (Hoch- und Höchstspannungsleitungen, Pipelines)
- | Energiegewinnung (Kraftwerke, Tiefe Geothermie, Windräder / -parks, Fracking)

##### Entsorgung

- | Bergbau (Halden, Pipelines)
- | Energie (CCS)

##### Hochwasserschutz

- | Polder, Deichbau

## 3.2 Konflikttyp und Konfliktsystem

Konflikte um große Infrastrukturvorhaben weisen in der Regel typische Charakteristika auf, die im Folgenden anhand ausgewählter Kriterien beschrieben werden

### 3.2.1 Gründe für die Ablehnung großer Infrastrukturanlagen

Gerade bei Anlagen der Großinfrastruktur ist mit Widerstand von Betroffenen zu rechnen, da diese Vorhaben oftmals größere Auswirkungen auf die lokale oder gar regionale Umwelt und das Landschaftsbild zeitigen (Frey / Schaltegger 2000: 36f.). „Der Nutzen solcher Projekte liegt zumeist auf Seiten der überregionalen bis hin zur internationalen Öffentlichkeit, wohingegen der lokale Anspruchsteller häufig Nachteile in Kauf nehmen muss“ (Wadenpohl 2010: 2). Angesichts dieser Situation birgt eine effiziente und gerechte Verteilung der Lasten in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland eine Reihe von Konflikthanlässen – nicht zuletzt im Energiebereich, wo durch die beschlossene „Energiewende“ zahlreiche technische Nachrüstungen und zusätzliche Anlagen nötig werden.

Wie aktuelle Umfragen zeigen, versteht die Mehrheit der Bundesbürger, dass mit der Energiewende zusätzliche Anlagen notwendig sind (85 %), und auch den Bedarf nach Ausbau des Straßen- und Schienennetzes sehen mehr als 50 %. Anders sieht es aus, wenn die Anlage vor der eigenen Haustür („in meiner Region“) gebaut werden soll. Dann lehnen 51 % den Bau neuer Energietrassen ab – bei anderen Anlagentypen ist der Wert höher (Sommer 2012). Ob dies ein Beleg für Verantwortungslosigkeit (NIMBY<sup>16</sup>-Syndrom) ist oder ob es sich um eine legitime Vertretung eigener Interessen handelt, ist letztlich eine Frage der individuellen Sichtweise. Aber immerhin haben große Teile der Bevölkerung Verständnis für den ‘Widerstand der Betroffenen’ - auch gegen Mehrheiten (ebenda).



<sup>16</sup> NIMBY = Not in my backyard.

Empirische Erhebungen unter Protestierenden (Stuttgart 21, Flughafen Berlin Schönefeld) zeigen: Es handelt sich um eine Mischung aus der Vertretung eigener Interessen (Beeinträchtigung der Lebensqualität, befürchtete Verluste des Immobilienwertes), aus politischen Argumenten (etwa die hohen Kosten), der nicht ausreichend belegten Notwendigkeit und Alternativenlosigkeit der Planung sowie dem Umgang mit den Protestierenden. Bei Stuttgart 21 war der mit Abstand wichtigste Grund (31 %) für die erstmalige Teilnahme an einer Demonstration die Ablehnung des eigentlich zugesagten Bürgerentscheids im Jahr 2007. Vertrauensverlust, mangelnde Transparenz, das Gefühl von oben herab behandelt, nicht ernst genommen zu werden, kommen hinzu. (Rucht e.a. 2010, Becké e.a. 2011).

### **3.2.2 Art des Konflikts**

Beruht der Konflikt eher auf unterschiedlichen Interessen oder handelt es sich um unterschiedliche Sichtweisen, Werthaltungen und ethische Einstellungen? Oder sind es letztlich wissenschaftlich / fachliche Fragen, die im Mittelpunkt stehen?<sup>17</sup>

Interessenkonflikte (oder auch Verteilungskonflikte) gibt es, wenn zwei oder mehr Akteure ihre eigenen Interessen durchsetzen wollen und dabei in Kauf nehmen, die Interessen der jeweils anderen Partei zu verletzen (Bsp. Flughafen: Die Anwohner wollen nachts in Ruhe schlafen, Airlines und Flughafen wollen am wachsenden Fracht-Luftverkehr partizipieren und brauchen dafür die Nacht). Diese Art von Konflikt ist der klassischen Konfliktmittlung zugänglich, es kann im Rahmen einer Schlichtung oder auch Mediation versucht werden, Kompromisse oder im besten Fall win-win-Lösungen zu generieren.

Dagegen zeichnen sich Konflikte um politische oder ethische Werthaltungen dadurch aus, dass sie nur schwer verhandelbar sind. Es handelt sich um für die eigene Identität wichtige Festlegungen, die es zu verteidigen gilt (Bsp. Gentechnik). Allerdings können Beteiligungsverfahren auch Wertkonflikte aufnehmen, die im politischen Prozess nicht verarbeitet worden sind. Den für die Entscheidung verantwortlichen Stellen können über das Beteiligungsverfahren ggf. erstmals Informationen über eine grundlegende Infragestellung der Wertgrundlage, auf der die Konzeption des Zulassungsverfahrens basiert, generiert werden. Darüber hinaus eröffnet ein Diskurs über Werte die Möglichkeit, vermeintlich diametral konfligierende Fundamentalpositionen in Schnittmengen von Gemeinsamkeiten und verbleibenden Unterschie-

---

<sup>17</sup> Zur Unterscheidung siehe z.B. Benighaus e.a. (2010).

den aufzulösen, um den Konflikt einzugrenzen und ggf. auf der Grundlage der verbleibenden Unterschiede für alle verträgliche Lösungsmuster zu diskutieren.<sup>18</sup>

Wissenskonflikte ziehen sich weit in das Wissenschaftssystem hinein – hier stehen innerhalb der Wissenschaft unterschiedliche Herangehensweisen gegeneinander. Ein wissenschaftlicher Konflikt hat sich beispielsweise um die BSE-Problematik abgespielt (Fischer 2010). Zu diesem Bereich der schwer verhandelbaren Haltungen gehören auch Einschätzungen zur Frage, was die eigene Lebensqualität ausmacht. Benighaus e.a. bezeichnen diesen Aspekt als evaluativen Konflikt: *„Damit ist die Unvereinbarkeit einer Maßnahme mit den wahrgenommenen Bedingungen zur Aufrechterhaltung der eigenen Lebensqualität gemeint.“* (2010: 281)

Wie unter 3.2.1 ausgeführt sind Konflikte um große Infrastrukturvorhaben in der Regel eine Mischung aus Interessen-, Wahrnehmungs-, Wert- und Wissenskonflikten. So spielen bei Verkehrs- und Energiefragen politische/ethische Positionen (Naturschutz, Klimaschutz, Vermeidung unnötiger Ausgabe öffentlicher Mittel) und Interessen (Wert der eigenen Immobilie, Schutz vor Baulärm, Arbeitsplatz, Unternehmensentwicklung) gleichzeitig eine Rolle. Das Stichwort „Lebensqualität“ – auch über die konkreten Interessen hinaus – wird meistens zusätzlich adressiert. Im Hinblick etwa auf die Wirkungen elektromagnetischer Felder geht es auch darum, wie wissenschaftliche Erkenntnisse interpretiert werden. Die Erfahrungen zeigen, dass in den meisten Fällen Interessen- und Wahrnehmungskonflikte zu Beginn des Konfliktes maßgeblich sind und die Dynamik bestimmen. Mit zunehmender öffentlicher Wahrnehmung überlagern Wertkonflikte den Konflikt, nicht direkt Betroffene werden Teil des Konfliktsystems, in dem sie den Konflikt im Hinblick auf eigene politische Haltungen deuten und/oder sich mit Betroffenen solidarisieren.

Sowohl für die politische/ethische Bewertung als auch für die Abschätzung von Interessenskonflikten sind Prognosen aus der Fachwelt wichtig: Wie viele Arbeitsplätze werden durch den Flughafen entstehen, welche Arsengehalte wird es im Trinkwasser geben, welche Emissionen klimarelevanter Gase sind mit der Maßnahme verbunden? Daher spielt der Umgang mit bzw. die Klärung von Fachfragen nicht nur in Bezug auf Wissenskonflikte, sondern auch für das generelle „Framing“ von Konflikten eine wichtige Rolle in Dialogprozessen (Ewen 2010). Versucht man jedoch, diese Fachfragen innerhalb des Wissenschaftssystems zu beantworten, zeigt sich, dass die Wissenschaft hier kaum abschließende objektive Daten liefern und belastbare Grenzen aufzeigen kann – es bleibt ein Bewertungsspielraum. Im Hinblick auf mögliche Entscheidung rückt die Legitimität der politischen Entscheidungsfindung und damit die Frage von Werten in den Fokus: Hat ein Unternehmen das Recht, die Gesundheit von Menschen zur Disposition zu stellen? Und umgekehrt: Dürfen einzelne

---

<sup>18</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang Gill / Dreyer 2001: 55.

Kommunen oder auch nicht legitimierte Verbände und Initiativen die ökonomische Entwicklung einer Region gefährden oder die Mobilität der Menschen beschränken bzw. die Energiewende bremsen? In diesem Zusammenhang spielt das Thema der Gerechtigkeit eine wichtige Rolle: Warum müssen einzelne Teil-Regionen Belastungen auf sich nehmen, damit übergreifende Ziele erreicht werden. Wer hat das Recht, derartige Vor- und Nachteile zuzuweisen?

Interventionen zur Konfliktregulierung – und als solche werden Dialogprozesse hier verstanden – müssen daher die verschiedenen Ebenen des Konfliktes bearbeiten. Das bedeutet, sie müssen

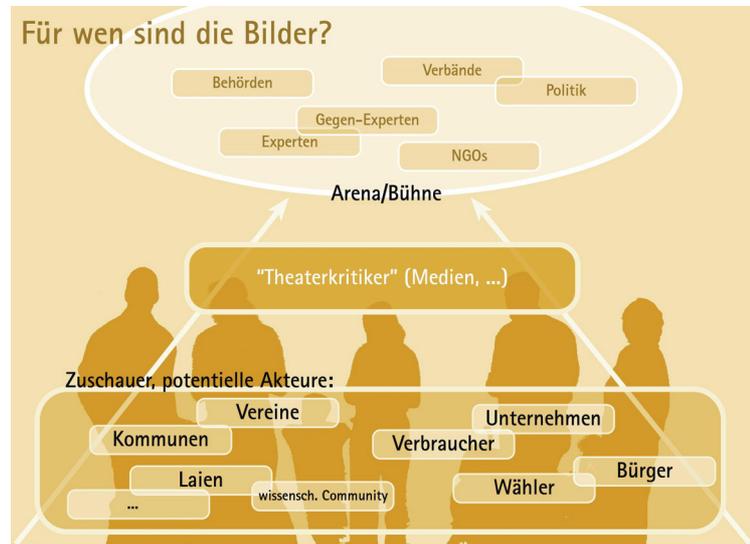
- | Betroffene und Interessenvertreter zusammenbringen (z.B. um über Schutz- und Kompensationsmaßnahmen zu reden),
- | Wahrnehmungen hinsichtlich einer Veränderung der Lebensqualität ernst nehmen und thematisieren,
- | Fachfragen durch Einbezug der wissenschaftlichen Community bearbeiten.

Letztlich geht es um eine Strukturierung des Konflikts und der Debatte um den Konflikt. Es geht darum, die Positionen der Konfliktparteien zu überführen in die Formulierung von Interessen, die Beschreibung von Wahrnehmungen, die Benennung von Fachfragen und die Fokussierung von Wertefragen.

### **3.2.3 Rahmen und Arenen des Konflikts**

Konflikte können sich im direkten zwischenmenschlichen, im organisatorischen Rahmen (etwa Unternehmen) oder im breiten öffentlichen Raum abspielen. Glasl (2011) unterscheidet mikro-, meso- und makrosozialen Rahmen. Bei Anlagen der Großinfrastruktur handelt es sich um soziale Konflikt im makro-sozialen Rahmen. Es sind (nicht nur) einzelne Personen, die sich streiten, und es ist auch nicht (nur) ein Betrieb, eine Schule oder eine Kommune, innerhalb derer der Konflikt Platz greift. Der „Kampfschauplatz“ umfasst eine Region von einigen tausend bis maximal hunderttausend Menschen, mehrere Kommunen, ggf. auch Betriebe und weitere Institutionen in der Region. Dabei ist es durchaus möglich, dass sich innerhalb dieses Makro-Konfliktes auch persönliche Konflikte, ggf. sogar innerhalb einer Familie, zwischen Gegnern und Befürwortern des Ausbaus finden. Öffentlich wahrnehmbar sind derartige Konflikte jedoch zwischen Funktionsträgern bzw. Vertretern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen, die nicht notwendiger Weise einen persönlichen Konflikt zwischen sich austragen (Ewen 2003).

Diese Repräsentanten reden zwar direkt miteinander, sie adressieren jedoch (bewusst oder unbewusst) die regionale Öffentlichkeit. Die entscheidende Kommunikation findet über die Medien oder auch traditionelle regionale Kommunikationskanäle statt, man redet „für die Galerie“. Am Beispiel der Risikokommunikation geht das Arena-Modell davon aus, „dass verschiedene Interessengruppen über Risiken unterschiedlicher Meinung sind und diese je anders konstruierten Risikovorstellungen mittels medienvermittelter Kommunikation in der Öffentlichkeit als für alle Gruppen mehr oder weniger zugängliche Arena diskutiert und ausgehandelt werden. Den Medien kommen dabei vielfältige Funktionen zu: Sie fungieren dabei nicht nur als neutrale Informationsvermittler (...), sondern üben auch Frühwarn-, Kontroll- sowie Kritikfunktionen aus und stellen eine Plattform bzw. ein Forum für die verschiedensten gesellschaftlichen Ansichten bereit“ (Bonfadelli 2000: 265).



Dies bedeutet, dass Dialogprozesse als Konfliktinterventionen verschiedene Teilöffentlichkeiten adressieren: Den Dialogprozess selbst (als eine Art Bühne), die Medienvertreter und die regionale Öffentlichkeit, die im Zuge neuerer Kommunikationstechnologien (Web 2.0) auch direkt ohne Einbezug der Medienvertreter nicht nur angesprochen sondern auch in einen Dialog einbezogen werden kann. Innerhalb der regionalen Öffentlichkeit sind es wiederum verschiedene Teilgruppen, die adressiert werden können, etwa die Politik, die Wissenschaft, die interessierte Bürgerschaft oder auch die direkt Betroffenen. Gerade bei letzterer Gruppe ist nicht immer sichergestellt, dass als Repräsentanten dieses Kreises auftretenden Akteure auch tatsächlich repräsentieren (siehe 4.3.3., König im Exil).

### 3.2.4 Intensität und Anschlussfähigkeit des Konflikts

Die Intensität des Konflikts lässt sich am Grad seiner Eskalation festmachen, also an den Formen, in denen der Konflikt ausgetragen wird. Glasl (2011) beschreibt Stufen der Eskalation als Phasen in einem sich verschärfenden Konflikt, in denen die Parteien bestimmten Denkmustern folgen. Man kann die verschiedenen Stufen identifizieren, indem man auf bestimmte „Keywords“ achtet oder Handlungsmuster erkennt,

die den Stufen zugeordnet werden. Seiner Einstufung zufolge sind die ersten drei Stufen einem moderierten Dialog zugänglich, bei den Stufen vier bis sechs ist eine Mediation sinnvoll.

<b>1 Verhärtung im Gespräch</b>	<b>2 Debatte und Polemik</b>	<b>3 Taten statt Worte</b>
<p>Die Parteien vertreten verschiedene Meinungen, die sich im Laufe der Zeit immer mehr verfestigen. Sie bemerken die Reibungen und Spannungen, die auftreten, doch sind sich sicher, dass sie diese auf intellektuellem Wege lösen können. Schwierigkeiten werden mit der Zeit allerdings als mühsamer empfunden als zunächst gedacht und ein gewisses Unbehagen stellt sich ein.</p>	<p>Nun scheuen die Parteien verbale Konflikte nicht mehr. Die Gespräche werden immer häufiger zu Debatten, in denen jeder versucht den anderen mit Argumenten von seiner Meinung zu überzeugen, welche sich weiter verfestigt. Die Parteien benutzen in der Kommunikation immer öfter „Du-Botschaften“, wodurch sich bei der Gegenpartei Misstrauen einstellt.</p>	<p>Die Parteien sehen keine Lösung mehr in der Kommunikation, sondern machen das, was sie für richtig halten, ohne die Zustimmung der Gegenpartei einzuholen. Im Gegenzug werden Drohgebärden ausgesprochen, auf die wieder eine Gegenreaktion der anderen Partei folgt. Eine non-verbale Kommunikation entsteht.</p>
<b>4 Images und Koalitionen</b>	<b>5 Gesichtsverlust</b>	<b>6 Drohstrategien</b>
<p>Die Parteien entwickeln ein fixiertes Bild, ein Konzept, der Gegenpartei, dass unumstößlich alles aufgenommene selektiert und das Wahrnehmungsbild verfälscht. Eine immer häufiger auftretende „Selbstglorifizierung“ findet statt und die Meinungen verfestigen sich weiter. Über die Öffentlichkeit wird eine Image- und Koalitionswerbung betrieben.</p>	<p>Die Gegenparteien werden öffentlich des Verrats, der Manipulation und der Lüge angeklagt, wodurch es zu einem Gesichtsverlust kommt. Sätze wie: „Ich habe es doch gewusst!“, oder: „So einer sind sie also!“ werden geäußert. Der Konflikt wird zu einem Wertekonflikt, da das Vertrauen zur anderen Partei gänzlich gebrochen ist und somit ist es nicht mehr möglich eine Konfliktlösung zu finden. Starke Bindungen innerhalb der Parteien werden gebildet.</p>	<p>Das Misstrauen und die Furcht wachsen und die Parteien können sich nicht mehr ineinander hineinversetzen. Erpresserische und zum Teil auch extreme Drohstrategien werden angewandt und um die Glaubhaftigkeit zu erreichen, werden kleine Sanktionsandrohungen durchgeführt, diese fordern Gegengewalt und somit steigt die Gewalt immer mehr an. Die Parteien sehen sich nur noch als „Reagierende“.</p>

Die Eskalationsstufen sieben bis neun („Begrenzte Vernichtungsschläge“ bis hin zu „Gemeinsam in den Untergang“) brauchen hier nicht betrachtet werden, sie kommen

in öffentlichen Debatten um Infrastrukturvorhaben kaum vor. Und auch die Eskalationsstufen fünf und sechs werden nicht oft erreicht. Denn die Konflikte werden seltener als persönliche Konflikte mit einem bestimmten Individuum erlebt, sondern als Interessengegensatz mit einem institutionellen Akteur. Außerdem wissen die Beteiligten, dass man sich letztlich im behördlichen oder gar gerichtlichen Verfahren begegnen wird und dort die letztlich bindenden Entscheidungen getroffen werden.

Konflikte sind in ihrer Entstehung und ihrem Verlauf stark von der Konfliktumgebung geprägt. Dazu gehört die Vorgeschichte, dazu gehören latente Konflikte im Raum und dazu gehört die Fähigkeit eines Konfliktes, auszustrahlen und bisher Unbeteiligte einzubeziehen: Generell tendieren Konflikte dazu, ihre Umgebung zu polarisieren. Bestimmte Muster führen verstärkt dazu, dass Personen, die den Konflikt bislang von Außen betrachtet haben, Partei ergreifen. Dazu gehört z.B. die Wahrnehmung von Ungerechtigkeit („David-Goliath-Symptomatik“). Aber auch die Anschlussfähigkeit an bestehende politische Deutungsmuster / Wertorientierungen kann zu einer Ausweitung führen.

### **3.2.5 Die Rolle des Staates**

Bevor eine Anlage vor Ort konkret geplant wird, sind im Bereich der Infrastruktur schon verschiedene Vorarbeiten geleistet worden. Auch ein Vorhabenträger im Bereich der Infrastruktur muss sicher sein, dass überhaupt Bedarf für das Vorhaben besteht, er seine Anlage wirtschaftlich betreiben kann, dass sie sich lohnen wird. Wie im Bereich von Industrieanlagen muss der geplante Standort in die durch Raumordnungspolitik vorgegebenen Raumnutzungsmuster passen. Bei Anlagen der Energie oder des Verkehrs kommt die Infrastrukturpolitik hinzu.<sup>19</sup> Die entsprechenden Vorentscheidungen werden in Deutschland überwiegend auf Bundesebene getroffen. Dazu zählen unter anderem der Bundesverkehrswegeplan und zukünftig die Bundesfachplanung für die Höchstspannungsleitungen. Der in Berlin entschiedene, schrittweise Umstieg auf erneuerbare Energien macht in vielen Regionen den Umbau der Stromerzeugung und den Ausbau überregionaler Stromnetze zwingend erforderlich. Ähnlich verhält es sich in der Verkehrsplanung: Die Vorgaben des Bundesverkehrswegeplans sind nachrichtlich in die Landesplanung zu übernehmen. Mit entsprechenden gesetzlichen Grundlagen schafft der Bundesgesetzgeber Rahmenbedingungen, die letztlich vor Ort die Realisierung von Anlagen anstoßen bzw. erleichtern. Dazu gehört

---

<sup>19</sup> Hier sind vor allem etwa das Bundesfernstraßengesetz, das Energiewirtschaftsgesetz, das Energieleitungsausbaugesetz, das Netzausbaubeschleunigungsgesetz sowie das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zu nennen.

die grundsätzliche Klärung des Bedarfs, der damit im konkreten Verfahren vor Ort kaum mehr in Frage gestellt werden kann.

Die formalen Instrumente zur Erleichterung der Anlagenrealisierung vor Ort korrespondieren mit dem Auftreten von Bundes- und Landespolitikern im Hinblick auf Konflikte um große Infrastrukturanlagen. Sie machen die Notwendigkeit der Anlagen deutlich und fordern die Bevölkerung auf, ihren Teil der Last im Interesse des Großen und Ganzen zu tragen. Damit ist in den Augen der Vorhabengegner das Neutralitätsprinzip von Landes- und Bundesregierung verletzt, staatliche Akteure sind aus ihrer Sicht eben nicht neutral. Die Energiewende oder auch der Ausbau des Fernverkehrs sind politisch mehr oder minder explizit gesetzte Ziele, die von Politikern umso vehementer vertreten werden, je weiter sie vom Ort des Geschehens entfernt agieren.

In dieser Situation ist es für die für die grundsätzliche Alternativenabwägung und die Genehmigung einzelner Projekte zuständigen Behörden nicht einfach, ihre Rolle zu finden. Sie verfügen nicht immer in dem Maße über Fachkompetenz, wie es in den hochgradig spezialisierten Unternehmen der Großinfrastrukturbranche der Fall ist. Auch dieser Wissensvorsprung verschafft der gut organisierten Technikindustrie eine Stellung, aus der heraus die Verfolgung eigener Interessen möglich wird (Monstadt 2007: S. 12-14).

### **3.2.6 Infrastrukturprojekte als politisches Problem**

In der Literatur wird auf einen Mangel an geeigneten politischen Arenen bei der Abwägung und Genehmigung von großen Infrastrukturanlagen hingewiesen. Angesichts der Relevanz großtechnischer Infrastrukturanlagen für die betroffenen Räume erscheint es notwendig, dass nicht nur landes- und bundesweit (etwa über die Energiewende), sondern auch in den betroffenen Regionen eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über Ziele und Maßnahmen der geplanten Anlagen stattfindet.

Der Mangel an geeigneten politischen Arenen verschärft sich durch die zunehmende Größe der Bauprojekte und ihrer Begründungszusammenhänge. Groß- oder gar „Mega-Projekte“ (Altrock e.a. 2003) übersteigen mitunter den Rahmen der hergebrachten politischen Einheiten. Wie kann eine politische Debatte sinnvoll erfolgen, wenn die Auswirkungen von Vorhaben sich über Bundesländer- oder gar Staatsgrenzen hinweg erstrecken? Zudem steigt die Zahl der Anspruchsträger.

Auf Grund der unzureichenden Kongruenz von politisch verfassten Körperschaften und der Verteilung der Betroffenen kann die Frage aufkommen, ob die bisherigen Verfahren mit einer ausreichenden politischen Legitimation ausgestattet sind. Meist geht es bei großen Infrastrukturvorhaben um eine Differenz zwischen Land (überwie-

gend pro) und Region (partiell contra). Man kann bei derartigen Vorhaben in der Regel davon ausgehen, dass landesweit eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung für das Vorhaben ist. Unter den großen Parteien im Land ist man sich einig: Es besteht Konsens, dass die strittige Anlage sinnvoll (wenn nicht gar notwendig) ist und nicht als Wahlkampfthema taugt. Damit fällt der Landtag als Forum für den politischen Konflikt aus. Stattdessen spielt sich der Konflikt innerhalb der Region sowie – je nach Geschlossenheit der regionalen Ablehnungsfront – zwischen Region und Land ab. Jenseits der administrativen und gerichtlichen Verfahren (Genehmigung, Planfeststellung) gibt es keinen Mechanismus zur Klärung des Konflikts.

- | Der Landtag ist zu weit weg, um sich mit den Belästigungen zu befassen. Und der Gemeinderat ist zu nah an den beeinträchtigten Interessen, um die überregionale Bedeutung der Infrastruktur abbilden zu können. Ein politischer Raum, an dem sich diese beiden Diskussionsstränge treffen würden, existiert nicht. Dies ist einer der Gründe dafür, warum administrative Debatten mit politischen Inhalten überfrachtet werden, für die sie nicht konzipiert sind.
- | Formale Entscheidungsprozeduren für große Infrastrukturanlagen sind administrative, keine politischen Foren. Politische Auseinandersetzungen finden dort keine „Bühne“. Die Genehmigungsbehörden (Landkreise, Regierungspräsidien) agieren im Genehmigungsverfahren als administrativer „Arm“ der Landesregierung – das Genehmigungsverfahren sieht keine politische Diskussion von Vorhaben vor. Mangels „Bühne“ für die politische Diskussion werden Genehmigungsverfahren, deren Fokus eigentlich auf die administrativ/juristische Ebene gerichtet ist, im Konfliktfall von der politischen Debatte „kolonialisiert“. Das Beteiligungsverfahren ist in seiner Rolle als Vermittler zwischen den gegenläufigen Systemrationalitäten unausweichlich überlastet (Bora 1999).

Damit hängt zusammen, dass es kaum Möglichkeiten des Ausgleichs zwischen negativ Betroffenen und vom Nutzen profitierenden Regionen gibt. Die Politik vermeidet es ihrerseits, mit den negativen Auswirkungen der Infrastrukturpolitik in Verbindung gebracht zu werden. Zum Teil werden politische Entscheidungen als hoheitliches Handeln scheinbar autonomer (bürokratischer) Organisationen dargestellt.<sup>20</sup> Ein regionaler öffentlicher Diskurs über Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit wäre eine Voraussetzung dafür, dass Zulassungen als gerecht empfunden werden können. Auf Grund der oft begrenzten Kommunikationspraxis von Vorhabenträgern, Behörden und Politik werden Bürgerinnen und Bürger vor Ort erst hellhörig, wenn die Planung schon so konkret sind, dass über das „Warum“ und das „Ob“ keine offene Deliberation mehr möglich ist (Burgi 2011: 277f; Selle 2011: 128; Wulfhorst 2011: 582.). Eine

---

<sup>20</sup> Im Fall Stuttgart 21 kann dies auf das Eisenbahnbundesamt oder die DB AG bezogen werden (Tenz 2011: S. 4; Wittreck 2011: S. 218). Im Energiebereich sind etwa die Bundesnetzagentur oder die Deutsche Energie-Agentur GmbH zu nennen.

Öffentlichkeitsbeteiligung erst im Planfeststellungsverfahren kann dann leicht als Alibi-Veranstaltung wahrgenommen werden. Wenn das Gefühl aufkommt, vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden, ist Protest vorprogrammiert.

### **3.2.7 Schlussfolgerungen hinsichtlich Konflikttyp und Konfliktsystem**

Konflikte um große Infrastrukturvorhaben zeichnen sich durch eine amorphe Struktur aus: Am Konflikt beteiligt sind nicht nur die unmittelbar Betroffenen und Beteiligten. Durch die Möglichkeit der politischen Aufladung des Konflikts kann dieser als Folie für eine Vielzahl weiterer Konfliktmotive genutzt werden – und kann damit ganze Regionen polarisieren. Allerdings ist die Eskalation in der Regel begrenzt und damit niedrighschwelligem Konfliktinterventionen zugänglich. Das klassische Methodeninventar der Mediation ist allerdings überfordert, da sich die von den Konfliktparteien formulierten Positionen nicht allein in Interessen umformulieren lassen.

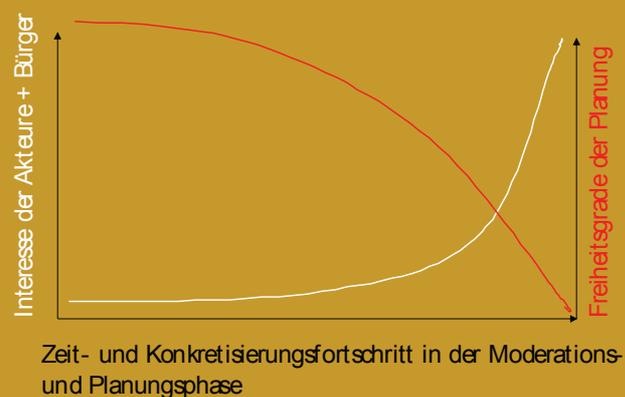
Konfliktinterventionen müssen insofern einerseits die direkt Betroffenen mit ihren Interessen und Befürchtungen adressieren, andererseits in die jeweilige Region hineinwirken und das politische System ansprechen. Das administrative Entscheidungsfindungssystem sollte ergänzt werden um politisch wirksame Arenen. Damit diese Ergänzung hilfreich bleibt, ist eine Orientierung an den zeitlichen und formalen Rahmenbedingungen, die durch die administrativen Verfahren vorgegeben sind, notwendig.

### **3.3 Entscheidungsfindungssystem – zeitliche und formale Rahmenbedingungen für Dialoge**

Auch wenn dies nicht allen gesetzlichen Grundlagen im Detail gerecht wird, so wird grob die grundsätzliche Struktur der administrativen Entscheidungsfindung im Kontext von großen Infrastrukturanlagen wie folgt gegliedert.

Was wird festgelegt?	Wo wird es festgelegt?	Um was geht es?	Institution der Festlegung
grundsätzliche fachspezifische Konzepte	Bundes- oder auch Landesebene	Grundsätzliche Strategie zum Ausbau der Infrastruktur	z.B. Bundesverkehrswegeplan
Großräumige Festlegungen zur Nutzung des Raums	Landes- und Regionalebene	Grundsätzliche Eignung von Flächen für Infrastrukturvorhaben	Landesentwicklungsplan, Regionalplan, Fachplan
Raumverträglichkeit einer konkreten Anlage	Landes- und Regionalebene	Sinnhaftigkeit und Bewertung von Standortvarianten	Raumordnungsverfahren
Zulassung einer konkreten Anlage	Regionalebene	Übereinstimmung einer Anlagenplanung mit gesetzlichen Schutzvorschriften	Planfeststellungsverfahren

### Dilemma der Partizipation



Während bei den ersten beiden Schritten staatliche Akteure auf übergeordneten Ebenen konzeptionelle Festlegungen treffen, finden Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren statt, wenn es einen Vorhabenträger gibt, der eine bestimmte Anlage realisieren möchte.

Diesen grundsätzlichen strukturellen Ablauf gilt es im Blick zu haben, wenn es um die Verortung neuartiger informeller Dialogprozesse geht. So wird häufig gefordert, den

Bürgerinnen und Bürgern vor Ort ein größeres Mitspracherecht im Hinblick auf die grundsätzliche Sinnhaftigkeit von Anlagen zu gewähren. Allerdings sind die hierfür maßgeblichen Festlegungen meist schon lange getroffen und die politischen Debatten haben auf übergeordneter Ebene schon lange stattgefunden, bevor eine konkrete Anlage in einer konkreten Region zur Debatte steht.

Die größten Gestaltungsspielräume bestehen auf der strategischen Ebene, aber außer den „üblichen Verdächtigen“, den großen Verbänden, engagiert sich auf dieser Ebene kaum jemand. Das größte Bedürfnis nach Partizipation tritt in der Realisierungsphase auf. Dies stellt sich als Dilemma der Partizipation dar. Nur in Ausnahmefällen entscheiden sich Bürgerinnen und Bürger aufgrund des Protestes gegen eine Anlage vor Ort dafür, sich regional oder gar überregional gegen eine bestimmte Technik oder für eine bestimmte Technikkonzeption oder Infrastruktur-Strategie einzusetzen. Die Anti-Atomkraft bzw. Pro-Energiewende-Debatte ist dafür Beispiel. Mittlerweile bemühen sich staatliche Stellen und Infrastruktur-Unternehmen zunehmend, Bürgerinnen und Bürger frühzeitig einzubeziehen, aber es kommt kaum jemand. Aber wenn es dann konkret wird, beschweren sich die protestierenden Anwohner darüber, dass Alternativen nicht geprüft worden seien und die Notwendigkeit nicht nachgewiesen worden sei.

Wenn ein Vorhabenträger die Entscheidung für die Realisierung einer konkreten Anlage getroffen hat, gibt es weitere Gründe, warum Debatten erst vergleichsweise spät beginnen. Die schlechte öffentliche Wahrnehmbarkeit von langwierigen Großplanungen begünstigt Protest (Schink 2011: 1378f.). Erst die Bestimmung einer detaillierten Bau-Variante – oder gar der erste Spatenstich – lässt sich medial vermitteln und kann daher ins allgemeine Bewusstsein dringen. So scheinen Entscheidungen bereits getroffen, wenn Bürger die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten. Aus Sicht der Vorhabenträger erscheint es angesichts der absehbaren Proteste erforderlich, mit größter Sorgfalt zu planen und möglichst wenig Information an die Öffentlichkeit geben. Je mehr Einblick sie in Planungsunterlagen geben, eine umso bessere Grundlage haben Gegner für spätere Klagen. Das Misstrauen ist also gegenseitig (Brettschneider 2011: 40f.).

Fasst man die unterstellten Defizite der administrativen Verfahren (Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren) zusammen, die durch Dialogprozesse geheilt bzw. entschärft werden sollen, dann zeigen sich vor allem die folgenden Punkte:

- | Die Debatte über das „Ob“, über die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der Anlage, wird nur pro Forma geführt und kommt zu spät.
- | Die diskutierten Varianten werden nicht unter Einbeziehung aller Positionen geprüft. Der Vorhabenträger hat von Anfang an eine Vorzugsvariante und wird diese wegen seines Begründungsvorsprungs auch durchsetzen.

- | Es gibt keine Debatte auf Augenhöhe, weil der Vorhabenträger gegenüber den Behörden und gegenüber den Vorhabengegnern über deutlich bessere technische und fachliche Kompetenzen und Ressourcen verfügt.
- | Es finden keine politischen Debatten (mehr) statt, es geht nur um ein administratives Abprüfen von Tatbeständen.
- | Die eigentlich zur Neutralität verpflichtete Genehmigungsbehörde wird nicht als neutral, sondern als auf Seiten des Vorhabenträgers stehend wahrgenommen.
- | Debatten um einen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern (zwischen den Regionen, innerhalb der Region) finden nicht statt.

Diese benannten Defizite gilt es im Blick zu behalten, wenn es um die Bewertung von Dialogprozessen geht, um ihren Erfolg und ihre Qualität. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass es Randbedingungen gibt, die die Ausgestaltung von Dialogprozessen begrenzen (Gabriel 2013; Ziekow 2012):

- | Frühzeitigkeit:

Von zentraler Bedeutung für die Ausgestaltung von Teilnahmeverfahren ist der Beginn der Beteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem die wesentlichen Entscheidungen, insbesondere solche über die Auswahl zwischen mehreren Verwirklichungsvarianten, noch nicht getroffen worden sind (Schink 2011: 1383; Wulfhorst 2011: 588). Eine Bürgerbeteiligung, die erst einsetzt, wenn die zentralen Eckpunkte des Projekts bereits unverrückbar feststehen, führt zu Frustrationen und Dysfunktionalitäten. Darüber hinaus liegt „eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem sehr frühen Zeitpunkt – noch vor dem Beginn eines Genehmigungsverfahrens – regelmäßig im wohlverstandenen eigenen Interesse eines jeden Vorhabenträgers. ... Konflikte um die Grundkonzeption von Vorhaben lassen sich am besten in einem Stadium der Planung austragen, in dem ein Vorhaben noch gestaltet werden kann und eine sachliche Diskussion nicht durch verhärtete Fronten erschwert wird.“<sup>21</sup> Allerdings macht ein Dialog vor Ort erst Sinn, wenn eine konkrete Anlage zur Diskussion steht. Sicherlich wäre es sinnvoll, wenn etwa im Zuge der Ausweisung von Wind-Vorranggebieten in der Regionalplanung eine breite öffentliche regionale Debatte stattfinden würde. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass – abgesehen von einigen wenigen institutionellen Akteuren - ohne eine konkrete Betroffenheit durch eine geplante Anlage kaum Interesse an einem Dialog besteht.

---

<sup>21</sup> *Beirat Verwaltungsverfahrenrecht*, Für mehr Transparenz und Akzeptanz – frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren“, NVwZ 2011, 859, 860.

| Themenfokus:

Über das „Ob“ kann in einem Dialog diskutiert werden. Aber es muss von den Beteiligten akzeptiert werden, dass hierzu im Vorfeld ggf. bereits weitreichende Vorüberlegungen und Festlegungen getroffen worden sind. Dies gilt insbesondere in der Mehrebenenperspektive eines föderalen Verwaltungssystems.

| Entscheidungskompetenz:

Ein wie auch immer gearteter Dialogprozess kann keine grundsätzliche Entscheidungsgewalt innehaben. Sobald es um Eingriffe in Grundrechte Dritter geht, dürfen nur dazu legitimierte Akteure aus Politik, Verwaltung oder Justiz entscheiden.

In der Konsequenz heißt dies, dass Beteiligungsprozesse erst dann wirkungsorientiert initiiert werden sollten, wenn die Konturen der durch das Projekt erzeugten Betroffenheiten bereits sichtbar sind und einem Diskurs zugänglich gemacht werden können. Wesentlich für die Findung des angemessenen Zeitpunkts im Einzelfall ist, dass Vorhabensträger bzw. für die Zulassungsentscheidung zuständige Behörde, soweit sie zu diesem Zeitpunkt zumindest informatorisch mit dem Vorhaben befasst worden ist, bereits im Zuge der grundlegenden Überlegung zu dem Vorhaben potenzielle Konflikte ermitteln und in einem Beteiligungs-Screening die mit der Durchführung eines Beteiligungsverfahrens unter verschiedenen methodischen Optionen verbundenen Möglichkeiten eruieren.

Als Orientierungspunkte für projektbezogene Beteiligungsverfahren sind insbesondere konkret projektvorbereitende Maßnahmen als Anknüpfungspunkt geeignet, nämlich die Linienführungs-/ Trassenentscheidung, das Raumordnungsverfahren und das Scoping, die sämtlich vor dem Beginn des Zulassungsverfahrens positioniert sind. Vor allem das Raumordnungsverfahren, in das auch vom Planungs- oder Vorhabenssträger geprüfte Standort- oder Trassenalternativen einzubeziehen sind – allerdings nur unter dem Aspekt der raumbedeutsamen Auswirkungen unter überörtlichen Gesichtspunkten – markiert diesbezüglich einen Einschnitt, ebenso die Linienführungs- oder Trassenentscheidung.

Es bietet sich daher an, auf allseitiger Freiwilligkeit beruhende Beteiligungsverfahren im Vorfeld derartiger Maßnahmen anzusiedeln, in denen Vorentscheidungen hinsichtlich der Variantenauswahl getroffen werden. Eine solche Ergänzung durch einen offenen Diskurs böte zudem die Möglichkeit, die Begrenzung des Prüfungsumfangs im Raumordnungsverfahren – informal – um die Betroffenenperspektive zu erweitern.

### **3.4 Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das förmliche Verfahren (Dauer, Verbindlichkeit, Sicherung der Offenheit des Abwägungsprozesses)**

Im Unterschied zu Relevanz und Responsivität wird die Verbindlichkeit der Ergebnisse der Beteiligung für das weitere Verfahren in der empirischen Forschung nicht als Erfolgsbedingung von Beteiligungsprozessen angesehen (vgl. Kubicek/Lippa/Koop 2011: 102). Gleichwohl wird eine solche Verbindlichkeit in der Diskussion sowohl unter dem Aspekt einer erhöhten Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger als auch dem Blickwinkel der Effizienz des Beteiligungsverfahrens (dazu auch Kubicek/Lippa/Koop 2011: 99) sowie einer wirklichen Mitgestaltungsmöglichkeit im Sinne einer Stärkung der demokratischen Einbindung (Beck 2011: 28 ff.) thematisiert.

#### **3.4.1 Wirkungen im Zulassungsverfahren**

Die verfahrensimmanenten Wirkungen von Beteiligungsprozessen beziehen sich auf die Frage der Berücksichtigung der Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in dem für das betreffende Projekt durchzuführenden Zulassungsverfahren. Die Relevanz dieser Frage hängt zunächst von der Art des Beteiligungsinstruments ab. Handelt es sich um ein im Wesentlichen auf Information und Diskurs ausgerichtetes Verfahren, so werden in dem Beteiligungsverfahren zwar Informationen über Sachverhalte und Positionen generiert, die in das Zulassungskontrollverfahren transferiert und dort bei der Entscheidungsfindung oder einer Modifizierung eines gestellten Antrags ggf. berücksichtigt werden, ohne jedoch eine Form von Ergebnisverbindlichkeit erzeugen zu sollen.

Anders verhält es sich mit Beteiligungsverfahren, die ihrer Konzeption nach auf die Erzielung eines - möglichst konsentierten - Ergebnisses angelegt sind. Beispiel ist das Mediationsverfahren. Hier besteht zumindest eine Erwartung, dass die erzielten Ergebnisse die Sachentscheidung inhaltlich beeinflussen. Damit angesprochen sind zum einen die Fragen, welche rechtliche Verbindlichkeit in Beteiligungsverfahren gewonnene Ergebnisse in Eröffnungskontrollverfahren erlangen können und in welcher Weise eine solche Verbindlichkeit herbeigeführt werden kann. Zum anderen entsteht in der Praxis nicht selten das Problem der faktischen Verbindlichkeit.

### 3.4.1.1 Rechtliche Verbindlichkeit?

Nicht selten kann in einem Beteiligungsverfahren nur deshalb ein Ergebnis erzielt werden, weil die Beteiligten ohne Rechtsbindungswillen handelten und die Beachtung des Ergebnisses allein auf freiwilliger Basis erfolgen soll. Aus diesem Grunde ist es verfehlt, die Bedeutung von Beteiligungsverfahren allein auf die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit des Ergebnisses zu reduzieren. Soll das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens aber im rechtlichen Sinne verbindlich sein, so bedarf es der Herbeiführung einer Bindung.

Beispielsweise könnte ein Vertrag zwischen dem Projektträger und Bürgerinnen und Bürgern geschlossen werden, in dem sich der Projektträger zu bestimmten Maßnahmen oder Änderungen an seinem Antrag verpflichtet und die Bürgerinnen und Bürger im Gegenzug einen Klageverzicht erklären. Der das Beteiligungsverfahren durchführende Behörde käme dabei die Funktion zu, auf die Einbeziehung ggf. in der Vereinbarung nicht repräsentierter Drittinteressen und Allgemeinwohlbelange, die durch die Vereinbarung negativ berührt werden könnten, zu achten. Eine Bindung an eine in einem Beteiligungsverfahren herbeigeführte Verständigung kann auch durch einseitiges Handeln der für die Zulassungsentscheidung zuständigen Behörde herbeigeführt werden, z. B. in Form einer Zusicherung oder Zusage oder des Erlasses einer Nebenbestimmung zu der beantragten Genehmigung.

Die komplexeste Form der Erzeugung einer Bindungswirkung ist der Abschluss eines mehrseitigen öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen dem Projektträger, der federführenden Behörde und am Beteiligungsverfahren teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern. Insoweit lassen sich zwei Bezugspunkte unterscheiden:

- | Eine Variante ist die Einigung über die der Sachentscheidung zugrunde zu liegenden Sachverhalte, in der Mediation als Data Mediation bekannt (dazu Holznagel/Ramsauer 2009: Rdnr. 44 ff.). Komplexe Projekte, insbesondere in innovativen Technologiebereichen, bewegen sich nicht selten auf einer nicht vollständig gesicherten empirischen Grundlage. Auch die Einholung von Sachverständigengutachten führt in diesen Fällen häufig nicht weiter, weil zwischen den Sachverständigen durchaus nicht immer Einigkeit über die anzuwendenden Methoden und die Bewertung von Messergebnissen etc. besteht. Dies führt zu einer Blockadesituation, über die ein Beteiligungsverfahren nur schwer hinwegkommt. Zur Auflösung einer solchen Blockade wird eine Einigung über die tatsächlichen Grundlagen gesucht, die dem Diskurs über den Sachkonflikt im weiteren Beteiligungsverfahren und der zu treffenden behördlichen Entscheidung zugrunde gelegt werden.

Für die Behörde ergeben sich die Grenzen einer solchen tatsachenbezogenen Vereinbarung aus § 24 VwVfG, hat sie doch den Sachverhalt ihrer Entscheidung zugrunde zu legen, wie er sich ihr nach Erfüllung ihrer Amtsermittlungspflicht darstellt. Raum für eine Vereinbarung über die empirischen Grundlagen ist erst dann, wenn auch nach Ergreifung aller durch § 24 VwVfG gebotenen Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung Zweifel verbleiben. Einem Konsens über die Datengrundlage kommt dabei rechtlich die Bedeutung einer von Projektträger und Bürgerinnen und Bürgern zustimmend zur Kenntnis genommenen Erklärung der Behörde zu, welchen Sachverhalt sie nach Abschluss ihrer Amtsermittlung nach § 24 VwVfG dem weiteren Verfahren zugrunde legen wird. Der Zustimmung von Projektträgern und Bürgerinnen und Bürgern käme dabei die Bedeutung des Verzichts auf Rechtsbehelfe sowie die Geltendmachung eines etwaigen Amtshaftungsanspruchs unter dem Aspekt einer Verletzung der Amtsermittlungspflicht zu.

Allerdings kann eine rechtliche Bindung der Behörde an ihre Erklärung bis zu dem für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der verfahrensabschließenden Entscheidung maßgeblichen Zeitpunkt nicht eintreten. Nach ihrer Erklärung, von welchem Sachverhalt sie für das weitere Verfahren auszugehen gedenkt, bekannt werdende neue Erkenntnisse muss die Behörde bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigen. Im Beteiligungsverfahren erzielte weitere Übereinkünfte müssen dann darauf überprüft werden, inwieweit sie auf der überholten Sachverhaltseinigung beruhen.

- | Von der Einigung über den zugrunde zu legenden Sachverhalt ist eine zur Lösung eines bestehenden Konflikts selbst geschlossene Vereinbarung zu unterscheiden. Insoweit ist zu beachten, dass die verfahrensabschließende Sachentscheidung, der das Vorhaben zulassende Verwaltungsakt, nicht durch einen Konsens der Beteiligten ersetzt werden kann, wenn ein Vertragsformverbot besteht. Ein solches Verbot ergibt sich beispielsweise aus § 74 Abs. 1 VwVfG (bzw. den entsprechenden fachrechtlichen Regelungen), wonach das Planfeststellungsverfahren durch den Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses abgeschlossen wird (vgl. nur Brandt 1990: 245 f.; Siegel 2010: 295 f.). Selbst wenn ein solches Vertragsformverbot nicht besteht, beschränkt in multipolaren Konfliktsituationen das Erfordernis der schriftlichen Zustimmung aller Drittbetroffenen nach § 58 VwVfG die praktische Nutzbarkeit des Instruments einer verbindlichen Vereinbarung. Fehlt es an dieser schriftlichen Zustimmung, so ist der Vertrag schwebend unwirksam (Ziekow 2010: § 58 Rdnr. 11). Das damit bestehende Risiko, dass von Seiten nicht dem Vertrag beigetretener Drittbetroffener auch dann gegen ein Projekt vorgegangen wird, wenn sich der

Projektträger an seinen Teil der vertraglichen Regelungen gehalten hat, macht den Vertragsschluss wenig attraktiv.

Auch dann, wenn eine in einem Beteiligungsverfahren erzielte Einigung nicht zu einer Ersetzung der eigentlichen Zulassungsentscheidung führen soll, ist diese schwebende Unwirksamkeit bei fehlender Drittzustimmung zu beachten. In Planfeststellungsverfahren ist darüber hinaus Vorsicht mit Blick auf eine abwägungsdeterminierende Wirkung des Vertrags geboten (Siegel 2010: 296). Jedoch ist eine Umsetzung des Ergebnisses eines Beteiligungsverfahrens dadurch nicht gänzlich ausgeschlossen. Vielmehr wird es im Einzelnen darauf ankommen, ob die Vereinbarung in Kenntnis aller Gesichtspunkte getroffen wird, die auch in die – durch die Vereinbarung nicht ersetzbare (Brandt 1990: 245 f.) – verfahrensabschließende behördliche Abwägungs-/Ermessensentscheidung einzustellen sind. Ist dies der Fall, so dass keine Verkürzung des Entscheidungsprogramms durch den Abschluss der Vereinbarung erfolgt, so bestehen keine Bedenken gegen die Verbindlichkeit einer solchen Entscheidung. Vor diesem Zeitpunkt getroffene Vereinbarungen können zwar in die Form eines Verpflichtungsvertrags gefasst werden, müssen jedoch gegenüber einer Änderung des Abwägungsmaterials und/oder dessen Bewertung revisionsoffen sein (Pünder 2010: Rdnr. 14).

Allerdings würde ein alleiniges Abstellen auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag als Instrument zur Erzeugung von Rechtswirkungen des Ergebnisses eines Beteiligungsverfahrens zu kurz greifen. Die als Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens erzeugten Bindungen lassen sich als Prozess der „Rechtswirkung im Werden“ begreifen (Pitschas 2010: 206 ff.), der zum einen die Frage der sog. faktischen Bindungen (unten 3.4.1.2) umgreift und zum anderen die Verdichtung der Kommunikation und Konfliktlösungsbereitschaft in einer das Zulassungsverfahren längsschnittartig begleitenden Bürgerbeteiligung abbildet. Insoweit bestehen mehrere Gesichtspunkte, die es zu integrieren gilt: Zum einen kann der Versuch, Beteiligungsverfahren zu früh unter den Druck der Erzeugung für das Eröffnungskontrollverfahren beachtlicher Ergebnisse zu stellen, zu einer Verfestigung der zu Beginn des Verfahrens vorhandenen Positionen und der Erschwerung des Aufbaus eines konstruktiven Diskurses führen. Zum anderen wächst mit fortschreitender Dauer des Beteiligungsverfahrens regelmäßig das Bedürfnis, erzielte Konsense festzuhalten und in ihrer Verbindlichkeit zu sichern.

Einem auf Information, Transparenz und gleichberechtigtem Diskurs beruhenden Verständnis von Bürgerbeteiligung angemessen wäre ein dynamisches Modell, das zu einer Verdichtung der Wirkungen des Beteiligungsverfahrens kommt, ohne auf statische Bindungen zu setzen. Eine bewirkungsorientierte Verknüpfung von

Beteiligungs- und Zulassungsverfahren könnte beispielsweise in der Weise hergestellt werden, dass entlang des Verfahrensplans die (Zwischen-)Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens dokumentiert werden und sich Projektträger und zuständige Behörde dazu verhalten, ob und wenn ja in welcher Weise diese Ergebnisse berücksichtigt werden. Soweit diese Ergebnisse die Entscheidungsgrundlage der Behörde betreffen, das Beteiligungsverfahren beispielsweise in Expertenanhörungen zu geänderten fachwissenschaftlichen Bewertungen geführt hat oder vorher nicht bekannte, aber entscheidungsrelevante Betroffenheiten bekannt wurden, ist die Behörde zur Berücksichtigung dieser Erkenntnisse auf der Grundlage des § 24 VwVfG ohnehin verpflichtet, ohne dass damit zwangsläufig ein bestimmtes Ergebnis des Zulassungsverfahrens verbunden wäre. Dies wäre auch der Ort, wo die Implementation einer Sachverhaltseinigung ihren Platz hätte. Eine solche Vorgehensweise würde auch Transparenz in dem Sinne sicherstellen, dass sich aus der subjektiven Wahrnehmung des Ablaufs des Beteiligungsverfahrens keine Erwartungen ergeben, die nicht eingelöst werden können.

Eine rechtliche Wirkung des Beteiligungsverfahrens in das Eröffnungskontrollverfahren hinein würde - von den genannten Konstellationen abgesehen - hierdurch nicht entstehen, wohl aber ein „Bewirkungszusammenhang“, der die Verantwortung der am Beteiligungsverfahren Teilnehmenden für eine wirkungsorientierte Durchführung des Beteiligungsverfahrens betont. Gleichzeitig könnte ein derartiger systematischer Reflexionsprozess das Problem der faktischen Verbindlichkeit zu einem nicht unbeträchtlichen Teil integrieren.

### **3.4.1.2 Das Problem der faktischen Verbindlichkeit**

Von einer faktischen Verbindlichkeit der Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens kann insbesondere gesprochen werden, wenn der Dialog zu einem gemeinsamen Ergebnis geführt hat und allen Beteiligten bewusst ist, dass dieses Ergebnis rechtlich unverbindlich ist, sie aber gleichwohl davon ausgehen, dass die Behörde das Ergebnis in ihre Sachentscheidung übernehmen wird. Eine solche Konstellation kann durchaus als Regelfall der Wirkung von Beteiligungsergebnissen bezeichnet werden. Solange kein Automatismus in dem Sinne besteht, dass die federführende Behörde das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens übernimmt, ohne es an das gesetzliche Entscheidungsprogramm anzupassen, ist sie unproblematisch. Da das Beteiligungsverfahren auch der Unterstützung der Entscheidungsfindung darüber dient, wie eine individual- und gemeinwohlorientierte Entscheidung zu konfigurieren ist (vgl. Hoffmann-Riem 2002: 57), kommt dem Beteiligungsergebnis durchaus eine Richtigkeit

stabilisierende Wirkung für die Sachentscheidung zu (vgl. Battis 2011: 344; zurückhaltender Martini 2010: 93 ff.).

Bei abwägungsbasierten Verwaltungsentscheidungen muss aber eine Vorabbindung verhindert werden. Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem A 3-Urteil deutlich gemacht hat, ist entscheidend, dass eine klare Trennung zwischen dem Ergebnis des Beteiligungsverfahrens und der von der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsverfahren zu treffenden Abwägungsentscheidung erfolgt. Im Beteiligungsverfahren getroffene Absprachen dürfen nicht schlicht in die Planfeststellungsentscheidung übernommen werden, weil hierdurch der Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde eingeengt würde (Bundesverwaltungsgericht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2011, 1256, 1258). Entscheidend ist mithin die Institutionalisierung einer Sicherung, dass sich die Behörde mit dem Beteiligungsergebnis auseinandersetzt, um die Möglichkeiten seiner Umsetzung in der Sachentscheidung zu überprüfen und keinem Automatismus zu unterliegen (vgl. Appel 2008: Rdnr. 141). Zusätzlich erforderlich ist, dass die Notwendigkeit dieses Prüfungsschritts auch allen anderen Teilnehmern des Beteiligungsverfahrens bewusst wird. Eine solche Sicherung könnte beispielsweise durch den bereits angesprochenen Diskurs über das Ob und das Wie der Berücksichtigung der Ergebnisse im Beteiligungsverfahren (oben 3.4.1.1) erreicht werden.

### **3.4.2 Dialogprozess und Verfahrensdauer**

Dass es im Einzelfall zu einer Verfahrensverlängerung durch die Durchführung von Dialogprozessen kommt, wird sich nicht von vornherein gänzlich ausschließen lassen. Ob eine Bereitschaft besteht, diesen Preis zu bezahlen, ist eine Entscheidung des Projektträgers und der Politik. Allerdings muss Bürgerbeteiligung nicht von vornherein an der abstrakten Befürchtung längerer Verfahren scheitern. Vielmehr gilt es verschiedene Gesichtspunkte im Blick zu behalten:

- | Soweit aussagekräftige empirische Untersuchungen zum Einfluss von Bürgerbeteiligung auf die Verfahrensdauer vorliegen, kommen diese zu dem Ergebnis, dass dieser Einfluss im Verhältnis zu anderen Faktoren gering ist (Ziekow/Oertel/Windoffer 2005: 121 ff., 211 ff., 291 ff.). Hieraus wird man ableiten können, dass dort, wo Routinen in der Durchführung von Beteiligungsverfahren etabliert sind, die Bürgerbeteiligung kein relevantes Verzögerungspotential beinhaltet.
- | Anderes gilt dort, wo Beteiligungsinstrumente situationsbedingt ad hoc zum Einsatz kommen, beispielsweise in Form der Mediation zur Auflösung verhar-

teter Konfliktlinien. Für den Einsatz derartiger Instrumente werden zusätzliche zeitliche Ressourcen benötigt, die zu einer Verfahrensverlängerung führen.

- | Dies legt den Schluss nahe, dass ein Konzept, das erstens versucht, Konfliktpotentiale möglichst frühzeitig sichtbar zu machen und verfahrensmäßig abzubilden, zweitens einen perpetuierlichen Erhalt des Informations- und Kommunikationszusammenhangs sicherstellt, um nicht immer wieder „bei Null“ anfangen zu müssen, und drittens die zum Einsatz kommenden Beteiligungsinstrumente an der Art des Projekts und dessen Konflikthaltigkeit ausrichtet, bei einer Gesamtbetrachtung nicht zu unzumutbaren Verfahrensverlängerungen führen dürfte. Dies gilt umso mehr, wenn man die sich durch eine Verbesserung von Beteiligungschancen eröffnenden Potentiale zur Vermeidung zeitintensiver Politisierungen von Protesten und Gerichtsverfahren berücksichtigt.

## 4. Untersuchungskategorien

Die Untersuchung arbeitet auf mehreren Ebenen:

- Wirkung von Dialogprozessen (Effekte – wertneutral)
- Wirksamkeit von Dialogprozessen (Zielerreichung)
- Zusammenhang von Eigenschaften des Konfliktsystems / des Dialogprozesses einerseits und Wirkung / Wirksamkeit des Dialogprozesses andererseits

### 4.1 Wirkungen von Dialogprozessen

Wie dargestellt ist das Angebot von Dialogprozessen eine Reaktion auf wahrgenommene oder befürchtete Konflikte. Es handelt sich um eine Konfliktintervention, deren Wirkungen untersucht werden soll.

Es gibt eine Vielfalt von Definitionen von Konflikten (siehe dazu Glasl 2001, S. 14ff). Glasl schlägt vor, den Begriff „sozialer Konflikt als eine „Interaktion zwischen Akteuren (Individuen, Gruppen, Organisationen usw.)“ zu definieren, „wobei wenigstens ein Akteur eine Differenz bzw. Unvereinbarkeiten im Wahrnehmen, im Denken bzw. Vorstellen, im Fühlen und im Wollen mit dem anderen Akteur (den anderen Akteuren) in der Art erlebt, dass beim Verwirklichen dessen, was der Akteur denkt, fühlt oder will eine Beeinträchtigung durch einen anderen Akteur (die anderen Akteuren) erfolge.“ (ebenda, S. 17). Kurz gefasst: Man will gegensätzliche Dinge, die sich ohne Probleme nicht gleichzeitig realisieren lassen.

War die Sozial- und Politikwissenschaft in den Fünfziger- und Sechzigerjahren des letzten Jahrhunderts noch eher der Auffassung, Konflikte stellten eine Bedrohung für die Stabilität von Gesellschaften dar, ist mit Dahrendorf u.a. im Verlauf der Sechzigerjahre die Unvermeidbarkeit und die Funktion von Konflikten als Antriebskraft für Veränderungen in den Mittelpunkt gestellt worden. Die daraus resultierenden Fragen lauten: „*Wie intensiv und gewaltsam sind diese Konflikte, welche Funktionen haben sie für die Gesellschaft und wie geht man mit ihnen um?*“ (Dahrendorf, 1965, zitiert aus Saretzki, 2010). Saretzki stellt im weiteren Verlauf fest, dass es „*keine einheitliche und keine eigenständige sozialwissenschaftliche Konflikttheorie (gibt), auf die politikwissenschaftliche Analysen von Umwelt- und Technikkonflikten problemlos zurückgreifen ... können.*“ Und weiter: „*Die Aufgabe einer politikwissenschaftlichen Analyse von Umwelt- und Technikkonflikten könnte man deshalb ... auch als `integ-*

*native Konzeptualisierung einer fragmentierten Konfliktforschung` bezeichnen.“ (ebenda, S. 37).*

Mangels einer auf technische Großanlagen zugeschnittenen Konfliktforschung hilft ein Blick auf die allgemeinere politische Konfliktforschung. Deren Fokus verschiebt sich in jüngerer Zeit von der Konfliktursachen- zur Konfliktprozessforschung. *„Konflikt soll dadurch geregelt werden, dass man ihn in einen anderen, günstigeren (kognitiven) Kontext stellt. ... - mit entsprechender Betonung der Bedeutung von Symbolen, Ritualen, Kommunikation, Deutungen und Erwartungen für die Erklärung von Konflikt und Wegweiser bei der Suche nach Ansatzpunkten ebenso wie konkreten Verfahren der Regelung.“* (Siedschlag 2000: 208f). Mit Johan Galtung ist der Begriff der Konflikttransformation verbunden. *„Galtung weist darauf hin, dass nachhaltige Konfliktregelung typischerweise eben nicht dadurch erzielt werden kann, dass man nach einer Lösung des Konflikts trachtet, sondern dadurch, dass man dessen eigene, innere Transformationskapazität erhöht, ...“* (Siedschlag 2000: 210). Dabei spielt die Frage der Bildung neuer Institutionen für die Transformationskapazität eine wichtige Rolle.

Nun ist es aber nicht so, dass es für die regionalen Konflikte um Infrastrukturgroßvorhaben keine konfliktregulierenden Institutionen gäbe. Eher geht es darum, festzustellen, dass trotz vorhandener Institutionen und Akteure eine kooperative Konfliktregulierung nicht immer möglich ist (siehe dazu z.B. die Überlegungen von Scharpf (2000) hinsichtlich einer institutionalisierten Problemlösung auf der Grundlage des akteurszentrierten Institutionalismus). Hier setzen Dialogprozesse ein, die dem bestehenden Geflecht von Institutionen eine neue Form von Dialog hinzufügen. Allerdings besteht Skepsis, ob es grundsätzlich möglich ist, das Maß an Kooperativität der Konfliktregulierung durch den Dialogprozess zu erhöhen. Saam (2008) beschreibt auf systemtheoretischer Basis die theoretische Unmöglichkeit einer nachhaltigen Wirkung, denn entweder tritt eine Wirkung ein – dann verlieren die eigentlich für die Entscheidung zuständigen politischen Akteure ihre Motivation – oder es findet keine Wirkung statt – dann haben die Akteure beim nächsten Dialogprozess keinen Anlass mehr, daran teilzunehmen.

#### **4.1.1 Kriterien für direkte Wirkungen von Konfliktinterventionen**

Wirkung im hier diskutierten Sinn bedeutet, dass der Konflikt sich verändert hat. Konflikte verändern sich über die Zeit ohnehin, aber es geht darum, den Dialogprozess als Konfliktintervention zu begreifen und festzustellen, welche Wirkung diese Intervention entfaltet hat. Er kann zu einer erhöhten Eskalation führen oder auch zu einer Senkung.

Optimal wäre es, vergleichbare Vorhabensplanungen in vergleichbaren Regionen mit vergleichbarer Vorgeschichte zu untersuchen – die eine mit Dialogprozess und die andere ohne Dialogprozess. Dann könnte man Änderungen im Konfliktverlauf genau bestimmen. Ebenfalls sinnvoll wäre ein Vergleich mit Dialogprozessen, die unterschiedliche Ziele verfolgen, unterschiedliche Formate verwenden bzw. in unterschiedlichen Phasen des Planungsprozesses verortet sind.

Während Kriterien zur Qualität und Wirksamkeit von Dialogprozessen auch den Prozess einbeziehen (siehe dazu Rowe/Frewer 2004), ist die Wirkung letztendlich nur impactbezogen messbar:

- | So ließe sich feststellen, ob nach einem Dialogprozess die das konkrete Vorhaben betreffenden behördlichen Verfahren anders verlaufen.
- | Eine andere Ebene sind mögliche Änderungen im Konfliktverlauf:
  - Führt der Dialogprozess zu Deeskalation oder tritt eher das Gegenteil ein, weil sich die Lage durch den Dialog verhärtet hat? Nehmen die Proteste in Folge des Dialogprozesses ab oder sind die Konfliktparteien im Gegenteil besser präpariert und können den Konflikt effektiver führen?
  - Werden im Nachgang eher die Gerichte angerufen, auf welchen politischen Ebenen wird der Konflikt ausgetragen?
  - Wird die Diskussion in der Öffentlichkeit nach einem Dialog intensiver oder auch sachorientierter geführt?
  - Verändert sich der Umgang zwischen politischen Entscheidungsträgern, Interessenvertretern, Experten und Bürgern?
  - Ist die Öffentlichkeit besser informiert, haben die Vertreter der einen Seite mehr Respekt und Verständnis für die Position der Gegenseite, besteht Kooperationsbereitschaft, wird die letztendliche Entscheidung eher akzeptiert?
- | Es ließe sich feststellen, ob die Effizienz des Entscheidungsprozesses sich ändert: Wird eine schwer durchsetzbare Planung eher gestoppt wird oder auch eher realisiert? Oder werden Entscheidungsprozesse durch einen begleitenden Dialogprozess eher in die Länge gezogen?
- | Wenn der Dialog ein Verhandlungsergebnis erzielt hat, dann lässt sich feststellen, ob dieses Verhandlungsergebnis auch realisiert wurde (was angesichts der verbotenen Vorabbindung der behördlichen Abwägung Probleme aufwirft).

Nachdem eine endgültige Entscheidung getroffen ist, lässt sich feststellen, welche Konsequenzen das Dialogverfahren auf die Motivation der beteiligten Akteure hat (Kriterien in Anlehnung an Saam 2008):

- Sind die Teilnehmer am Dialogprozess nach Abschluss des Verfahrens und nach der anschließenden Entscheidung motiviert, diese Rolle noch einmal zu übernehmen?
- Sind die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung nach Abschluss des Verfahrens und nach der anschließenden Entscheidung motiviert, weiterhin an derartigen Entscheidungen mitzuarbeiten?

Es zeigt sich, dass für die Beurteilung der Wirkung des Dialogs vor allem seine Nachgeschichte relevant ist. Denn die oben beschriebenen Wirkungen können z.T. erst Jahre nach Abschluss des Dialogprozesses festgestellt werden. Nötig wäre ein „Längsschnittdesign jeder Evaluationsstudie“ (Saam 2008, S. 265). Hierzu werden in der vorliegenden Untersuchung Dialogprozesse um vergleichbare Anlagen der Großinfrastruktur betrachtet, die bereits einige Zeit zurückliegen.

#### **4.1.2 Kriterien für indirekte Wirkungen von Konfliktinterventionen**

Was im Endeffekt gebaut oder nicht gebaut wird, entscheiden Politik, Verwaltung und Gerichte und nicht zuletzt der Vorhabenträger – nicht der Dialogprozess. Auch wenn Vertreter entscheidender Akteurssysteme in Dialogprozessen als Beobachter oder als Teilnehmer anwesend sind – Entscheidungen fallen dort nur in Ausnahmefällen (siehe 3.4). Die z.T. komplexen Entscheidungsfindungsprozesse in den einzelnen Akteurssystemen lassen sich nur sehr bedingt an den Dialog ankoppeln, auch wenn dies in derartigen Prozessen teilweise aktiv versucht wird.<sup>22</sup>

Dennoch beeinflusst der Dialogprozess, so die Hypothese im Bereich der Wirkungen, die nachfolgenden Entscheidungen und den Konfliktverlauf. Veränderungen, die sich im Denken, Wissen und Wahrnehmen der am Dialogprozess Beteiligten während dieses Prozesses vollziehen, führen im Nachgang zu verändertem Verhalten und möglicherweise auch zu veränderten Entscheidungen. Insofern ist hier von indirekten Wirkungen auszugehen.

Die übergroße Mehrheit der beteiligten Akteurssysteme in Unternehmen, Politik, Justiz und Verwaltung sowie die mehr oder minder interessierten Bürgerinnen und Bürger erfahren nur indirekt etwas über den Dialogprozess, sie „schauen zu“. Sie bilden

---

<sup>22</sup> Nach Luhmann können Entscheidungen des einen Systems nicht determinierend, sondern nur irritierend auf das jeweils andere System wirken.

sich ihre Meinung über die Berichte „ihrer“ Vertreter am Dialogprozess, vor allem aber über die Medien und über weitere soziale Kontakte. Für die Wirkung des Dialogs kommt es daher auch darauf an, was die „Zuschauer“ in Medien, in der Politik, in den Behörden und in der interessierten Öffentlichkeit über das Vorhaben wissen und denken und wie sich dieses Wissen und Denken durch den Dialog verändert.

Mögliche Kriterien, mit denen man indirekte Wirkungen beschreiben kann, sind daher:

- | Veränderungen im Bereich der Einstellungen, Wahrnehmungen und Bewertungen von Teilnehmenden und Zuschauern im Hinblick auf den Konfliktgegenstand und auf den Konflikt.
- | Veränderungen der Wissensbasis bei Teilnehmenden und Zuschauenden.

Aussagen über Veränderungen im Bereich von Wissen, Wahrnehmungen und Bewertungen erhält man über Befragungen, Interviews und Gruppengespräche mit Teilnehmenden und Zuschauern.

## **4.2 Wirksamkeit von Dialogprozessen – Zielformulierungen für „gute“ Prozesse**

### **4.2.1 Erhöhung der Problemlösekapazität**

Dialogprozesse rund um Großvorhaben der Infrastruktur werden angestoßen, um Konflikte bearbeitbar zu machen, um sie im besten Fall frühzeitig gegenstandslos werden zu lassen. Etwa weil Lösungen gefunden werden, die die Forderungen der Kritiker erfüllen, oder um gemeinsam festzustellen, dass das Vorhaben an dieser Stelle oder in dieser Form nicht sinnvoll ist. Das bedeutet, die oben beschriebenen Wirkungen sollen in eine bestimmte Richtung zielen (intendierte Wirkungen). So lässt sich mit Siedschlag (2000: 443) als übergeordnetes Ziel formulieren, dass der Dialogprozess eine Transformation von Konflikten unterstützt, eine *„Veränderung der pejorativen Konfliktprozesse hin zu weniger destruktiven und desintegrativen Formen der Beziehungsregelung“*.

Sicherlich gibt es im einzelnen Fall eine Vielzahl weiterer subjektiver Zielformulierungen. Ein Politiker will die Zeit bis zur nächsten Wahl überbrücken, eine Unternehmensführung will ihr Image verbessern, eine Bürgerinitiative will ihre Argumente ge-

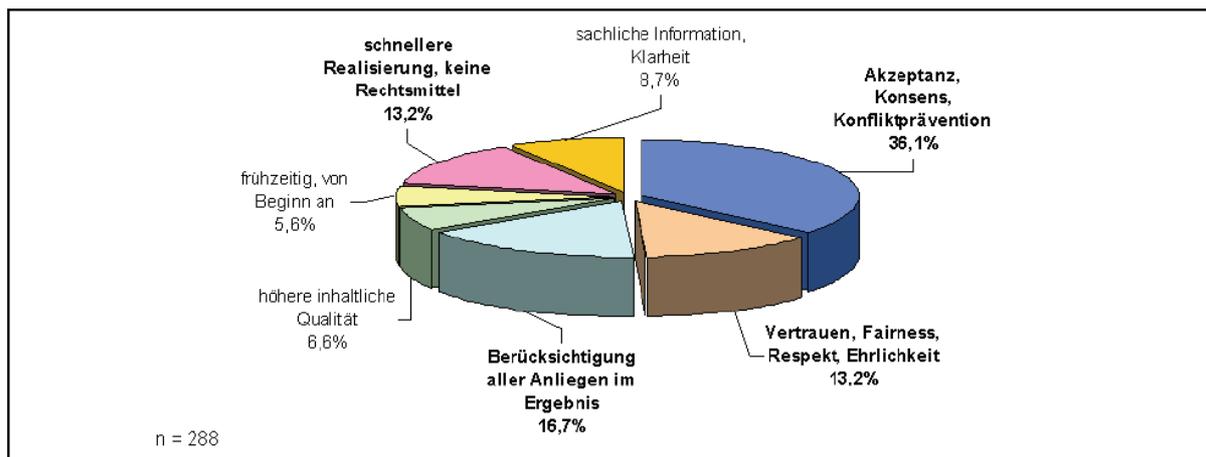
gen eine Anlage testen.<sup>23</sup> Aber aus der übergeordneten Sicht besteht das Ziel darin, dass die Konflikteskalation begrenzt, die politische Entscheidung nachhaltig (und nicht nach der nächsten Wahl wieder umgestoßen wird) und die administrative Entscheidung nachvollziehbar und überzeugend ist, das heißt von einer breiten Mehrheit der Menschen auch akzeptiert oder zumindest toleriert wird. Die Problemlösekapazität (Oppermann 2001) des Entscheidungsprozesses muss sich durch den Dialog erhöht haben, ansonsten ist es kein wirksamer Prozess gewesen. Praktisch ausgedrückt: Es geht darum, „eine positive Veränderung in Bezug auf den Konflikt oder die identifizierten Probleme, die die jeweilige Themenstellung betreffen, zu bewirken.“ (Thomsen e.a. 2010: 14).

In der Literatur wird häufig auf die demokratietheoretischen Leistungsziele von Partizipationsprozessen rekurriert (grundlegend: Dahl 1998; siehe z.B. Feindt 2001, Abelson e.a. 2003). Dieser Aspekt soll hier eher pragmatisch interpretiert werden. Es soll in dieser Untersuchung nicht darum gehen, ob und wie das mit der repräsentativen Demokratie verbundene Maß an Inklusion der Bürgerinnen und Bürger vergrößert werden kann oder ob es einen Zugewinn an emanzipatorischen Qualitäten gibt (Walk 2012). Auch wenn diese Qualitäten hier nicht generell in Frage gestellt werden sollen, so sind sie für die hier betrachteten Beteiligungsprozesse nicht maßgeblich. Wenn es um Glaubwürdigkeit des Prozesses und Repräsentativität der eingebundenen Akteure geht, dann aus praktischen Gründen: Der Dialogprozess kann keine Wirksamkeit entfalten, wenn er von den Beteiligten und den Zuschauern als Alibi-Veranstaltung wahrgenommen wird. Es geht daher vor allem um die praktische Funktion (Effizienz von Entscheidungsprozessen durch verbesserte Kommunikation) und damit im Zusammenhang um die auf das konkrete Vorhaben beschränkte demokratische Funktion (verstärkte Mitsprache bei der politischen Entscheidung, Einbeziehung unterschiedlicher Interessen mit der Folge verbesserter Legitimation, siehe dazu Walk 2012). Oder um mit Brettschneider (2011) zu sprechen: Um die Erweiterung der „Legitimation durch Verfahren“ (behördliche Prozesse) um die „Legitimation durch Kommunikation“. Kommunikation reicht dabei von reiner Akzeptanzkommunikation (die wenig Legitimation schafft) bis hin zu einer im Konsens getroffenen Verhandlungslösung (die die Ausnahme bilden dürfte und bezüglich ihrer rechtlichen Umsetzung große Schwierigkeiten aufwirft).

In der Literatur werden mitunter Ziele und Bedingungen vermengt. So zeigt das Ergebnis einer großangelegten Delphi-Studie aus Österreich über Öffentlichkeitsbeteiligung um große Infrastrukturvorhaben unter der Überschrift „Definition von Erfolg“ sowohl Ziele (Konfliktprävention) als auch Bedingungen (Vertrauen, Fairness) auf.

---

<sup>23</sup> Zu taktischen Überlegungen auf Seiten von Bürgerinitiativen, siehe Fischer e.a. 2003.



*Definition „erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Hammerl 2012), Ergebnis einer Delphistudie*

Der Wunsch nach Konsens spielt in der auf „Alternative Dispute Resolution“ (ADR) bezogenen Literatur eine wichtige Rolle. „Wesentliches Element der ADR ist das kooperative Vorgehen aller Konfliktparteien, das in einem gemeinsam getragenen Konsens münden kann, aber nicht muss (Zillesen 1998, S. 19). Als Vorteil für ADR wird üblicherweise ins Feld geführt, dass sie effektiver und effizienter als die rechtlich vorgesehenen Verfahren arbeiten. Durch die Schaffung einer gemeinsamen informellen Plattform des Austausches sei es unter Hinzuziehung neutraler Dritter möglich, flexible und kreative Lösungen zu finden, die den Interessen der Beteiligten besser gerecht werden.“ (Spieker/Bachl 2012). Ein derartig formuliertes Ziel, nämlich freiwillig einen Konsens zu finden und damit zusätzlich noch Geld und Zeit<sup>24</sup> zu sparen, führt bei den hier zur Diskussion stehenden Konflikten – so die Erfahrung der Autoren – zu einer absehbaren Enttäuschung aller Beteiligten.

Die Erfahrung zeigt, dass es eher möglich ist, Konsense auf der Sach- und Faktenebene zu finden. Dieses Ziel streben Verfahren wie „joint fact finding“ oder „data mediation“ an. Allerdings erscheint auch dieser Anspruch im Regelfall zu hoch. Stattdessen lässt sich als Ziel die Steigerung der Rationalität eines Konflikts beschreiben. „Mit dem Begriff (Rationalitätssteigerung) ist ausdrücklich nicht die Herstellung von Übereinstimmung in Sachfragen gleichzusetzen. Die Rationalisierungswirkung wird in sich schleichend vollziehenden Verschiebungsprozessen in der öffentlichen Debatte bemerkbar (...). Diese Wirkung lässt sich in drei Unteraspekte aufgliedern: Strukturierung der (...)–Debatte, Steigerung der Wissensgehalts der Debatte und argumentatives Empowerment der beteiligten Akteure.“ (Geis 2010: 269) Für eine derartige „schleichende Verschiebung“ erscheint es wichtig, nicht nur die Sachfragen, sondern auch die zur Debatte stehenden Interessenlagen, die bestehenden konfliktären

<sup>24</sup> Zum Thema „Wirkung auf die Verfahrensdauer“, siehe Kap. 3.4.2.

Wahrnehmungen und die die Debatte befeuernden Werthaltungen durch Benennung, Strukturierung und Fokussierung einer regionalen öffentlichen Reflektion zugänglich zu machen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der Dialogprozess eine Deutungshoheit gewonnen hat, die es ermöglicht, dass zwischen den streitenden Parteien eine dritte Stimme wahrnehmbar wird, der die Kompetenz und die Glaubwürdigkeit zugesprochen wird, unabhängig und im Interesse der Region zu agieren – die sich aber gleichzeitig nicht anmaßt, den Konflikt anstelle des zuständigen Entscheidungssystems zu entscheiden. Anders formuliert: Eine von Partikularinteressen unabhängige und damit unbefangene Deutung bietet die Möglichkeit, „die ‘kulturelle’ Programmierung der Konfliktkonstellation positiv zu verändern, und zwar auf dem Weg über eine Veränderung der Konfliktmetaphern, von der angenommen wird, dass sie zu einer gleichsinnigen Veränderung von Akteursinteressen und Akteursinterpretationen führt, was wiederum meliorative Konflikttransformation garantiert.“ (Siedschlag 2000: 211)

<b>Aspekt des Konflikts</b>	<b>Realistische Ziele für eine Konflikttransformation</b>	<b>in hier betrachteten Konflikten kaum erreichbare Ziele</b>
<b>Interessen</b>	Formulierung von Interessen, Klärung Betroffenheiten, Identifizierung möglicher Schutz- und Kompensationsstrategien	Win-Win-Situationen, Kompromisse,
<b>Wissen</b>	Steigerung der Rationalität, Strukturierung der Debatte	Konsens über Sachfragen und Fakten
<b>Wahrnehmungen</b>	Öffnung für mögliche Veränderungen	Veränderungen
<b>Werte</b>	Fokussierung der Debatte	Entscheidung für dominante Werte

## 4.2.2 Erfolgskriterien

Ob eine Konflikttransformation durch einen Dialogprozess ermöglicht wird, lässt sich erst längere Zeit nach einem Dialogprozess feststellen. Hier können die unter 4.1.1 genannten Kriterien für Wirkung entsprechend im Hinblick auf Wirksamkeit und Erfolg umformuliert werden.

	Direkte Effekte		Indirekte Effekte
<b>Wertneutrale Kriterien (Wirkung)</b>	Der Dialogprozess verändert die Form und Intensität der weiteren Konfliktaustragung.	Der Dialogprozess führt dazu, dass die administrativen Entscheidungsprozesse anders (z.B. kürzer oder länger, konfliktreicher oder konfliktärmer) verlaufen.	Der Dialogprozess trägt dazu bei, dass sich Wissen, Wahrnehmungen und Bewertungen bei den Beteiligten sowie in Öffentlichkeit und Politik verändern können.
<b>Normative Kriterien (Wirksamkeit, Erfolg)</b>	Der Dialogprozess hilft dabei, die Konfliktaustragung in geregelte und konstruktive Bahnen zu lenken. Die Konflikteskalation wird begrenzt.	Der Dialogprozess trägt dazu bei, dass die anschließenden administrativen Entscheidungsprozesse ihre Funktion eher erfüllen können – und zu einer nachhaltigen Konfliktregulierung führen	Der Dialogprozess trägt dazu bei, dass die breite Öffentlichkeit und die Politik auf informierter Basis sachorientiert debattieren – und die Politik im Anschluss informiert und reflektiert entscheiden kann.

*Matrix zu Erfolgs- bzw. Wirkfaktoren*

Lediglich die indirekte Wirksamkeit kann über Befragungen, Interviews und Gruppengespräche im direkten Anschluss an einen Dialogprozess gewonnen werden.

Damit der Dialogprozess diese Wirksamkeit (intendierte Wirkungen) entfalten kann, muss er bestimmte Kriterien erfüllen. Er muss an erster Stelle aus zum Dialog eingeladenen Akteuren Beteiligte machen. Die Beteiligten müssen sich freiwillig darauf einlassen, dass im „Konzert der öffentlichen Meinungen“ eine dritte Stimme zusätzlich zu Befürwortern und Gegnern zu hören ist. Dafür müssen die relevanten Akteure teilnehmen und dabei bleiben. Die Zuschauer müssen wahrnehmen, dass ein fairer und

sachgerechter Dialog stattgefunden hat. Anders ausgedrückt: Der Dialog wird seine Wirksamkeit verfehlen, wenn

- er abgebrochen wird, etwa aufgrund der Unzufriedenheit der Teilnehmenden oder aufgrund exorbitanter Kosten und Zeitdauer. So muss aus Sicht der teilnehmenden Akteure z.B. die eigene Position ausreichend stark vertreten sein und es muss die Gelegenheit für das Ansprechen relevanter Punkte bestehen. Hier spielen auch die Erwartungen der Beteiligten eine Rolle.
- der Prozess von den Zuschauern als unfair, nicht sachgerecht oder parteiisch wahrgenommen wird.

Unzufriedenheit von Teilnehmenden, die nicht zum Abbruch des Prozesses oder zu einem Ausstieg einer kompletten „Seite“ des Konfliktes führt, muss nicht notwendigerweise die Wirksamkeit in Frage stellen. So nahmen an der Mediation zum Frankfurter Flughafen die Bürgerinitiativen und die Umweltverbände (mit einer Ausnahme) nicht teil und distanzieren sich im Nachgang mit der Deutschen Lufthansa und den Standortkommunen relevante Akteure von den abschließenden Empfehlungen. Dennoch konnte der Prozess in den Augen von Politik und gesellschaftlichen Institutionen Glaubwürdigkeit erlangen (siehe Kap. 5.1.6).

### **4.3 Voraussetzungen für Erfolg**

Die Aufgabe der begleitenden Evaluation besteht darin zu ermitteln, welche institutionellen Arrangements und welche Ablauf- und Gestaltungsmuster des Dialogprozesses zu einem Erfolg des Prozesses beitragen können.

	<b>Direkte Effekte (Impact)</b>	<b>Indirekte Effekte (Impact)</b>	<b>Indirekte Effekte (Prozess)</b>
<b>Fragestellung im Hinblick auf Ef- fekte</b>	Wie entwickeln sich Konflikt und Entscheidung?	Wie verändern sich Wissen, Wahrnehmung und Bewertung zum Konfliktgegenstand?	Wird der Prozess als fair, sachorientiert und effizient wahrgenommen?
<b>Methode zur Be- antwortung der Fragen</b>	Erkenntnisse im Nachgang vergleichbarer Prozesse	Befragung, Interviews, Gruppendiskussionen, Presse-schau	Befragung, Interviews, Gruppendiskussionen, Presse-schau
<b>Fragestellung im Hinblick auf Pro- zess- Charakteristika</b>	Wie erfolgt der Einbezug von Entscheidungssystemen aus Politik und Verwaltung?	Wie gelingt es dem Prozess, Wissen und Wahrnehmungen von Teilnehmern und Zuschauern zu verändern?	Aufgrund welcher Charakteristika schätzen Teilnehmende und Zuschauende den Prozess im Hinblick auf Fairness, Glaubwürdigkeit und Effizienz ein?
<b>Fokus für teil- nehmende Be- obachtung</b>	Einbindung von / Kommunikation mit Entscheidern im Prozess	Qualität der Kommunikation (Innen/Außen), Klärung / Aufbereitung konfliktärer Themen	Zielsetzung, Strukturierung, Moderation, Umgang mit Ressourcen

### | Charakteristika

Im Folgenden werden für die Felder in der unteren Zeile der obigen Tabelle jeweils einzelne Charakteristika beschrieben.

In den eingerahmten Textblöcken werden dann Empfehlungen gegeben, wie diese Charakteristika aussehen können und sollen, um die weiter oben beschriebenen Wirksamkeiten entfalten zu können.

### **4.3.1 Einbezug von Entscheidungssystemen aus Politik und Verwaltung**

#### **Zeitpunkt des Verfahrens**

Der Eskalationsgrad und die Möglichkeit zur Intervention sind stark davon abhängig, an welchem zeitlichen Punkt man im Hinblick auf die Realisierung des Vorhabens steht. Ob die Bagger bereits rollen oder ob man sich noch in der Standortsuche befindet, macht einen Unterschied im Hinblick auf die Betroffenheit der Konfliktbeteiligten und im Hinblick auf die Möglichkeiten zur Veränderung von Planungen. Umgekehrt ist die Mobilisierbarkeit von potenziell Betroffenen umso schwieriger, je weiter die möglichen Folgen in der Zukunft liegen. Eine sehr frühe Diskussion vor konkreten Standortfestlegungen bereitet mangels konkreter Erkenntnisse an vielen Stellen Probleme.<sup>25</sup>

Manche Verfahren werden eingerichtet, lange bevor es konkrete Planungen gibt (z.B. Mediation Flughafen Frankfurt). Dagegen begann die Schlichtung in Stuttgart, nachdem der Bagger mit dem Abriss des Nordflügels begonnen hatte. Dazwischen gibt es alle Möglichkeiten. Entsprechend dem Zeitpunkt bestehen unterschiedliche Freiheitsgrade für die Berücksichtigung eventueller Dialogergebnisse. Wenn man sich schon im Verfahren befindet, geht es zumeist um die Frage, ob die Verfahren fortgesetzt werden oder ob es ein Moratorium gibt. Der Vorhabenträger kann die Behörde darum ersuchen, das Verfahren ruhen zu lassen, solange der Dialog währt.

Optimal ist der Beginn eines Dialogprozesses dann, wenn die Behörde erstmalig von einem potentiell konflikträchtigen Vorhaben erfährt. Möglicherweise macht es Sinn, den Dialog in mehreren Phasen zu unterschiedlichen Fragestellungen stattfinden zu lassen. Vermutlich muss man dabei die Debatte um die Sinnhaftigkeit einer Anlage in den einzelnen Phasen jeweils wieder aufgreifen: Einmal wegen der sich ändernden Rahmenbedingungen und zum anderen wegen sich ändernder Zusammensetzung der Dialogbeteiligten. So wird ein den Bau begleitender Dialog wiederum andere Teilnehmende haben, und diese werden möglicherweise von Neuem die Notwendigkeit der Anlage in Frage stellen.

---

<sup>25</sup> So berichtet im Rahmen der Projekt-Recherche ein Vorhabenträger, der mit seinem Vorhaben im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens das Gespräch mit den Umweltverbänden sucht, dass die Gespräche stocken, da mangels eindeutiger Standortvorgaben viele konkrete Fragen noch nicht behandelt werden können.

Aber jenseits einer optimalen Vorgehensweise: Erfolge können auch dann noch erzielt werden, wenn der Dialog erst nach Eskalation der Proteste eingerichtet wird. Sofern es um konkrete Verhandlungen geht, die im Verfahren berücksichtigt werden sollen, macht ein Moratorium Sinn.

## **Rolle von Politik und Investor**

Wer initiiert das Verfahren? Die Politik oder der Investor oder beide gemeinsam? Und wer ist bei der Politik der Initiator – das Parlament oder die Regierung? Nicht immer ist der faktische Auftraggeber auch der formale, und nicht immer bezahlt der Auftraggeber das Verfahren. Welchen Einfluss hat der Auftraggeber / Finanzier des Verfahrens auf den Verlauf – wie weit kann er steuern?

Die gewählte Politik verfügt mit den Parlamenten über eigene Foren. Eine Beteiligung gewählter Politiker als Teilnehmer von Dialogprozessen birgt daher die Gefahr der „Arenendiffusion“.<sup>26</sup> Auch wenn die Aufgabenstellung der Dialogprozesse eine explizit politische ist, macht es Sinn, gewählte Politiker eher als Beobachter (und Auftraggeber) und nicht als Beteiligte einzubeziehen. Kommunale Mandatsträger können ihre Positionen im Gemeinde- oder Kreistag einbringen und dort den Bürgermeister / den Landrat beauftragen. Dazu kommen praktische Probleme: Sind mehrere Gebietskörperschaften beteiligt, so wird die Zahl der Abgeordneten sehr groß, was bei einer öffentlichen Debatte die Gefahr des „Schaulaufens“ mit sich bringt.

Es ist wichtig, dass die für die Entscheidung maßgeblichen Akteure (Vorhabenträger, Politik) zu Beginn des Vorhabens zusagen, dass sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten (Gesetze, Entscheidungsfindungsprozesse im Parlament, Unternehmen) die sich im Rahmen des Dialogprozesses ergebenden Erkenntnisse oder Vereinbarungen berücksichtigen / ernst nehmen werden.

Ebeso bedeutsam ist, dass die gewählte Politik den Dialog beobachtet und ggf. eigene Aufträge an ihn formuliert. Eine politikferne Zusammensetzung ermöglicht Ergebnisse, die anschließend eher hilfreich für die Politik sind.

---

<sup>26</sup> Praktische Erfahrungen zeigen, dass sich bereits in Parlamenten geführte Debatten wiederholen und vor allem dort aufgrund der Mehrheitsverhältnisse marginalisierte Positionen von Oppositionsvertretern massiv in die Dialogprozesse eingebracht werden.

## **Rolle von Genehmigungsbehörden**

Vielfach werden in Dialogprozessen Fragestellungen behandelt, die in ähnlicher Form im behördlichen Verfahren zur Diskussion stehen. Mitunter sehen Vertreter von Genehmigungsbehörden die Dialogprozesse kritisch: Sie sind unverbindlich, sie wecken falsche Erwartungen. Dennoch sind die Vertreter der zuständigen Behörden in der Regel als Beobachter oder sogar als Teilnehmende bei Dialogprozessen dabei.

Auch wenn Dialogprozesse keine faktische Bindung für die Behörden haben dürfen: Es ist wichtig, dass Behördenvertreter am Prozess teilnehmen bzw. ihn zumindest wahrnehmen und ggf. auch Feedback geben. Angesichts der Sorge vieler Behördenvertreter, als Teilnehmende in Rollenkonflikte zu geraten, erscheint jedenfalls die Beobachterrolle geeignet.

## **Ergebnis / Abschluss des Dialogprozesses**

Die meisten Verfahren enden mit einem Bericht, mit Empfehlungen oder mit Schlussfolgerungen. Diese können unterschiedlich konkret sein. Oft wird vorgeschlagen, den Dialog in der gleichen oder in einer geänderten Form fortzusetzen. Nicht selten gibt es eine Zweiteilung in eine Sachebene („Faktencheck“) und eine Handlungsebene („Empfehlungen“). Wichtig ist die Frage, wer dieses Ergebnis verkündet, ob es mehrheitlich oder gar im Konsens verabschiedet worden ist oder ob es „nur“ die Position des Schlichters ist, die als Ergebnis präsentiert wird.

Wichtig erscheint, dass auf der Sachebene gemeinsame Sichtweisen zwischen den Gruppen entwickelt wurden. Auf der Handlungsebene ist das zumindest bei grundsätzlichen Fragen nicht zu erwarten, da die Interessen zu unterschiedlich sind. Daher kann es Sinn machen, den Bericht zu teilen: In einen konsensfähigen Teil (Sichtweisen der Sachebene, ggf. einzelne Aktivitäten) und einen nicht notwendigerweise konsensfähigen Vorschlag der Moderation.

## **Bindungswirkung des Ergebnisses**

Im Vorfeld von Dialogprozessen fordern Vorhabengegner mitunter, dass sich der Vorhabenträger oder auch die Politik an die zu erarbeitenden Ergebnisse bindet. Auch wenn dies in der geforderten absoluten Art und Weise nicht geschieht, gibt es doch Prozesse, in denen die Politik als Auftraggeber zusagt, die Ergebnisse

aufzunehmen. Zum Ende des Prozesses äußern sich die Beteiligten dann konkret zur Frage, ob und wie sie mit den Ergebnissen umgehen werden. *„Der Grad der Verbindlichkeit von in der Gruppe gefundenen Lösungen (z. B. strikte Umsetzung, Vertretung der Ergebnisse in weiteren Gremien, Berücksichtigung in Abwägungsprozessen) sollte bereits im Vorfeld klargestellt und genau darüber informiert werden, wie und wann die Ergebnisse in den weiteren Prozess einfließen werden. Allen Beteiligten muss klar sein, dass Beteiligungsforen ein Planfeststellungsverfahren nicht ersetzen können.“* (BMVBS 2012: 79)

In den seltensten Fällen geht es um eine formale Verbindlichkeit hinsichtlich der Übernahme von Ergebnissen durch Vorhabensträger, Politik und Behörden. Vielmehr geht es darum, dass die Ergebnisse wahr- und ernstgenommen werden und eine glaubwürdige Berücksichtigung in politischen, administrativen und unternehmensinternen Prozessen finden.

#### **4.3.2 Klärung/Aufbereitung konfliktärer Themen, Kommunikation nach Außen**

##### **(Wie) werden die Positionen der Beteiligten aufbereitet und vermittelt?**

In der Regel wird die Moderation im Vorfeld des Dialogprozesses mit den relevanten Akteuren reden, um sich ein Bild von der Akteurs-, Interessens- und Themenlandschaft zu machen. Damit der Dialog Wirkung entfalten kann (Änderung von Wahrnehmungen), ist es wichtig, den Beteiligten (und den Zuschauern) zu Beginn dieses Bild zur Verfügung zu stellen.

Es erscheint hilfreich, wenn die Positionen der Beteiligten und das übergreifende Bild, das sich die Moderation von Akteuren, Interessen und Themen gemacht hat, für die Beteiligten und für die Zuschauer verfügbar ist (Thematisierung in der ersten Sitzung, Offenlegung im Internet).

##### **Sachgerechtigkeit des Dialogs**

Ein Dialog, der die entscheidenden Themen verfehlt, ist zweifellos wenig erfolgreich. Im Gegenteil, es macht die Qualität aus, dass im Zuge des Dialogs herausgearbeitet wird, was die relevanten Punkte sind, wie sich in diesen Punkten die

Meinungen der Konfliktparteien unterscheiden und ob es über fachliche Diskurse möglich erscheint, diese Unterschiede zumindest in Teilen zu erklären oder gar zum Verschwinden zu bringen.

Der Dialog hat die Chance, erfolgreich zu sein, wenn es gelingt, auf die relevanten Punkte zu fokussieren und die Differenzen in der Sichtweise der zentralen Fakten herauszuarbeiten und einer fachlichen Klärung zugänglich zu machen.

## **Umgang mit fachlichen Differenzen / Einbezug von Expertise**

Wenn sich auf der Ebene der konfliktbehafteten Themen Wissen und Wahrnehmungen verändern können sollen, dann müssen diese Themen zuallererst verstanden werden können. Dabei geht meist um Fragen wie: Sind die Kriterien für die Standortfindung richtig, ist der Bedarf vorhanden, sind die Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen richtig berechnet? Demzufolge sind meist auch Gutachter im Spiel.<sup>27</sup> Auf der Basis einer verständlichen Darstellung der unterschiedlichen Sichtweisen und Einschätzungen können dann Experten einbezogen werden, die über ihre Neutralität und Fachlichkeit Brücken zu den unterschiedlichen Sichtweisen schlagen. Dafür müssen sie verständlich und glaubwürdig kommunizieren. Angesichts der Tatsache, dass der Vorhabensträger eine Vielzahl von Planern und Experten auf seiner Seite hat, ist hier zur Sicherung der Ausgewogenheit sicherzustellen, dass zusätzlich Fachleute einzubezogen werden, die explizit für die Vorhabensgegner vertrauenswürdig sind.

Verständlichkeit, Glaubwürdigkeit und die Fähigkeit, Brücken zwischen den Sichtweisen zu errichten, zeichnen im Dialogprozess hilfreiche Experten aus.

## **Öffentlichkeit / Medien**

Wenn man der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit bieten will, sich ein Bild zu machen, zu vermitteln, was im Dialogprozess geschieht, und Deutungsangebote zum Verständnis des Konflikts zu geben, dann gibt es verschiedene Wege dorthin. Eine gut gestaltete Internetseite, Pressekonferenzen oder Printprodukte sind zurückhaltende Formen, die Öffnung der Sitzungen für Zuschauer oder die Ausstrahlung im TV sind massivere Formen. Allerdings kommt es auch darauf an, den Zuschauern beim Verstehen des Prozesses zu helfen, etwa durch einfach

---

<sup>27</sup> Zur Bedeutung fachlicher Fragen in Dialogprozessen um Anlagen der Infrastruktur siehe Ewen 2011.

verständliche Zusammenfassungen und Berichte. Zusätzlich ist es hilfreich, den relevanten Journalisten Informationen zur Verfügung zu stellen und ggf. auch auf Nachfrage Erläuterungen zu geben.

Angesichts der strategischen Bedeutung der öffentlichen Meinung und der in den Medien vermittelten Deutungsangebote erscheint eine rein reaktive Öffentlichkeitsarbeit zu wenig. Stattdessen sollten eigene Materialien, Produkte und Dialogformate für die interessierte Öffentlichkeit zusätzlich zum eigentlichen Dialogprozess entwickelt werden, um jenseits der partikularen Sichtweisen neutrale Informationen und eine neutrale Deutung zu platzieren.

### **Möglichkeit des Feedbacks von außen in den Dialogprozess**

Wenn die Öffentlichkeit / interessierte Bürgerinnen und Bürger den Prozess beobachten können, dann besteht das Bedürfnis oder auch die Möglichkeit eines Feedbacks von Außen nach Innen. Es geht um Rückmeldung, ob die Diskussionen verständlich sind, ob sie die relevanten Themen umfassen oder ob Aspekte am Runden Tisch ausgeblendet bleiben, die die zuschauenden Bürgerinnen und Bürger interessieren.

Die Möglichkeit eines Feedbacks von Außen nach Innen ermöglicht Lernfähigkeit und vermeidet eine mögliche Selbstreferentialität des Prozesses, die sich in festen Gruppen schnell einstellen kann.

### **4.3.3 Zielsetzung, Strukturierung, Moderation, Umgang mit Ressourcen**

Mit Dialogprozessen werden neue soziale Systeme geschaffen. Diese besitzen Strukturen und Regeln, die teilweise offen besprochen werden, teilweise eher impliziter Natur sind. Um die Rahmenbedingungen für diese neuen Systeme einschätzen zu können, gilt es, den Blickwinkel der verschiedenen Akteure einzunehmen (siehe dazu aus Sicht von Bürgerinitiativen Fischer e.a. (2003)).

## **Zielsetzung / Aufträge für den Dialogprozess**

Mal heißt es Mediation, mal Runder Tisch, mal Schlichtung und mal Dialogforum. Da die Begriffe nicht geschützt bzw. fest definiert sind, ist damit nicht unbedingt eine bestimmte Vorgehensweise verbunden. Aber es gibt Aufträge an das Verfahren: Es geht um Transparenz, Klärung, Suche nach Kompromissen, Verständigung. Dabei wird ein Raum umschlossen, der von der reinen Offenlegung (alle Fakten kommen so auf den Tisch, dass sie verstanden werden) bis hin zur verbindlichen Einigung reicht.

Oft ist der Umgang mit der Nullvariante (die Frage nach dem „Ob“) unklar. Der seitens des Initiators formulierte ursprüngliche Auftrag schließt diese Frage in der Regel implizit oder auch explizit aus. Mitunter wird allgemein von Akzeptanz geredet, die es zu schaffen gilt. Um die Kritiker „im Boot“ zu halten, wird dann zu Beginn des Dialogprozesses in der Regel die Zielformulierung erweitert, so dass der Ausschluss der Nullvariante aufgeweicht wird. Im Ergebnis stehen unterschiedlich interpretierbare Zielformulierungen: etwa die Formulierung von Bedingungen, unter denen ein Vorhaben akzeptabel / umweltverträglich / zumutbar ist. Derartig unklare oder allgemeine Formulierungen können dann im Laufe oder nach Ende des Dialogprozesses zu Unzufriedenheit der einen oder anderen Seite führen.

Wenn allerdings klare Zielformulierungen gesucht werden, kann es passieren, dass sich die Erwartungen an einen Dialogprozess zwischen Vorhabenträger und Vorhabengegner nicht auf einen Nenner bringen lassen.

Deshalb ist es wichtig, bereits am Beginn der Beteiligungsverfahren klarzustellen, dass Akzeptanz sich auf das gewählte Verfahren der Konfliktregulierung und nicht auf das materielle Ziel der Planung bezieht. Das Erreichen einer Akzeptanz des geplanten Projekts ist ein mögliches und sinnvolles Ergebnis, aber nicht der Zweck des Beteiligungsverfahrens.

Die Zielsetzung und der Auftrag an den Dialogprozess müssen 1. klar (von allen Beteiligten verstanden und nicht unterschiedlich interpretierbar) und 2. konsensual festgelegt sein. In der Regel gibt es ein Angebot von Seiten der Politik / des Vorhabenträgers und eine Einladung an einen Kreis von Akteuren. Gibt es hier Unklarheiten bzw. Dissens, sind Enttäuschungen vorprogrammiert. Ggf. muss man im Interesse der Klarheit dann auf einzelne Akteure verzichten.

## Beteiligte im Verfahren – Repräsentation

In der Regel nehmen Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden, Initiativen, Unternehmen und Kommunen teil, die – aufgrund der Vielzahl der betroffenen bzw. sich als betroffen ansehenden Menschen – diese vertreten (wollen). Dabei ist nicht immer klar, wen die Repräsentanten genau vertreten, wie sie ihr Mandat verstehen, wie die Meinungsbildung innerhalb der Institution erfolgt und ob sie überhaupt eine fest umrissene Institution vertreten – bis hin zu nicht organisierten Einzelpersonen, die einen Platz im Dialog beanspruchen.

Art des Repräsentanten	Senator	Volkstribun	König im Exil
Art der Repräsentation	Er vertritt am Runden Tisch gefundene Wege selbstbewusst in seiner Institution.	Er richtet sich nach den aktuellen Strömungen innerhalb seiner Institution, widerruft notfalls auch getroffene Vereinbarungen.	Es ist unklar, wen er vertritt und ob er überhaupt anerkannter Repräsentant ist.

*Unterschiedliches Rollenverständnis von Repräsentanten (nach Glasl 2011)*

Eine Vollständigkeit der Repräsentation ist angesichts der Größe und Ausstrahlung der hier diskutierten Konflikte nicht erreichbar. Eher sollte eine Vollständigkeit der Positionen erreicht werden.

Die Verfahren unterscheiden sich darin, ob – und wenn ja in welcher Form – neutrale Personen oder Gruppen einbezogen sind. Und auch die Vorgehensweise bei der Rekrutierung, ob die Akteure angesprochen werden oder ob sie sich selbst zu Wort melden, ist unterschiedlich.

In der Regel schlägt der Initiator eine Zusammensetzung vor – meist in Absprache mit der beauftragten Moderation. Diskussionen über eine Änderung dieser Zusammensetzung stehen dann am Beginn des Dialogprozesses.

Alle relevanten Akteure müssen eingeladen werden. Wenn einzelne Gruppen absagen, kommt es darauf an, dass die bestehenden unterschiedlichen Positionen dennoch repräsentiert sind. Es ist hilfreich, mit den beteiligten Gruppen bzw. mit den entsandten Repräsentanten über ihr Rollenverständnis und ihre Rückbindung an ihre Gruppen zu sprechen.

## **Dauer und finanzielle Ausstattung des Verfahrens**

Manche Verfahren dauern zwei Jahre und kosten mehrere Millionen Euro, andere sind nach wenigen Monaten abgeschlossen. Für einen sehr frühzeitigen Dialog rund um einen Flughafen sind zwei Jahre und Kosten in Höhe von mehreren Millionen Euro durchaus angemessen. Bei einem Bahnhof, dessen Bau bereits begonnen hat, kann schon eine Dauer von mehreren Monaten zu viel sein, da die Entscheidung drängt.

Dauer und Kosten müssen im Verhältnis zur anstehenden Investition und zum Zeitpunkt des Dialogs stehen.

## **Zugang zu Ressourcen (finanziell, fachlich)**

Dialogprozesse um große Infrastrukturvorhaben zeichnen sich durch eine strukturelle Ungleichheit aus. Vorhabenträger (und Behörden) haben einen Zeit- und Wissensvorsprung und verfügen über größere finanzielle und fachliche Ressourcen als z.B. die Vorhabensgegner. Dieses Ungleichgewicht kann durch bestimmte festgelegte Vorgehensweisen im Prozess zumindest teilweise kompensiert werden.

Maßnahmen wie etwa gemeinschaftlich oder neutral verwaltete Finanzen oder auch die Bereitstellung „fachlicher Anwälte“ für Teilgruppen helfen, bestehende Ungleichgewichte auszugleichen.

## **Moderation**

Die Moderation hat entscheidenden Einfluss auf die Gesprächsführung und den Ablauf. In der Regel bereitet sie die Sitzungen vor, organisiert den Einbezug externer Akteure (Experten, Behördenvertreter), klärt die Zielsetzung und vermittelt bei Konflikten. Insofern kommt es auf Professionalität im Hinblick auf Kommunikation und Konfliktmittlung an. Insbesondere angesichts der Situation, dass die Moderation in der Regel vom Initiator (also Vorhabenträger oder Politik) bezahlt wird, ist die Allparteilichkeit von zentraler Bedeutung.

Als Moderation sollten Persönlichkeiten oder Einrichtungen beauftragt werden, die sich mit derartigen Prozessen auskennen und die keinerlei Anlass geben, an der Allparteilichkeit zu zweifeln. Im Hinblick auf den Konfliktgegenstand sollte in der praktischen Arbeit eindeutig erkennbar sein, dass bei der Moderation keinerlei eigene Präferenzen für die eine oder andere Konfliktlösung vorhanden sind

## **Spielregeln / Einhaltung der Spielregeln**

Ob „Spielregeln“, „Geschäftsordnung“ oder „Verhaltenskodex“: Die Beteiligten einigen sich zu Beginn des Dialogprozesses auf gemeinsame Regeln, die einzuhalten sind. Dazu gehört etwa die Frage, in welchem Modus Entscheidungen getroffen werden, ob zusätzliche Teilnehmer hinzugezogen oder wie Fachfragen geklärt werden sollen. Auch die Finanzierung der anfallenden Unkosten ist hier zu vereinbaren. Änderungen sind möglich, müssen aber im Konsens beschlossen werden. Für die Einhaltung der Spielregeln ist die Moderation verantwortlich, sie muss Verletzungen benennen und im Dialogprozess einen Umgang mit Verletzungen klären. Im Idealfall spielen die Spielregeln nach ihrer Verabschiedung keine Rolle im Dialog mehr.

Spielregeln müssen vereinbart und eingehalten werden. Die Moderation muss Verletzungen der Spielregeln benennen. Diese müssen im Hinblick auf Konsequenzen diskutiert werden.

## **Gesprächskultur**

Üblicherweise werden die hier diskutierten Konflikte nicht persönlich, sondern über die Medien ausgetragen – solange bis es einen Dialogprozess gibt, in dem sich viele Akteure erstmalig kommunikativ begegnen. Diese Prozesse sind dann durch Moderation eingeehgt. Man bemüht sich dort, eine möglichst zivile Form der Konfliktaustragung zu praktizieren. Das mag damit zu tun haben, dass man sich im Licht der Öffentlichkeit „zusammen nimmt“. In der Beobachtung dieser Dialogprozesse wird deren deeskalierendes Potenzial deutlich. Konflikte, die bereits bei Eskalationsstufe 3 (Taten statt Worte) angelangt waren (etwa sichtbar in Demonstrationen), finden zurück zu einem zivilen Gespräch. Andererseits kann die „Zivilisierung“ dazu beitragen, dass die Konflikte gar nicht mehr auf den Tisch kommen und man sich rein auf die Diskussion formaler oder fachlicher Fragen beschränkt. Oder man verliert sich in rhetorischen Debatten, was vor allem dann möglich ist, wenn Politiker am Tisch sitzen und die Öffentlichkeit Zugang hat.

In Ergänzung zu den oben 3.2.4 genannten Eskalationsstufen wird hier eine zusätzliche Kategorisierung für das Klima von Dialogprozessen eingeführt.

<b>Bezeichnung</b>	<b>Charakteristika</b>
I Gespräch	Entspanntes Verhandeln auf Augenhöhe, Austausch von Informationen, freundschaftlich bis neutral (ohne Konkurrenz), sichtbare Wertschätzung des Gegenübers
II Diskussion	Tolerante bis eifrige Gesprächsführung, Argumentation mit Absicht zu überzeugen / Zustimmung zu erzielen (Sachargumente stehen im Vordergrund)
III Debatte	Argumentation mit stark rhetorischer Komponente (Wettbewerb mit anderen Teilnehmern tritt in den Vordergrund), Sätze beginnen mit „Sie haben ...“, Position des Gegenübers wird sichtbar „geringer“ eingeschätzt, sequentielle Abfolge der Sprecher
IV emotionaler Streit	Ungeordnete Beiträge, Abschweifungen vom Thema und Angriffe auf der persönlichen Ebene, polemische Argumentation, emotionale Werte-Debatte, Position des Gegenübers wird nicht akzeptiert, es ist vom Gegner und nicht mehr vom Gegenüber die Rede, es wird in Kauf genommen bzw. sogar angestrebt, dass der Gegner verliert.
<b>V destruktiver Streit</b>	Wie IV aber mit Begriffen wie „kriminell“, „skandalös“, „lügnerisch“, u.ä.

Dialogprozesse sollten, um erfolgreich sein, Kommunikationsformen der Stufen I bis II (zur Diskussion von Fachfragen) beinhalten und die Stufe IV (zur Wahrnehmung des Konflikts) nicht ausschließen.

## 5. Beobachtete Ergebnisse

### 5.1 Beschreibung des RT Atdorf im Vergleich mit anderen Dialogprozessen

#### 5.1.1 Gegenstand des Dialogs

Der Runde Tisch zum Pumpspeicherwerk beschäftigt sich mit dem Neubau des Pumpspeicherwerks Atdorf. Es gibt in der Region schon Pumpspeicherkraftwerke, das neugebaute Werk ist aber in der Dimension deutlich größer als die bestehenden Anlagen. Wichtigste Elemente sind zwei Becken mit einem Fassungsvermögen von je 9 Mio m<sup>3</sup>.

Die im Vergleich dazu jeweils punktuell betrachteten Dialog-Prozesse zu großen Infrastrukturvorhaben befassen sich mit ähnlich raumrelevanten Vorhaben, auch wenn die Art der Raumnutzung jeweils unterschiedlich ist:

	PSW Atdorf	Werraversalzung	Flughafen Ffm	Stuttgart 21
Gegenstand	Bau großer Speicherbecken	Pipeline zur Lösung der Salzabwasserproblematik	Erweiterung des Flughafens um eine neue Landebahn	Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofes, Verlagerung unter die Erde
Raumrelevanz	Ober- und Unterbecken mit jeweils 1,1 km Länge und 400 bzw. 600 m Breite	Insgesamt 500 Flusskilometer betroffen, ggf. Pipeline mit 440 km	4 km lange Landebahn, Erhöhung Lärmpegel in großen Teilen des Rhein-Main-Gebietes	Umbau Gleisfeld, Tunnel, Verknüpfung mit Neubau-strecke
Investor	Schluchseewerk	Kali+Salz AG	Fraport AG	DB AG (plus Land und Stadt)
Branche / Handlungsfeld	Energieversorgung	Bergbau (v.a. Düngemittel)	Verkehr / Mobilität	Verkehr / Mobilität

### 5.1.2 Konstruktion/Initiierung des Dialogs

„Die Initiative für einen Runden Tisch kam von Dr. André Baumann (Landesvorsitzender des NABU Baden-Württemberg) und Franz Untersteller (damals energiepolitischer Sprecher der Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, inzwischen Umweltminister des Landes Baden-Württemberg). Die Schluchseewerk AG hatte diese Initiative aufgenommen und hatte mich (die Moderatorin) mit der Organisation, Durchführung und Moderatorin dieses Runden Tisches beauftragt.“<sup>28</sup>

Der Ausgangspunkt ist bei den betrachteten Dialogprozessen vergleichbar: Akteure aus dem Bereich der Landespolitik schlagen den Prozess vor, weil sie die Destruktivität des Konfliktes abschwächen wollen. Die Vorhaben adressieren Ziele, die für die Entwicklung der Region sowie für übergreifende Politikfelder (Energiewende, Ausbau öffentlicher Verkehr, Gewässerreinigung) grundsätzlich sinnvoll sind, über deren konkrete angedachte Lösungen es jedoch einen heftigen Konflikt gibt.

Dabei ist der Zeitpunkt sehr unterschiedlich: In Frankfurt und an der Werra fanden die Dialoge aufgrund historisch bedingter Konfliktgeschichten sehr frühzeitig statt: So wurde die Landespolitik am Flughafen Frankfurt aufgrund der traumatischen Erfahrung mit der letzten Ausbaumaßnahme (Startbahn 18 West) bereits nach der ersten Erwähnung eines neuen Ausbaus durch die Lufthansa AG aktiv. An der Werra ist die Versalzung seit Jahrzehnten ein Thema, und es war aufgrund wasserrechtlicher Vorgaben und neuer Erkenntnisse über die Grundwasserbelastung in der Region absehbar, dass weitergehende Schritte zur Entlastung von Werra und Weser notwendig sein werden. Dagegen führte der eskalierende Konflikt in Stuttgart erst nach Baubeginn zur Schlichtung. Und in Atdorf wählte man den Zeitpunkt zwischen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren für den Runden Tisch.

	PSW Atdorf	Werraversalzung	Flughafen Ffm	Stuttgart 21
Initiatoren	Politiker und Naturschutzverband	Landtage der betroffenen Bundesländer	Landesregierung, Gesprächskreis Flughafen <sup>29</sup>	Landtagsfraktionen (FDP, Grüne), Landesregierung
Zeitpunkt	Zwischen ROV	Im Vorfeld ei-	Im Vorfeld eines	Nach Baube-

<sup>28</sup> Zitiert nach [www.runder-tisch-atdorf.de](http://www.runder-tisch-atdorf.de).

<sup>29</sup> Der Gesprächskreis Flughafen war ein von Ministerpräsident Hans Eichel ins Leben gerufener Kreis, bestehend aus Vertretern von Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft u.a.

	und PFV	nes ROV	ROV	ginn
Art des Prozesses	Runder Tisch	Runder Tisch	Mediation	Schlichtung
Leitung	Moderatorin: Michaela Hustedt <sup>30</sup>	Leitung: Hans Brinckmann <sup>31</sup>	Mediatoren: Frank Niethammer, Kurt Oeser, Klaus Hänsch <sup>32</sup>	Schlichter: Heiner Geißler
Dauer / Zeitraum	Jun 2011 – Nov 2011 5 Monate	Mrz 2008 – Feb 2010 24 Monate	Jul 1998 – Jan 2000 19 Monate	Okt bis Nov 2010 1,5 Monate

*ROV: Raumordnungsverfahren, PFV: Planfeststellungsverfahren*

Die Konstruktion war im Detail unterschiedlich: Während beim Frankfurter Flughafen und bei der Werraversalzung die Politik mehr oder minder explizit als (ideelle) Auftraggeber fungierten, in deren Auftrag Landesregierungen und Vorhabenträger gemeinsam den Dialogprozess ins Leben riefen, übernahm in Atdorf der Vorhabenträger von sich aus die Initiative, nachdem der Vorschlag in der Landespolitik lanciert worden war. Während in diesen drei Fällen jeweils der Vorhabenträger den Dialog finanzierte, übernahm diese Rolle in Stuttgart die Landesregierung. Der Vorhabenträger war hier reine Konfliktpartei. Der Finanzierung durch den Vorhabenträger wurde in Frankfurt (Treuhand)<sup>33</sup> und an der Werra (Förderverein) ein neutralisierender Akteur zwischengeschaltet, in Atdorf bezahlte der Vorhabenträger direkt die Ausgaben. Schlichter (in Stuttgart), Mediatoren (in Frankfurt) bzw. Leiter (an der Werra) wurden von der Politik ausgewählt. In Atdorf wählte der Vorhabenträger die Moderatorin aus.

<sup>30</sup> M. Hustedt arbeitet als Beraterin in Berlin (CPC), sie war vorher über drei Legislaturperioden Bundestagsabgeordnete von Bündnis 90 / Die Grünen und zuletzt deren energiepolitische Sprecherin.

<sup>31</sup> Prof. Dr. H. Brinckmann ist emeritierter Professor für öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Planungs-, Bau- und Umweltrecht an der Universität Gesamthochschule Kassel, er war von 1989 bis 1999 deren Präsident.

<sup>32</sup> Dr. Frank Niethammer (†) war zur Zeit der Mediation Präsident der IHK Frankfurt, Prof. Dr. h.c. Kurt Oeser (†) war Pfarrer im Ruhestand, Stadtverordnetenvorsteher in Mörfelden-Waldorf, erster Umweltbeauftragter der Evangelischen Kirche in Deutschland und in den Siebziger Jahren im Widerstand gegen die Startbahn West aktiv, Prof. Dr. Klaus Hänsch, langjähriger Europaabgeordneter der SPD war von 1994-1997 Präsident des Europäischen Parlaments.

<sup>33</sup> Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs fungierte als Treuhand, der Fonds wurde gespeist durch die Fraport AG, die Lufthansa AG und die Deutsche Flugsicherung, die Mediatoren konnten über den Fonds verfügen.

Auch wenn die Begriffe (Schlichtung, Mediation, Runder Tisch) vorab festgelegt waren, so besaßen die Verfahren durchaus die Möglichkeit, ihre Vorgehensweise und die Art des Ergebnisses selbst zu definieren.

Eine Besonderheit an der Werra und in Frankfurt war das Vorhandensein einer wissenschaftlichen Begleitung, die im Auftrag der Dialoggruppe einzubeziehende Experten vorschlug, Themen aufbereitete und fachliche Einschätzungen abgab.

### **5.1.3 Zielsetzung**

Die zu Beginn des Verfahrens gemeinsam festgesteckten Ziele des Runden Tisches Atdorf waren:

- | Diskussion über die bedeutsamen Aspekte des geplanten Pumpspeicherwerkes unter Berücksichtigung der Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit
- | Herstellung von Transparenz über die Entscheidungsgrundlagen
- | Kompetenzzuwachs bei allen Dialogpartnern
- | Versachlichung der Diskussion
- | Verbesserte Wissens- und Informationsgrundlagen als Voraussetzung für weitere Entscheidungsprozesse
- | Erarbeitung von Lösungs- und Kompromissvorschlägen, wenn dies möglich ist.

Mit dieser Zielsetzung verortete sich der Runde Tisch Atdorf im Bereich „Konsultation“. Lediglich der letzte Punkt verweist auf die Möglichkeit der „Kooperation“. Der Passus „unter Berücksichtigung der Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit“ eröffnet die Möglichkeit, auch das „Ob“ zu diskutieren, auch wenn das die Teilnehmenden unterschiedlich sehen (siehe Kap. 5.2 und 5.3).

Eine ähnliche Zielstellung wurde in Frankfurt verfolgt: „Die Mediation soll klären, unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Frankfurt dazu beitragen kann, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion Rhein-Main im Hinblick auf Arbeitsplätze und Strukturelemente dauerhaft zu sichern und zu verbessern, ohne die ökologischen Belastungen für die Siedlungsregion außer Acht zu lassen.“<sup>34</sup> Es handelt sich um einen Klärungsauftrag, bei dem letztlich offen bleibt, ob es um eine konsultative oder

---

<sup>34</sup> So die Formulierung des von Ministerpräsident Eichel ins Leben gerufenen Gesprächskreises Flughafen in Artikel II seiner Vereinbarung von 1998.

eine kooperative Klärung geht. Eine Diskussion der „Null-Variante“ ist damit nicht explizit beauftragt, aber auch nicht ausgeschlossen.

An der Werra wurde als Ziel formuliert: „Die Einrichtung des Runden Tisches verfolgt das Ziel, die Diskussion über die Verbesserung der Gewässerqualität von Werra und Weser und die Perspektiven nachhaltigen wirtschaftlichen Handelns in der Region auf eine konsolidierte sachliche Grundlage zu stellen, Vertrauen und Akzeptanz zu schaffen und tragfähige Lösungsvorschläge zu entwickeln. ... Die Landesregierungen und die K+S AG erwarten von der Arbeit des Runden Tisches deshalb Vorschläge und Empfehlungen von hoher Akzeptanz.“<sup>35</sup> Hier wird neben der Konsultation explizit angestrebt, kooperativ Empfehlungen zu erarbeiten. Eine Aufgabe der Kaliproduktion wird ausgeschlossen, ansonsten herrscht Freiheit darüber, welche Art Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität gewählt werden sollen.

Dagegen beschränkte man sich in Stuttgart als Zielsetzung der Schlichtung auf „die Durchführung einer sachlichen Diskussion in unmittelbar demokratischer Form. So soll ein Stück Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie wieder hergestellt werden.“ Es sollte eine Sach- und Fachschlichtung stattfinden. Für eine Ergebnisschlichtung hätte man, so der Schlichterspruch, wesentlich mehr Zeit benötigt, für die die Aufrechterhaltung der Friedenspflicht nicht machbar erschien.<sup>36</sup>

#### 5.1.4 Mitgliedschaft und Gremien

In Atdorf wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Runden Tisches auf der Basis eines Vorschlags der Moderatorin benannt (in der ersten Sitzung wurde diese Liste gemeinschaftlich erweitert). Ähnliche Konstruktionen waren in Frankfurt und an der Werra gewählt worden: Die Initiatoren unterbreiteten einen Vorschlag zur Besetzung, der dann zu Beginn des Dialogprozesses diskutiert und erweitert wurde. In Stuttgart

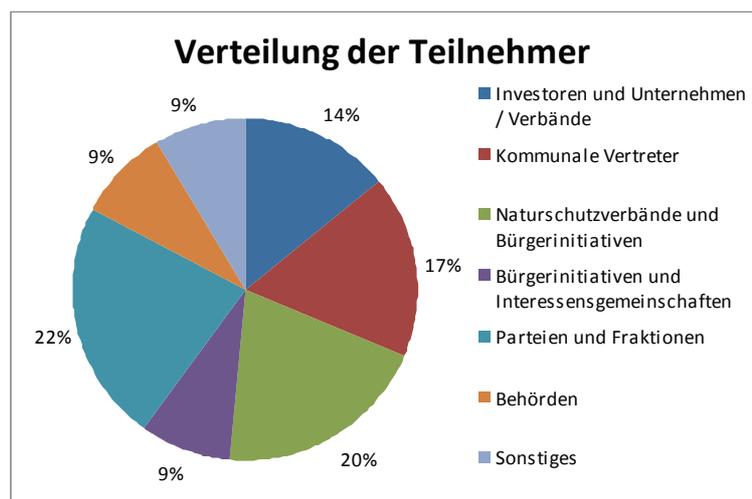


Abb. Durchschnittliche prozentuale Verteilung der Akteursgruppen bei den Sitzungen des Runden Tisches

<sup>35</sup> Siehe [www.runder-tisch-werra.de/index.php?parent=1036](http://www.runder-tisch-werra.de/index.php?parent=1036).

<sup>36</sup> Siehe [www.schlichtung-S21.de](http://www.schlichtung-S21.de).

wurden den Gegnern und Befürwortern jeweils sieben Plätze zugesprochen, die diese in ihren Gruppierungen besetzten.

In allen vier Dialogprozessen waren Plätze für Vorhabenträger, Wirtschaft, Umwelt- und Naturschutzverbände, Bürgerinitiativen und Kommunen reserviert.<sup>37</sup> Entscheidende Unterschiede zeigen sich bei drei Aspekten:

| Während in Atdorf und in Stuttgart Parlamentarier Teil des Dialogprozesses waren, wurde dies in Frankfurt und an der Werra bewusst vermieden.

| Zulassungs- und Fachbehörden saßen in Frankfurt und Atdorf am Tisch dabei, an der Werra mussten sie auf der Beobachterbank Platz nehmen.

| Während an der Werra auch direkte Interessen berücksichtigt wurden (z.B. Fischereivertreter), war der Prozess z.B. in Stuttgart eher auf politische Akteure ausgerichtet.<sup>38</sup>

| Neutrale bzw. nicht direkt involvierte Akteursgruppen (Gewerkschaften, Kirchen) waren Teil der Frankfurter Mediation und auch an der Werra waren Gewerkschaftsvertreter beteiligt.

In allen vier Prozessen wurden die Teilnehmenden jeweils persönlich eingeladen. Während in Frankfurt und an der Werra feste Stellvertreter als Ersatz bereit standen, konnten in Atdorf und in Stuttgart die Teilnehmenden für den Fall einer Verhinderung eine punktuelle oder dauerhafte Vertretung aus ihrer Organisation benennen. In allen vier Prozessen wurde personelle Kontinuität angestrebt.



*5. Sitzung des Runden Tisches an der Werra am 2. September 2008 in Kassel, Beobachter in der 2. Reihe*

<sup>37</sup> An der Mediation zum Frankfurter Flughafen nahmen Bürgerinitiativen und Umwelt-/Naturschutzverbände nur einen von vier zugeordneten Plätzen in Anspruch. Die Mediationsgruppe einigte sich, die freien Plätzen weiteren Umlandkommunen anzubieten. Auch in Stuttgart nahmen nicht alle Gegner teil, so verweigerten sich etwa die „Parkschützer“.

<sup>38</sup> „Damit war die Zusammensetzung weniger durch die tatsächliche Betroffenheit von Stuttgart 21 bestimmt (so fehlten z.B. Vertreten von Hauseigentümern), sondern vielmehr durch den politischen Konflikt (Spieker/Bachl 2012).“

Während in Frankfurt an den Sitzungen der Mediation keine weiteren Mitglieder der einzelnen Organisationen teilnehmen durften, konnten an der Werra auf Anfrage zusätzliche Vertreter der beteiligten Institutionen zusammen mit Behördenvertretern schweigend auf der „Beobachterbank“ Platz nehmen. In Stuttgart und Atdorf konnten die Teilnehmerinnen / Teilnehmer Experten bzw. Berater mitbringen, in Atdorf war dies auf Anmeldung möglich und auf maximal zwei Berater pro Teilnehmer begrenzt. Diese hatten kein Rederecht, außer wenn es vom Runden Tisch / vom Schlichter erteilt wurde.

Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppen gehörten in Atdorf die Zusammenfassung der Ausgangslage, das Formulieren von Fragen und Wissenslücken, das Herausarbeiten von Konsens und Dissens, das Vorstrukturieren der Diskussion am Runden Tisch und die Benennung möglicher Referenten. Arbeitsgruppensitzungen fanden zu den Themen Naturschutz, Tourismus und Regionalentwicklung, Belange der Anwohner sowie wirtschaftliche Belange statt. Außerdem gab es eine Sitzung mit einer Diskussion zu grundsätzlichen Fragen und zur Strukturierung der Debatten. An den Sitzungen der Arbeitsgruppen konnte jede Teilnehmerin / jeder Teilnehmer des Runden Tisches teilnehmen. Ähnliche Funktionen hatten die Arbeitsgruppen in Frankfurt und an der Werra. Die Schlichtung in Stuttgart nutzte dieses Instrument nicht.

### **5.1.5 Organisation von Expertise und Öffentlichkeit**

Im Unterschied zu den drei betrachteten Referenzverfahren konnten Ehrenamtliche und Teilnehmende, die nicht Mandatsträger waren, auf Antrag und mit Kostennachweis eine Aufwands- sowie Fahrtkostenentschädigung erhalten. Ansonsten wurden vom Budget in allen Verfahren Gutachter- und Expertenonorare sowie die Kosten für Räumlichkeiten, Technik und Catering bezahlt.

In der Wahl der zu befragenden Experten und der zu beauftragenden Gutachter waren alle Dialogprozesse frei. Dabei gab es unterschiedliche Rekrutierungsprozesse:

- | Gegner und Befürworter bringen jeweils eigene Sachverständige mit, die im Sinne von Parteivorträgen die jeweilige Sichtweise stützen (Stuttgart);<sup>39</sup>
- | Man einigt sich im Dialogprozess einvernehmlich auf möglichst neutrale Sachverständige, die dann von der Wissenschaftlichen Begleitung betreut werden (Werra, Frankfurt).<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Allerdings wurde das Büro, das den Stresstest durchführte, einvernehmlich bestimmt.

<sup>40</sup> Die Mediation Frankfurt führte im Rahmen von Arbeitsgruppensitzungen Auswahlgespräche mit verschiedenen Anbietern durch und beauftragte unterlegene Anbieter – sowie weitere Experten – mit

- | In Atdorf fanden beide Vorgehensweisen statt – in den Arbeitsgruppen einigte man sich auf Gutachter, wobei es teilweise zur Auswahl eindeutig Partei ergreifender, teilweise zur Auswahl sich als neutral wahrnehmender Gutachter kam.

In allen vier Prozessen erstellte die Moderation Protokolle, die – außer in Stuttgart - jeweils bei der folgenden Sitzung beschlossen wurden. Diese wurden, genauso wie in Stuttgart die stenografischen Berichte, anschließend ins Netz gestellt. Gehaltene Präsentationen wurden ebenso zugänglich gemacht. Am Ende der Sitzungen des Runden Tisches wurden jeweils gemeinsame Zusammenfassungen der Ergebnisse verabschiedet.

Während die Sitzungen am Frankfurter Flughafen und an der Werra streng vertraulich verliefen, waren die Sitzungen in Atdorf und Stuttgart öffentlich insofern, als sie per Livestream / im Fernsehen übertragen wurden. In Atdorf waren Journalisten bei den Sitzungen nach Anmeldung zugelassen, allerdings ohne Ton- und Bildaufnahmen. Die Sitzungen der Arbeitsgruppen waren offen für die Presse.

### **5.1.6 Ergebnis des Dialogprozesses**

In allen vier betrachteten Verfahren existiert ein Abschlusspapier, das in keinem der vier Verfahren von allen beteiligten Parteien getragen wird:

- | In Atdorf präsentierte die Moderatorin nach fünf Monaten ihren Abschlussbericht und bezeichnet den Runden Tisch insofern als erfolgreich, als er die selbst gesteckten Ziele erreicht hat. Gegen diese positive Sichtweise, die von vielen Beteiligten geteilt wird, setzen Bürgerinitiativen und Teile der Naturschutzverbände ihre Sicht, wonach die Notwendigkeit des Vorhabens nicht nachgewiesen sei und die Gespräche wenig ergiebig: *„Der RT ist vornehmlich eine Veranstaltung, in der in verschiedenen Themen herumgestochert wird, ohne zu substantiellem Abgleich unterschiedlicher Auffassungen zu kommen.“*<sup>41</sup>

Als Ergebnis der Sachklärung formulierte die Moderatorin ein Tendenz-Ergebnis: *„Nach den bundespolitischen Beschlüssen zum Atomausstieg und nachdem sich alle Parteien auch über die Ziele der Energiewende einig sind (...) ist der Ausbau von Speichertechnologien notwendig. Dazu gehören auch*

---

der Qualitätsprüfung der Ergebnisse. Dort, wo es explizit den Gegnern bzw. den Befürwortern zuzuordnende Experten gab (Bsp. Lärmwirkungsforschung), wurden Hearings anberaumt.

<sup>41</sup> Aus dem Papier der Bürgerinitiative zum „Feed-back Treffen am Dienstag, den 11.10. von 10-13 Uhr“.

*Pumpspeicherwerke. Wenn solche auch in Deutschland sein sollen (und da waren sich nicht alle Beteiligten einig), dann ist der Südschwarzwald dafür eine besonders geeignete Region und Atdorf der am besten geeignete Standort (so die beiden unabhängigen Gutachter).*“ Darüber hinaus benannte die Moderatorin für den Fall eines Baus bestimmte Schutzaspekte, die es zu berücksichtigen gilt. Die Moderatorin benennt durch den Runden Tisch gegebene Impulse im Hinblick auf Kompensation und auf win-win-Strategien, die es im Sinne von Absichtserklärungen weiter zu verfolgen gilt.<sup>42</sup>

- | In Stuttgart bezeichnete der Schlichter die Schlichtung als Erfolg. Seinem Schlichterspruch zufolge sollten zentrale Bedenken der Gegner aufgenommen werden und Stuttgart 21 in optimierter Form (Stuttgart 21 PLUS) realisiert werden, wobei er zusätzlich einen weiteren Verfahrensschritt („Stresstest“) vorsah. Während die Befürworterseite den Schlichterspruch zustimmend zur Kenntnis nahm, kamen von der Gegnerseite kritische Kommentare, wonach wesentliche Aspekte in der Schlichtung nicht zur Sprache gekommen seien und die Friedenspflicht auch während des Stresstests einzuhalten sei.
- | An der Werra wurde am Ende eine Empfehlung verabschiedet, der 22 von 25 Teilnehmenden zustimmte. Die Empfehlung zugunsten einer Nordseepipeline wurde nur vom Vorhabenträger, vom Land Niedersachsen sowie von den niedersächsischen Fischereiverbänden abgelehnt. Der Sachstandsbericht als Basis der Empfehlung war im Vorfeld mit allen Beteiligten abgestimmt worden.
- | In Frankfurt stimmten die Mediatoren mit der Mediationsgruppe einen Sachbericht sowie ein „Mediationspaket“, bestehend aus fünf „unauflöslich verbundenen“ Maßnahmen ab. Allerdings distanzieren sich wesentliche Beteiligte bereits am Tag nach der Verkündung dieses Pakets von einzelnen Bausteinen (die Lufthansa vom Nachtflugverbot, die Kommunen vom Ausbau). Darüber hinaus legten die drei Mediatoren noch eine eigene Zusatzerklärung zugunsten einer bestimmten Bahnvariante vor.

---

<sup>42</sup> „Zu prüfen ist der Vorschlag, während der Bauphase eine Ombudsstelle als ersten Anlaufpunkt für Beschwerden einzurichten. ... Die Schluchseewerk AG hat für einen Fonds, der die Maßnahmen (zum Tourismus) finanzieren soll, finanzielle Unterstützung zugesagt. ... Für die Absicherung der Kliniken wurde ein moderierter Diskussionsprozess verabredet. ... Darüber hinaus steht die Forderung nach einer Stiftung für den Naturschutz im Raum, die noch verhandelt werden muss.“ (siehe [www.runder-tisch-atudorf.de](http://www.runder-tisch-atudorf.de)).

	PSW <sup>43</sup> Atdorf	Werraversalzung	Flughafen Ffm	Stuttgart 21
Abschluss des Verfahrens	Bericht der Moderatorin mit Absichtsbekundungen	Mehrheitlich (22 von 25) beschlossene Empfehlung, Bericht gemeinsam erarbeitet	Im Konsens beschlossener Sachbericht + Empfehlung der drei Mediatoren	Schlichterspruch
Kern der Empfehlung	Das PSW ist grundsätzlich sinnvoll, thematische Fortsetzungen vereinbart	2020 keine lokale Entsorgung mehr – Vermeidung plus Pipeline	Bau Landebahn, Nachtflugverbot, Dialogforum, Anti-Lärm-Pakt und Optimierung	Stresstest – und nach dem Stresstest die Kombilösung
Follow-Up	Noch offen	Der Runde Tisch begleitet die Umsetzung der Empfehlungen – die Pipeline an die Nordsee ist noch nicht in Sicht	Die neue Landebahn ist in Betrieb, das Nachtflugverbot ist höchststrichterlich bestätigt und derzeit auch Praxis.	Volksabstimmung mit Ausgang pro S 21, der Bau wird fortgesetzt

### 5.1.7 Wirksamkeit

Zum Runden Tisch Atdorf lässt sich aufgrund der geringen seitdem vergangenen Zeit kaum eine Aussage über die Wirksamkeit treffen. Das Umweltministerium antwortet auf eine kleine Anfrage aus dem Landtag in seiner Stellungnahme vom 13. Dezember 2011, dass der Runde Tisch seinen Ansprüchen gerecht geworden sei. Die gesetzten Ziele (Transparenz, Sachlichkeit, Diskussion) seien erfüllt worden.<sup>44</sup> Anders als während des Runden Tisches absehbar ist das Planfeststellungsverfahren auch ein Jahr nach Beginn des Runden Tisches noch nicht eröffnet. Ende 2011 kommunizierte der Vorhabenträger eine Verzögerung um sechs Monate; „Grund seien zusätzliche Untersuchungen in ‘besonders sensiblen Bereichen wie zum Beispiel der Natur- und Artenschutz, die Erdbebensicherheit und Standortvarianten’. Das Unternehmen

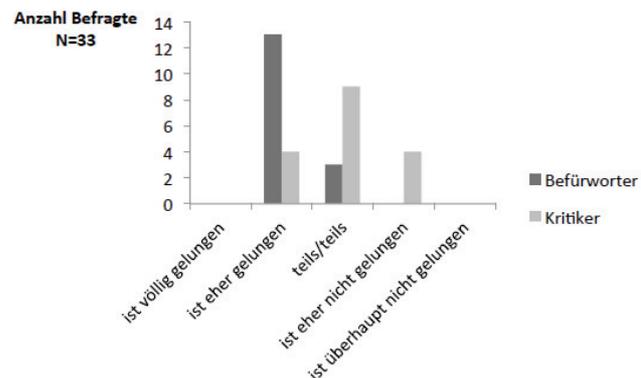
<sup>43</sup> Pumpspeicherwerk.

<sup>44</sup> Siehe [http://www9.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/0000/15\\_0867\\_D.PDF](http://www9.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/0000/15_0867_D.PDF). Antwort auf Frage 1, Seite 2.

komme damit dem Wunsch der Öffentlichkeit nach noch intensiveren Betrachtungen und Untersuchungen nach, heißt es in einer Mitteilung.<sup>45</sup> Im März 2012 berichtet die Presse darüber, dass das Projekt aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen „auf der Kippe“ stehe.<sup>46</sup>

Die Schlichtung in Stuttgart fand bei den Landtagsfraktionen von CDU, SPD und FDP ein positives Feedback. Auch wenn dies von den Kritikern deutlich skeptischer gesehen wurde – die drei Parteien sahen die Faktenschlichtung als „sehr konstruktiv“ und als Grundlage einer sachlicheren Diskussion. Die Vorschläge aus dem Schlichterspruch sollten „zügig, transparent und [...] unter Beteiligung der Bürger“ auf Umsetzbarkeit geprüft werden.<sup>47</sup> Und auch nach dem Regierungswechsel erkennt das Staatsministerium in seiner Stellungnahme auf Anfrage der CDU das Ergebnis der Schlichtung an und bekennt sich klar zu diesem.<sup>48</sup> Wie Befragungen zeigen, hat sich durch die Schlichtung die Polarisierung sowohl der Teilnehmenden als auch der Zuschauer (Bevölkerung) kaum dert. Allerdings zeigt sich „eine liche Verbesserung (...) bei der Zufriedenheit mit den verfügbaren Informationen.“ (Spieker/Bachl 2012). Inwiefern die Schlichtung dazu beigetragen hat, dass die Volksabstimmung eher möglich wurde, dass sie ggf. ein klareres Ergebnis erzielte oder dass dieses Ergebnis eher zu einer Befriedung beitrug, entzieht sich der derzeitigen Erkenntnis.

Abbildung 3: „Ist die Aufklärung über Zahlen, Daten und Fakten gelungen?“



Ergebnis einer Befragung von TeilnehmerInnen der Schlichtung Stuttgart 21 (Spieker/Bachl 2012)

Die Parlamente der fünf beteiligten Bundesländer nahmen die Ergebnisse des Runden Tisches an der Werra zustimmend zur Kenntnis. In Hessen äußerten die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und Grünen, er solle seine Arbeit fortsetzen und Maßnahmen zur Lösung des Problems begleiten.<sup>49</sup> Die Regierungsfaktionen stellten sich hinter die Empfehlung, die eine gute Grundlage für weitere Entscheidungen sei.<sup>50</sup> In Thüringen und Bremen bestätigten alle Fraktionen bis auf die Linke-Fraktion die

<sup>45</sup> Badische Zeitung, 22.12.2011.

<sup>46</sup> taz, 21. März 2012, Titel: „Kein Schwarzwaldstrom auf Pump?“ ([www.taz.de/!90041/](http://www.taz.de/!90041/)).

<sup>47</sup> Siehe [http://www9.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/7000/14\\_7362\\_D.PDF](http://www9.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/7000/14_7362_D.PDF), 15.12.2010.

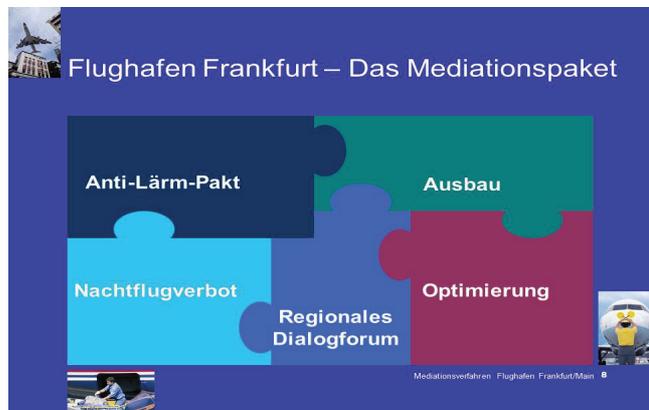
<sup>48</sup> Siehe [http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/0000/15\\_0179\\_D.pdf](http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/0000/15_0179_D.pdf), 30.6.2011.

<sup>49</sup> <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR/18/6/00046.pdf>, S. 3248ff. 20.5.2010.

<sup>50</sup> <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/7/03407.pdf>, 1.12.2010.

Empfehlung.<sup>51</sup> In Nordrhein-Westfalen forderte die Landesregierung den Runden Tisch auf, die Umsetzung der von ihr unterstützten Empfehlungen weiter zu begleiten.<sup>52</sup> Nur in Niedersachsen waren die Reaktionen verhalten, hier stellten sich lediglich die Grünen hinter die Empfehlung des Runden Tisches.<sup>53</sup> Zwischenzeitlich ist der Vorhabenträger dabei, die Nordsee-Pipeline als eine von drei möglichen Entsorgungsvarianten in Richtung einer Genehmigungsreife zu planen. Die für die übergangsweise Entsorgung der Salzabwässer in die Werra und in den Untergrund zuständige Hessische Landesregierung verbindet die jeweils befristeten Genehmigungen mit klaren Auflagen hinsichtlich einer Langfristlösung. Der Runde Tisch begleitet diese Aktivitäten weiterhin.<sup>54</sup>

Wie Geis (2010, aber auch 2003 und 2005) zeigt, ist das Frankfurter Mediationsverfahren zwar kein beispielhaftes Mediationsverfahren, aber als Instrument der Politikberatung erfolgreich gewesen. Die damals im Landtag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der Grünen) und relevante gesellschaftliche Institutionen (Gewerkschaften, Kammern, Kirchen) griffen das „Mediationspaket“ auf und die „damalige CDU-FDP-Regierung, die dem von der rot-grünen Regierung initiierten Verfahren zu Anfang sehr skeptisch gegenüber gestanden hatte, (akzeptierte) nunmehr geradezu dankbar das vorgelegte Kompromisspaket ...“ (Geis 2010: 266). Nachdem das als Teil des Mediationspakets empfohlene Nachtflugverbot trotz Aufnahme im Planfeststellungsantrag seitens des Vorhabenträgers von Seiten der Zulassungsbehörde nicht realisiert wurde, schien die Wirkung des Mediationsverfahrens verpufft. Da aber im Mai 2012 das Bundesverwaltungsgericht genau dieses Nachtflugverbot – unter Verweis auf die Mediation – verfügt hat, lässt sich eine langfristige Wirkung nicht negieren.



<http://www.forum-flughafen-region.de>

<sup>51</sup> <http://www.parldok.thuringen.de/parldok/Cache/2FD0998C5EF48B12424FF1CA.pdf>, 26.5.2010 und

[http://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/volltext.php?look\\_for=1&buergerschaftart=1&dn=D17L1243.DAT&lp=17&format=pdf&ppnr=17/70](http://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/volltext.php?look_for=1&buergerschaftart=1&dn=D17L1243.DAT&lp=17&format=pdf&ppnr=17/70), 17.6.2010.

<sup>52</sup> Siehe

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-404.pdf?von=1&bis=0>, 20.10.2010.

<sup>53</sup> Siehe

<http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen%5F16%5F2500/2001-2500/16-2414.pdf>, 20.4.2010.

<sup>54</sup> Siehe die aktuellen Protokolle der Sitzungen des Runden Tisches unter [www.runder-tisch-werra.de](http://www.runder-tisch-werra.de).

Damit wurden alle fünf Bausteine des Mediationspakets zur Zukunft des Frankfurter Flughafens wenn auch mit unterschiedlichem Nachdruck umgesetzt. Die neue Landebahn ist seit Oktober 2011 in Betrieb. Das Nachtflugverbot (23 bis 5 Uhr) ist seit Ende 2011 umgesetzt. Der Dialog setzt sich bis heute fort (Regionales Dialogforum 2000 – 2008, Forum Flughafen und Region seit 2009). Es gibt Arbeitsgruppen zum aktiven und passiven Schallschutz, und an der Optimierung des Flughafens wird permanent gearbeitet. Das bedeutet: Auch wenn sich entscheidende Gruppen nach Abschluss des Verfahrens vom Ergebnis der Mediation distanziert hatten, die Ergebnisse wurden umgesetzt.

Geis bewertet dies dahingehend, „dass das Verfahren bezüglich des Verteilungs-, Macht- und insbesondere des Wissenskonfliktes maßgeblich zur Rationalitätssteigerung des Entscheidungsprozesses beigetragen hat, dass es hinsichtlich des Wertekonflikts jedoch wenig zu bewirken vermochte.“ (2010: 269). Eine Rationalisierung der öffentlichen Debatte gelang, so Geis, dadurch „dass nicht irgendeine öffentliche Debatte entstand, sondern eine in hohem Maße strukturierte und auch eine kontinuierliche Debatte. ... Die Vorlage des Mediationspakets mit den fünf Komponenten hat zu einer punktuellen Abarbeitung genau dieser Themenkomplexe geführt. Medienöffentlichkeit und Parlamentsdebatten nahmen die Strukturierungswirkung der Mediation auf.“ (ebenda). Ein Grund für diese Wirkung ist die Tatsache, dass die Mediation wissenschaftliches und politisches Wissen zur Verfügung gestellt hat und damit eine Deutungshoheit erlangte. „Man wird insgesamt davon sprechen können, dass die Mediation eine relativ hohe Geltungskraft im politischen Diskurs erlangen konnte.“ (Geis 2010: 270) Es entstand eine Art indirekte Konflikttransformation: Auch wenn die Konflikte durch den Dialog nicht vermindert wurden, änderten sich die Bedingungen für eine Bearbeitung der Konflikte. Der Konflikt wurde durch Politik, Verwaltung und Gerichte geregelt, vermutlich aber deutlich konstruktiver, als dies ohne Mediation geschehen wäre.

## **5.2 Qualitative Analysen**

### **5.2.1 Beobachtungen der Sitzungen des Runden Tisches**

Die festgehaltenen Beobachtungen der Sitzungen lassen sich unter vier thematischen Blöcken zusammenfassen: Organisatorisches, Moderatorin, Moderationsstil und Ablauf der Sitzungen.

### **5.2.1.1 Organisatorisches**

An den Sitzungen des Runden Tisches nahmen jeweils ca. 35 Personen und deren vorher angekündigte Berater teil. Zwischen den Sitzungsterminen fanden Treffen der einzelnen Arbeitsgruppen statt, an denen weniger Personen (und nicht alle beteiligten Institutionen) teilnahmen. Die Tagesordnung der Sitzungen war grob in je einen Block vor und nach der Mittagspause eingeteilt, kurze Kaffeepausen zum persönlichen Gespräch zwischen den Teilnehmern und zur Erholung waren nicht vorgesehen. Ab der zweiten Sitzung lagen am Eingang der Stadthalle CDs mit Aufnahmen der vorigen Sitzungen in ausreichender Menge aus. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden in den Sitzungen nicht gesondert vorgestellt. Die Öffentlichkeit war während der Sitzungen nicht zugelassen, allerdings wurden die Ergebnisse veröffentlicht. Dafür führte eine Mitarbeiterin der Moderatorin das Sitzungsprotokoll, dieses wurde dann vor Veröffentlichung diskutiert und ggf. geändert. Die Moderatorin fordert die Teilnehmer zur aktiven Teilnahme an der Begleitforschung auf.

### **5.2.1.2 Moderatorin und Moderationsstil**

Die Moderatorin legte zu Beginn des Runden Tisches ihren Auftrag offen. Sie benannte die Schluchseewerk AG als Auftrag- und Geldgeber und wies darauf hin, dass dies keinen Einfluss auf den Ablauf des Verfahrens habe. Allerdings äußerte sie sich nicht über ihre Tätigkeit im Beirat der RWE Innogy.

Auch wenn die Moderatorin im Vorfeld des Runden Tisches eine Vielzahl von Gesprächen mit Beteiligten geführt hatte, legte sie keine Konfliktanalyse vor. Sie wies lediglich auf die im Internet verfügbaren Eingangsstatements der Teilnehmenden hin.

Die zu Beginn der Sitzungen festgelegten Erfolgskriterien der Moderatorin waren Transparenz sowie Aufmerksamkeit und Akzeptanz gegenüber den Äußerungen anderer („zuhören“). Ein möglicher Kompromiss am Ende des Verfahrens wurde als wünschenswerter Bonus, nicht jedoch als Erfolgskriterium bezeichnet. Der Runde Tisch sollte „kompakt“ sein und die diskutierten Sachfragen für Bürger verständlich auf den Punkt bringen.

Die Moderatorin redete während der Sitzungen wenig selbst. Sie rief die Teilnehmer zu ihren Wortbeiträgen auf, achtete auf die zuvor vereinbarten Regeln im Hinblick auf Objektivität und Einhaltung der Zeit, erläuterte die Ergebnisse der Arbeitsgruppen und griff bei grundsätzlichen Fragen klärend ein. Dabei agierte sie mit Wertschätzung gegenüber den Akteuren.

Die Unparteilichkeit der Experten wurde von der Moderatorin besonders unterstrichen. Der Moderationsstil war fair und zügig, durch konkretes Nachfragen sorgte

Frau Hustedt dafür, dass die an die Experten gestellten bzw. offenen Fragen stringent und präzise beantwortet wurden. Die Moderatorin versuchte, allen Positionen gerecht zu werden. Sie brachte in inhaltlich überladene Diskussionen Strukturierungsvorschläge ein und unterbrach Teilnehmende im Redefluss, die ihre Redezeit überschritten.

Die Moderatorin vermittelte den Teilnehmenden das Gefühl, Einflussnahme auf den Ablauf des Verfahrens zu haben. Dies geschah dadurch, dass gemeinsame Beschlüsse über Termine und Verantwortlichkeiten getroffen wurden.

Die Einflussnahme der Teilnehmer auf den Ablauf der Sitzungen wurde mit Hinweis auf die umfangreiche Agenda, die Anzahl der Teilnehmer und den Zeitaspekt eingeschränkt. Frau Hustedt machte allerdings deutlich, dass es im Rahmen der Transparenz um das Ansprechen der für die Teilnehmer relevanten Themen gehe, jedoch nicht alles zum Konsens gebracht werden könne.

Zum Abschluss der Sitzungen teilte Frau Hustedt die Dokumentation aus und las diese vor, damit die Teilnehmer ihre Aussagen vor Veröffentlichung korrigieren konnten.

### **5.2.1.3 Ablauf der Sitzungen**

Während der Sitzungen kamen alle Teilnehmer zu Wort. Jeder durfte ausreden. Die Besetzung der Arbeitsgruppen wurde im Plenum geregelt, um sicherzustellen, dass alle Teilnehmer überall vertreten sind. Allerdings nahmen nicht alle am Runden Tisch vertretenen Gruppen an den Sitzungen der Arbeitsgruppen teil. Die Teilnehmenden am Runden Tisch hatten differenzierte Positionen, ließen sich jedoch auf den Runden Tisch ein. Gegner und Befürworter des Projekts kamen gleichermaßen zu Wort, wobei die politischen Akteure einen hohen Redeanteil bestritten. Zu besonders strittigen Themen war die Redeliste sehr lang, wodurch der direkte Bezug der Wortbeiträge zueinander teilweise wegfiel.

Um fachliche Fragen zu klären, war es für die Teilnehmer möglich, Experten zu bestimmten Fragen zu benennen, die während der Sitzungen Vorträge zu strittigen Themen hielten. Es wurde auch ein Vortrag eines Bürgers gehört. Im Rahmen dieser Vorträge zeigten sich teilweise einvernehmliche Expertensichtweisen (etwa bei der Frage nach Standortalternativen), teilweise auch unterschiedliche Meinungen (z.B. bei der Frage nach der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit). Durch den engen Zeitplan konnten fachliche Dissense und Unklarheiten nur sehr begrenzt ausdiskutiert werden, meist blieb es bei der Anhörung des Vortrags. Die Vorträge waren zum Teil mit vielen fachspezifischen, für Bürger unverständlichen Begriffen und Informationen versehen und wiesen Redundanzen auf. Die zum Teil hohe Wiederholungsquo-

te und ausgefallene Kaffeepausen sorgten für einen Konzentrationsabfall und hohen Zwischenlärmpegel.

Die Expertenvorträge reihten sich aufgrund des knappen Zeitplans direkt aneinander, dazwischen fanden kaum Diskussionen statt. Der größte Teil der Redezeit bezog sich auf fachliche und politische Debatten um das geplante Pumpspeicherkraftwerk. Prozedurale Fragen nahmen einen geringen Stellenwert während des Ablaufs ein. Es gab keine langen Debatten über das Protokoll oder Metadiskussionen über die Zusammensetzung des Runden Tisches.

## **5.2.2 Halbstandardisierte Teilnehmerbefragung**

Mit Schlüsselakteuren des Runden Tisches wurden im Dezember 2011 und Januar 2012 leitfadengestützte Vor-Ort- bzw. Telefoninterviews durchgeführt. Die Gespräche wurden untergliedert in einen Rückblick auf den Runden Tisch zum Pumpspeicherkraftwerk Atdorf, einen Block zu Wahrnehmung des Konfliktes sowie einen Ausblick und Möglichkeiten der Übertragbarkeit auf andere konfliktträchtige Infrastrukturvorhaben in der Bundesrepublik.

### **5.2.2.1 Rückblick**

Viele der Befragten Akteure sind nicht mit sehr großen Erwartungen an den Runden Tisch in die fünf Sitzungen gegangen. Vielleicht dadurch bedingt, wurde die Messlatte für den Erfolg des Runden Tisches mit den Zielen:

- Diskussion über die bedeutsamen Aspekte des geplanten Pumpspeicherkraftwerkes incl. Frage der grundsätzlichen Notwendigkeit
- Herstellung von Transparenz über die Entscheidungsgrundlagen
- Kompetenzzuwachs bei allen Dialogpartnern
- Versachlichung der Diskussion
- verbesserte Grundlage und Voraussetzung für die weiteren Entscheidungsprozesse
- wenn möglich, Erarbeitung von Lösungs- und Kompromissvorschlägen in Einzelpunkten

nicht sehr hoch gelegt. Strategische Allianzen zwischen Teilnehmern am Runden Tisch waren kaum vorhanden. Wenn dies doch der Fall war, so wurden sie zwischen den Gegnern des Pumpspeicherkraftwerkes geknüpft.

Rückblickend auf den Runden Tisch wurde der Raum für politische Diskussionen als zu groß und für fachliche Diskussionen als zu klein bewertet. Kritisiert wurde von Teilen der Befragten die Art und Weise der Gesprächsführung durch die Moderatorin, die viele Diskussionspunkte gesammelt und dann gebündelt beantwortet (z.T. auch das nicht) lassen hat. Eine wirkliche fachliche Diskussion kam so kaum auf, so eine verbreitete Rückmeldung in den Interviews. Eigene Vorstellungen konnten gut in den die Sitzungen vorbereitenden Arbeitsgruppen eingebracht und so auch das Verfahren (bspw. bei der Gutachterausswahl) mitgestaltet werden. Viele Interviewte berichteten, dass es gut gelungen ist, die Öffentlichkeit über den Runden Tisch zu informieren.

### **5.2.2.2 Wahrnehmungen zum Konflikt**

Der beherrschende Eindruck ist, dass der Runde Tisch bei den Teilnehmenden nicht zu einer Transformation des Konfliktes geführt hat. Allerdings wird von der Mehrheit der befragten Teilnehmer konstatiert, dass der Runde Tisch deutlich zu einer Versachlichung der Diskussion beigetragen sowie durch die Berichterstattung in den Medien, den Live-Stream und die zeitnahe Ergebnisdokumentation im Internet zu einem Mehr an Transparenz und so zu einer differenzierteren Meinungsbildung der Bevölkerung vor Ort geführt hat. Die eher ambivalenten Akteure, die „stille Mehrheit“, bekam so mehr Raum, (*„Wer offen reingegangen ist, hat gelernt und Positionen entwickelt.“*). Aus Sicht einzelner Gesprächspartner war neben den Zielen „Schaffung von Transparenz“ und „Versachlichung der Diskussion“ das „Zuhören“ im Sinne einer „Politik des Gehört-Werdens“ sehr wichtig. Ob eine Deeskalation erreicht wurde, wird widersprüchlich gesehen. Zwar gab es offenbar weniger Vorwürfe in Leserbriefen, aber es gibt auch die Einschätzung, dass die Gegner des Projektes schärfer in ihrer Kritik geworden sind.

Die Frage danach, ob es sich bei dem Konflikt eher um einen Interessenkonflikt (betriebswirtschaftlicher Nutzen, zusätzliche Steuereinnahmen, persönliche Betroffenheit durch Bauverkehr, Lärm etc.) oder Wertekonflikt (Erhalt der Landschaft und der Natur, Beitrag zur Energiewende) handelt, wurde mehrheitlich wie folgt beantwortet: Der Großteil der Befragten erachtete den Konflikt als Interessenskonflikt, wies jedoch darauf hin, dass z.T. Werte vorgeschoben (z. Bsp. Beitrag zur Energiewende oder Erhalt der Landschaft) werden, um eigene Interessen (z. Bsp. betriebswirtschaftlicher Nutzen oder ungestörter Blick in die Landschaft) zu verfolgen.

Eine Minderheit verwies auf gesetzlich geschützte Werte, wie den Erhalt von Flora und Fauna durch die europäische FFH-RL, und stellte infrage, mit welcher Legitimation dieses Recht durch betriebswirtschaftliche Interessen eines Investors außer Kraft gesetzt werden könne.

Es gab kaum Meinungsumschwünge, auch wenn dies von einzelnen Akteuren in den Medien so dargestellt wurde. Allenfalls können solche für den NABU Landesverband Baden-Württemberg (nach Beendigung des Runden Tisches kritischer dem Vorhaben gegenüber als zuvor) und den Schwarzwaldverein e.V. (nach Beendigung des Runden Tisches dem Vorhaben offener gegenüber als zuvor) konstatiert werden. Ansonsten kann festgehalten werden, dass wer zu Beginn gegen das Pumpspeicherwerk war, der war es auch nach dem Runden Tisch – auf besser informiertem Niveau und zum Teil mit deutlicher ausgeprägter Tendenz.

### **5.2.2.3 Ausblick und Übertragbarkeit**

Die in der schriftlichen Befragung sichtbare differenzierte Ergebnisbewertung wird bei den persönlichen Gesprächen noch deutlicher: Kritiker des Runden Tisches stellen die Kosten-Nutzen-Frage unter Verweis auf eine sich wiederholende Diskussion derselben Sachfragen im Raumordnungsverfahren, während des Runden Tisches und beim Erörterungstermin des Planfeststellungsverfahrens. Sie lehnen das Ergebnis ab, werfen der Moderatorin Parteilichkeit sowie eine Gesprächsführung vor, die fachlichen Diskussionen zu wenig Raum ließ, und kritisieren die Gutachterausswahl als unzureichend. Trotz alledem befürwortet die Mehrheit der Kritiker das Instrument des Runden Tisches und erkennt Vorteile des Verfahrens.

Als Bedingungen für die zukünftige Durchführung von Runden Tischen wird von der Mehrzahl der Teilnehmer eingefordert, dass folgende Punkte erfüllt sind:

- Mindestgröße des Vorhabens von öffentlichem Interesse,
- öffentliche Wahrnehmbarkeit des Konfliktes,
- Überparteilichkeit der Moderation,
- ergebnisoffener Ausgang bzgl. der Empfehlungen des Runden Tisches.

Einige der befragten Teilnehmer kritisieren die Zunahme informeller Beteiligungsformate und verweisen auf den funktionierenden Mechanismus der repräsentativen Demokratie. In der Wahrnehmung anderer Befragter resultiert die Zunahme von Bürgerprotesten, Runden Tischen und Dialogforen aus einem zunehmenden Vertrauensverlust in die Politik.

Die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt eines Runden Tisches im zweistufigen Genehmigungsverfahren – bestehend aus Raumordnungsverfahren zur Prüfung der Raumverträglichkeit und dem Planfeststellungsverfahren zur Zulassung eines Groß-Infrastrukturvorhabens – wurde differenziert bewertet. Einerseits wurde eine möglichst frühzeitige Information zu Zielen, Kosten sowie voraussichtlichen Wirkungen und Risiken für die betroffene Öffentlichkeit angeregt. Andererseits wurde darauf hin-

gewiesen, dass zunächst Planungsentwürfe und zentrale Gutachten vorliegen müssen, auf deren Basis diskutiert werden kann.

Vor diesem Hintergrund wurde vorgeschlagen, eine möglichst dem Raumordnungsverfahren noch vorgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligung zukünftig durchzuführen und eine begleitende Öffentlichkeitsbeteiligung bspw. in der Form eines Runden Tisches bis zum Erörterungstermin im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zu gewährleisten.

Aus dem Runden Tisch zum Pumpspeicherwerk Atdorf kann aus den Interviews mit den Teilnehmern gefolgert werden, dass ein Runder Tisch

- a) einen Beitrag zur Schaffung von Transparenz bzgl. der Planungen und möglichen Auswirkungen leisten,
- b) Lösungsansätze bspw. in Form von Kompensationsleistungen aufzeigen und
- c) eine breite regionale Öffentlichkeit durch über eine differenzierte Berichterstattung in der Presse erreichen kann.

Ein Runder Tisch ist aus der Sicht der befragten Teilnehmer jedoch nicht zwingend in der Lage, bestehende Konflikte zu entschärfen bzw. ganz und gar aufzulösen. Einzelne der befragten Personen schlugen den Runden Tisch eher als geeignetes „Vorsorgeinstrument“ denn als „Nachsorgeinstrument“ bei Infrastrukturkonflikten vor.

### **5.2.3 Fokusgruppeninterviews**

Die Fokusgruppen hatten das Ziel, die Meinung eher unbeteiligter Bürgerinnen und Bürger zu erfragen. Es wurden bewusst keine „Filter“ bei der Auswahl der Teilnehmenden eingerichtet – sie sollten einer möglichst breiten soziodemografischen Mischung entsprechen und wurden mit dem Hinweis eingeladen, es werde um „regionale und landespolitische Themen und Konflikte“ gehen. Eine Fokusgruppe fand in Bad Säckingen statt – in unmittelbarer Nähe des geplanten Pumpspeicherwerks, die andere Fokusgruppe in Schwetzingen – weit entfernt und daher ohne eigene Betroffenheit. Ziel der Fokusgruppen war herauszufinden, wie Bürgerinnen und Bürger aktuelle Beteiligungsprozesse um strittige Infrastruktur-Vorhaben wahrnehmen und welche Form der Beteiligung sie grundsätzlich für sinnvoll erachten. Dabei war die Einschätzung des konkreten Runden Tisches Atdorf unterschiedlich, aber grundsätzlich gibt es Linien, die sich übergreifend zeigten:

### 5.2.3.1 Einschätzung des Runden Tisches Atdorf – Perspektive aus Bad Säckingen

- | Als Beteiligungsverfahren wurde der Runde Tisch akzeptiert und befürwortet. Es war richtig, ihn als Instrument einzusetzen (*„zusammen sitzen und es ausprobieren.“*)
- | Es wurden Spielregeln eingeführt. Dadurch kommen Befürworter und Gegner angemessen zu Wort. Sie sprechen miteinander und hören zu. Die Positionen werden ausgetauscht. (Keine Dominanz der Gegner, *„die laut schreien“*. Die *„stille Mehrheit“* akzeptiert die Entscheidungen, die getroffen wurden). Die Diskussion verliert an Schärfe, die unterschiedlichen Positionen werden eher akzeptiert.
- | Wichtig: Mehr Transparenz für die Bürger und die Öffentlichkeit (*„Die Presse hat gut mitgemacht“, „Artikel in der Zeitung, Übertragung im Internet, Schlussprotokoll konnte man einen Tag später im Internet nachlesen. Alles war öffentlich. Das kann jeder auch jetzt noch jederzeit nachlesen...“*). Unmittelbare Teilnahme der BürgerInnen als Beobachter: ungefilterte Information aus erster Hand, direkter Meinungsbildungsprozess (Das unmittelbare Live-Erlebnis; *„Es war ein aufmerksames Zuhören über lange Zeiträume – das sollte man ausbauen!“*). Dies ermöglicht eine gut informierte Öffentlichkeit in der Region - viele Gespräche und Diskussionen finden daraufhin statt
- | Aber: Die Positionen haben sich im Grundsatz nicht verändert (*„Die, die dafür waren, waren auch nachher dafür, die dagegen waren, waren dann immer noch dagegen“*), es gab keine grundsätzliche Einigung, einzelne Mythen und Verschwörungstheorien bleiben bestehen.
- | Alle sind sich einig, der Runde Tisch muss fortgesetzt werden. Er wird als kontinuierliches Mittel der De-Eskalation gesehen. Es darf jetzt keine lange Phase der Nichtkommunikation, der Stille (=Stillstand) geben. *„Auch während der Genehmigung sollte der Bürger weiterhin informiert werden – über Zwischenschritte“*. *„Damit die Gegner nicht doch noch auf die Barrikaden gehen und die Dinge so eskalieren wie bei Stuttgart 21“*.
- | Der Runde Tisch hilft bei der Suche nach gemeinsamen tragfähigen Lösungen (*„Im Gespräch bleiben..., dass sich die vernünftigste Lösung in Schritten entwickeln kann“*) und als Möglichkeit, die BürgerInnen mitzunehmen. Die Öffentlichkeit muss kontinuierlich über den Prozessverlauf informiert werden, wie es weitergeht, wie der Stand ist.

### 5.2.3.2 Einschätzung des Runden Tisches Atdorf – Perspektive aus Schwetzingen

- | Aus der Distanz ist ein Runder Tisch umstritten. Projekte von klarem Allgemeininteresse sollen vom Staat und von Experten entschieden und durchgesetzt werden. Eine Entscheidung darf bei übergreifendem Interesse nicht allein von den betroffenen Gemeinden gefällt werden. *„Eine große Gemeinschaft profitiert von der Geschichte (Atdorf), da muss die Minderheit in den sauren Apfel beißen. Es ist schlimm für die 23.000, aber Millionen profitieren und es ist ein überschaubarer Zeitraum ....“*
- | Statt Atdorf wird als gerade unmittelbar erlebtes Beispiel der Tunnelbau für die Ortsumgehung eingebracht. Etliche der Diskussionsteilnehmer waren ursprünglich vehement dagegen und haben sich jetzt, nach der Fertigstellung, eines Besseren belehren lassen. *„50 Jahre haben wir dagegen gekämpft... es ist sehr, sehr gut geworden, für die Bevölkerung ein Erholungsgebiet“.*

### Kommunikation und Wertschätzung als Schlüssel – Perspektive aus beiden Orten

- | Entscheidend ist eine faire Kompensation im Vorfeld und eine umfassende Betreuung in der Bauphase. Immer wieder kommunizieren, dass es um einen überschaubaren Zeitraum geht, und aufklären darüber, was zu erwarten ist. *„Es wird vielleicht schlimmer als Ihr denkt, aber es geht rum und Ihr habt keine finanziellen Verluste, es wird alles dokumentiert“.*
- | Wichtig ist, die Ängste der Betroffenen ernst zu nehmen: *„Ihr werden wahrgenommen, Ihr werdet ernst genommen, die Probleme werden adressiert, es gibt Diskussionen im Vorfeld und es wird nicht einfach über die eure Köpfe hinweg entschieden“.*
- | Als unfair würde empfunden, wenn beim Planfeststellungsverfahren den Gegnern zu wenig Zeit gegeben wird, um qualifiziert Einspruch erheben zu können. *„Da knallt Ihnen jemand 50 Ordner auf den Tisch und dann haben Sie 4 bis 6 Wochen Zeit, um Einspruch zu erheben... in der Sommerzeit, wenn fast niemand da ist... der Bürger spürt solche Dinge.“*
- | Mit Beginn der Bauphase wird eine umfassende Baubegleitung gefordert. Um rechtzeitig Schwierigkeiten und Unstimmigkeiten zu klären und zu deeskalieren. Positives Beispiel: der Bau des Wasserkraftwerkes Rheinfeldern mit konkreten Ansprechpartnern in festen Büros und mit einer rechtzeitigen Vorstellung und Erörterung der Pläne / mit Baustellen-Besichtigungen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aus Sicht der Teilnehmenden die Kommunikation nicht nur an einer bestimmten Stelle im Verfahren verbessert werden muss. Es gilt, sehr frühzeitig (über die Notwendigkeit, über Alternativen), während der Planung (über Kompensationsmöglichkeiten, über Verbesserungen der Planung) und vor allem auch in der Bauphase zu kommunizieren. Inwieweit diese Kommunikation in Richtung „Mitreden“ geht, wird unterschiedlich gesehen. Aber Fairness und Wertschätzung den Betroffenen gegenüber wird als hohes Gut eingestuft.

#### **5.2.4 Presseauswertungen**

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die regionale Presse den geplanten Bau eines Pumpspeicherwerks am Standort Atdorf frühzeitig aufgenommen hat. So wurde über erste negative Äußerungen zu diesem Vorhaben bereits im März 2010 berichtet. Die Bürgervoten in Herrischried im September 2010 und in Rickenbach im Januar/Februar 2011 standen im Fokus der Berichterstattung. Über das Raumordnungsverfahrens sowie den positiven Raumordnungsordnungsbeschluss im Dezember 2010 wurde berichtet. Im Jahr 2011 nahm die Berichterstattung zu. Vor und während der Sitzungen des Runden Tisches wurde von Juni bis Dezember 2011 mit Ausnahme der Sommerferien in der regionalen Presse regelmäßig berichtet. In abgeschwächter Form gilt das auch für die überregionale Presse. Wohl war der Fokus der regionalen Berichterstattung ein anderer als der, der überregionalen Berichterstattung. Während in der überregionalen Presse der Bau eines Pumpspeicherwerks als Lackmustest für den notwendigen ökologischen Umbau des ganzen Landes und als ein Baustein der Energiewende präsentiert wurde, stand in der regionalen Presse Punkte, wie bspw. die Zusammensetzung der Teilnehmer des Runden Tisches, die Ausmaße des Vorhabens, mögliche Alternativstandorte, das Zulassungsverfahren und die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Mittelpunkt der Berichterstattung. Die wichtigsten Hoch- und Tiefpunkte des medialen Interesses stimmen bei den Zeitungen aus der Region und den Zeitungen deutschlandweit überein. Ereignisse, wie die Landtagswahlen in Baden-Württemberg oder die Nuklearkatastrophe von Fukushima hatten kaum Auswirkungen auf die Medienberichterstattung zum Pumpspeicherwerk.

#### **Erwartungen und Ergebnisse des Runden Tisches**

Am Tag der ersten Sitzung des Runden Tisch äußert sich die Moderatorin Michaela Hustedt zum Runden Tisch indem sie konstatiert, dass der Runde Tisch dann ein

Erfolg sei, „wenn die Teilnehmer und die Bürger einen sachlichen Diskussionsprozess erlebt haben, der uns weitergebracht hat. [...] Optimal wäre, wenn wir Kompromisse und Lösungen finden, die hilfreich sind.“ (Südkurier, 25.6.2011) Die Badische Zeitung (25.6.2011) hebt am gleichen Tag hervor, dass die „Chancen nie besser waren, sich eine eigene Meinung zu bilden.“ Dass der Runde Tisch „für alle eine Herausforderung wird, zeigt sich an den sehr unterschiedlichen Standpunkten“, so der Südkurier in seiner Berichterstattung nach der ersten Sitzung am 27.6.2011. Positiv hervorgehoben wird, dass die Gespräche in sehr sachlicher Atmosphäre verlaufen sind und alle Beteiligten ihre weitere Mitarbeit zugesagt hätten. Dies sei, vor der Einberufung des Runden Tisches nicht unmittelbar zu erwarten gewesen.

Die Moderatorin des Runden Tisches, bewertet die Erfolge des Runden Tisches nach den fünf durchgeführten Sitzungen am (10.11.2011) in einem Beitrag für den Südkurier. Sie hält fest, dass die selbst gesteckten Ziele des Runden Tisches aus der ersten Sitzung erreicht worden sind und „alle zusammen geblieben (sind) und den Dialog gesucht haben – auch in den Pausen“. Der Vorhabenträger sei nun aufgefordert für die Planfeststellungsunterlagen ein in sich schlüssiges Konzept zur Verwendung der umfänglichen Ausgleichsmaßnahmen vorzulegen. Frau Hustedt wird zitiert, dass ein optimierter Ablauf der Bauphasen (Südkurier, 22.11.2011) mit möglichst geringfügiger Einschränkung der Anwohner sowie ein möglicher Fonds, aufgelegt vom Vorhabenträger zur Finanzierung touristischer Leitprojekte als freiwillige Kompensation für den baulichen Eingriff, als positive Ergebnisse des Runden Tisches zu werten sind (Südkurier, 10.11.2011).

Die Badische Zeitung (10.11.2011) kommt unmittelbar nach Beendigung der fünf Sitzungen des Runden Tisches zu dem Urteil, dass während des Runden Tisches „Ungerechtigkeiten zur Kenntnis genommen und ihnen Anerkennung verschafft worden sind und deshalb er keine Zeit- und Geldverschwendung war.“ Anders sieht es der Beitrag in der Stuttgarter Zeitung (10.11.2011) „Der Runde Tisch zum geplanten Pumpspeicherwerk hat nicht die von den Initiatoren erhoffte Befriedung gebracht. Der Streit geht weiter.“ Dass diese Einschätzung nicht ganz falsch ist, zeigen die beiden folgenden Beiträge in der Badischen Zeitung. Einerseits kommt die Bürgerinitiative gegen den Bau des PSW zu dem Urteil, dass die „Moderatorin mit zweierlei Maß gemessen“ hat und „der Pro-PSW-Seite einen größere Einfluss eingeräumt“ hätte. (Badische Zeitung, 3.12.2011) Die IHK Süd wird in einem Beitrag der Badischen Zeitung (8.12.2011) so zitiert, dass wesentliche Aspekte erörtert und zahlreiche Bedenken ausgeräumt werden konnten.“ Beispielhaft wird hieran deutlich, dass die Wirkung des Runden Tisches sehr unterschiedlich bewertet wird.

## Deutungshoheit

Sowohl Befürworter als auch Gegner des Bauvorhabens haben über die Presse versucht, eine Deutungshoheit bezogen auf den Konflikt im Allgemeinen und die Ergebnisse des Runden Tisches im Besonderen nach dessen Abschluss zu gewinnen. Beispielhaft seien hierfür folgende Zitate angeführt.

„Die Erwartungen, auf Augenhöhe Argumente auszutauschen, unterschiedliche Meinungen anzuhören und diese von Experten abprüfen zu lassen, seien erfüllt worden“, so Stefan Vogt, Vorstand der Schluchseewerk AG im Südkurier (9.11.2011), einen Tag nach Abschluss des Runden Tisches.

Michaele Hustedt kommentiert den Abschluss des Runden Tisches wie folgt: „Die Region ist nach dem Runden Tisch deutlich besser aufgestellt, die Belastungen zu reduzieren und die Chancen zu optimieren. (...) Naturschutzbund, Schwarzwaldverein und die Bürgermeister, die dem Projekt neutral gegenüber gestanden sein, hätten nun (nach den fünften Sitzungen des Runden Tisches) Zustimmung signalisiert und die Ablehnung des BUND habe sich in ein „vielleicht“ verwandelt.“ (Südkurier, 10.11.2012)

In unmittelbarem Gegensatz kommt die Bürgerinitiative Lebendige Natur, Verein für den Erhalt des Abhaus und des Haslebachtals e.V. zu dem Urteil: „Die Wahrnehmung der Moderatorin, so die Bürgerinitiative in einer Pressemitteilung stehe in krassem Gegensatz zu objektiven Tatsachen des Geschehens am Runden Tisch.“ (Badische Zeitung, 3.12.2011) Auch der BUND bemängelt eine „mangelhafte Neutralität des Abschlussberichts“ von Seiten der Moderatorin (Amtsblatt Wehr, 3.12.2011). Die Kreisverbandsvorsitzende der Grünen Frau Cremer-Ricken zeigt sich enttäuscht, indem sie konstatiert „Der Runde Tisch hat kam neue Erkenntnisse hervorgebracht“ (Südkurier, 10.11.2012). Anders sieht es die Initiative Unternehmen pro Atdorf, in dem sie zu folgendem Schluss kommt: „Der Runde Tisch war gut – er hat weitere Erkenntnisse gebracht.“ (Südkurier, 8.12.2011)

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass es den Projektgegnern gelungen ist, die Öffentlichkeit unter Zuhilfenahme der Presse über ihre Positionen zu informieren. Das heißt aber noch nicht, dass es Ihnen gelungen ist, die breite Leserschaft auch zu überzeugen. Zusammenfassend kann darüber hinaus festgehalten werden, dass in der Berichterstattung der Presse sowohl Argumente der Befürworter als auch der Gegner angeführt worden sind. Eine deutlich veränderte Einschätzung der Presse infolge des Verlaufes des Dialogprozesses ist nicht erkennbar. Von der Tendenz her, waren in der Badischen Zeitung die kritischen Töne bezogen auf das Bauvorhaben in der Mehrzahl während beim Südkurier die positiven Argumente für einen Bau überwogen. Aber auch bei einer Berücksichtigung der unterschiedlichen Nuancen bei der Berichterstattung der beiden Regionalzeitungen kann in der Gesamtbetrachtung

nicht geschlussfolgert werden, dass es einer Seite gelungen wäre, eine klare Deutungshoheit bezogen auf das Bauvorhaben zu erlangen.

## **5.3 Quantitative Analysen: Ergebnisse der Teilnehmer- und Bürgerbefragung**

### **5.3.1 Das methodische Vorgehen**

Ein Teil der wissenschaftlichen Begleitung des Runden Tisches zum Bau des Pumpspeichers Atdorf waren standardisierte Befragungen der Teilnehmer des Runden Tisches und der Bevölkerung in den Städten Bad Säckingen und Wehr sowie in den Gemeinden Herrischried und Rickenbach, deren Anlage und Ergebnisse im folgenden Teil des Berichts vorgestellt werden.

#### **5.3.1.1 Die Teilnehmerbefragung**

##### **Erhebungsdesign**

Die standardisierten Befragungen aller Teilnehmer des Runden Tisches hatten den Zweck, quantitative und qualitative Informationen über die Einstellungen der direkt am Runden Tisch beteiligten Akteure in verschiedenen Phasen des Dialogverfahrens zu erfassen. Hierzu wurden drei Erhebungen durchgeführt, in denen die Teilnehmer gebeten wurden, schriftlich einen standardisierten Fragebogen auszufüllen. Die erste Erhebung, welche die Erwartungen der Eingeladenen an das Verfahren abfragte, wurde vor dem Beginn der Arbeit des Runden Tisches realisiert. Eine Erhebung unmittelbar nach der ersten Sitzung erfasste den ersten Eindruck der beteiligten Akteure von der Ausgestaltung des Prozesses, die eigenen Erwartungen und die Erwartungen an die anderen Verfahrensbeteiligten. Den Abschluss bildete eine Befragung nach Ende des Beteiligungsverfahrens. Diese sollte erfassen, inwiefern die Erwartungen erfüllt wurden und wie der Runde Tisch bewertet wird. Um die Dynamik des Prozessverlaufs abbilden zu können, wurde der größte Teil der Fragen in zwei, ausgewählte Fragen in allen drei Erhebungswellen gestellt. Zudem enthielt der Fragebogen einige offene Fragen.

## **Grundgesamtheit und Kreis der Befragten**

Die Grundgesamtheit für die Erhebungen bildeten alle Teilnehmer des Runden Tisches. Aufgrund der geringen Zahl der zu befragenden Personen wurden die Befragungen als Vollerhebungen angesetzt. Aus der Grundgesamtheit ausgenommen wurden die Moderatorin Frau Hustedt, die Staatsrätin für Zivilgesellschaftliches Engagement Frau Erler, der Umweltminister Herr Untersteller, die Gutachter und deren Mitarbeiter. Des Weiteren gehören die bei den Plenarsitzungen des Runden Tisches anwesenden Zuschauer und Pressevertreter nicht zur Grundgesamtheit.

Für den ersten und zweiten Befragungszeitpunkt wurden alle auf der Einladungsliste der Moderatorin verzeichneten Teilnehmer des Runden Tisches angeschrieben (Stand 16.06.2011). Bereits hier zeichnete sich die wechselnde Zusammensetzung der Grundgesamtheit als Problem für die Interpretation der erhobenen Daten ab. Einige Personen, die anfangs nicht auf der Teilnehmerliste verzeichnet waren, waren bei Sitzungen anwesend, einige der aufgelisteten Teilnehmer nahmen dagegen nicht an den Sitzungen teil. Über die Sitzungen hinweg wechselten Vertreter der Gruppen, und es wurde eine „Beraterbank“ eingeführt. Für die dritte Welle kann daher nicht mehr dieselbe Grundgesamtheit zugrunde gelegt werden wie für die beiden ersten. Um bei dieser etwas unübersichtlichen Ausgangslage ein möglichst breites, aussagekräftiges Meinungsbild der Teilnehmer zu erhalten, wurden alle Personen angeschrieben, die mindestens auf einer der Teilnehmerlisten der Sitzungen verzeichnet waren, unabhängig davon, ob sie Erstgeladener, Vertreter oder Berater waren.

Da es am Runden Tisch a priori keine Gleichverteilung der Positionen gibt, können die Analysen nicht als aggregierte Meinung des Runden Tisches ausgewertet und interpretiert werden. Betrachtet man jedoch Befürworter und Gegner getrennt, so lassen sich für diese Gruppen Aussagen über deren Positionen treffen. Daher werden für die Teilnehmer die Daten immer getrennt nach Befürwortern und Gegnern ausgewertet und kein Durchschnitt für den Runden Tisch an sich wiedergegeben.

## **Zeitpunkt und Einordnung der Teilnehmerbefragungen**

Am 25.06.2011 fand in Bad Säckingen die erste Sitzung des Runden Tisches zum Neubauprojekt Pumpspeicherwerk Atdorf statt. Sie diente dazu, eine Einigung über Ziele, Regeln und Themen des Runden Tisches herbeizuführen. Die Teilnehmer konnten in kurzen Statements ihre Position in der Sache darlegen. Fünf Tage vor diesem Termin wurden alle Teilnehmer schriftlich eingeladen. Zusammen mit der Einladung erhielten die Teilnehmer ein Anschreiben und einen siebenseitigen Fragebogen der Begleitforscher. Das Anschreiben verweist auf die wissenschaftliche Begleitstudie und bittet die Teilnehmer des Runden Tisches um Unterstützung. Die Fra-

gebögen waren ausgefüllt zur ersten Sitzung mitzubringen. Beim ersten Sitzungstermin verwies die Moderatorin nochmals auf die Begleitstudie und bat um Teilnahme. Vor Ort wurden weitere Fragebögen an die Teilnehmer ausgegeben, die keinen Fragebogen erhalten oder das ihnen zugesandte Exemplar nicht ausgefüllt mitgebracht hatten. Eine Woche nach der ersten Sitzung wurden die Teilnehmer erneut mit der Bitte angeschrieben, einen kurzen zweiseitigen Fragebogen auszufüllen. Ein frankierter Rückumschlag wurde beigelegt. Am 08.11.2011 fand in Bad Säckingen die letzte Sitzung des Runden Tisches statt, auf der die Abschluss-Statements aller Beteiligten vorgetragen wurden. In der Woche darauf wurde allen Teilnehmern zusammen mit einem Begleitschreiben der Forscher erneut ein Fragebogen zugesandt.

## **Rücklauf**

Bei den Befragungen der Teilnehmer in Welle 1 und Welle 2 wurde jeweils 44 Erstgeladenen ein Fragebogen zugesandt. Die Fragebögen der ersten Welle (Vorbefragung) wurden bei der ersten Sitzung eingesammelt, einige wurden postalisch zurückgesandt. Insgesamt stehen 30 ausgefüllte Fragebögen in Welle 1 zur Auswertung zur Verfügung, die Rücklaufquote beträgt 68 Prozent. Der Rücklauf der Nachbefragung der ersten Sitzung (Welle 2) fällt mit 18 ausgefüllten Fragebögen (45 Prozent) geringer aus. In der dritten Welle der Teilnehmerbefragung wurde 102 Personen ein Fragebogen, zusammen mit einem frankierten Rückumschlag, per Post zugestellt. Von diesen wurden 51 zurückgeschickt. Damit liegt der Rücklauf bei exakt 50 Prozent. 23 Personen antworteten auf den Fragebogen als Erstgeladene, 10 Personen als deren Vertreter und nochmals 18 als Berater am Runden Tisch.

### **5.3.1.2 Die Bevölkerungsbefragung**

#### **Schriftlich-postalische Befragung mit Online-Teilnahmemöglichkeit**

Die Bevölkerungsumfrage zum Runden Tisch Atdorf wurde als schriftlich-postalische Befragung konzipiert, mit der Möglichkeit den gleichlautenden Fragebogen auch online auszufüllen. Die Befragten erhielten neben einem Anschreiben der Begleitforscher, einem Geleitbrief der jeweiligen Bürgermeister und einem Rückumschlag einen sieben-seitigen Fragebogen. Auf der ersten Seite des Fragebogens wurde auf die Internetseite hingewiesen, auf welcher der Fragebogen auch online ausgefüllt werden konnte. Des Weiteren wurde ein anonymisierter individueller Zugangscode angegeben, mithilfe dessen sich die Befragten anmelden konnten. Dies sollte ausschließen, dass Befragte online und schriftlich an der Befragung teilnehmen und auf diese Weise die Ergebnisse verzerren. Am 10.07.2011 ging die erste Welle der Be-

völkerungsumfrage zum Runden Tisch Atdorf ins Feld. Das Feld wurde am 11.10.2011 geschlossen.

Um die Veränderung der Einstellungen im Zeitverlauf nachzeichnen zu können, wurde nach dem Abschluss des Runden Tisches eine zweite Welle der Bevölkerungsumfrage durchgeführt. Alle bereits in Welle 1 angeschriebenen Personen erhielten erneut einen Fragebogen und einen Online-Zugangscod. Die Erhebung begann am 17.11.2011. Aufgrund des zunächst geringen Rücklaufes (Vorweihnachtszeit und Weihnachtsferien) wurde am 15.02.2012 denjenigen Personen, welche noch nicht auf die zweite Welle geantwortet hatten, erneut ein Fragebogen und Online-Code zugestellt. Die Erhebung wurde am 25.03.2012 beendet.

## **Panel-Komponente**

Das Erhebungsdesign beinhaltet eine Panel-Komponente, d.h., dass die am Beginn des Runden Tisches befragten Personen am Ende des Projekts erneut um ihre Beurteilung gebeten wurden. Dadurch wurde eine Untersuchung des Einstellungswandels einzelner Personen möglich, insbesondere im Hinblick darauf, ob die einzelnen Befragten – und nicht die gesamte Gruppe – nach dem Runden Tisch über das Pumpspeicherwerk zu den gleichen Einschätzungen kamen wie am Beginn des Prozesses, ob sich ihre Einstellungen zum Projekt geändert haben, ob das Beteiligungsverfahren am Ende ähnlich beurteilt wird wie am Beginn usw. Durch den anonymisierten Zugangscod, welcher sowohl beim Ausfüllen des Online-Fragebogens gespeichert wurde als auch auf dem schriftlichen Fragebogen notiert ist, lassen sich die Befragten den beiden Wellen zuordnen.

## **Grundgesamtheit, Stichprobenziehung und Ausschöpfungsquote**

Die Bevölkerungsumfrage richtete sich an die Einwohner der vier Gemeinden, auf deren Gebiet das geplante Pumpspeicherwerk Atdorf liegt bzw. an die es angrenzt. Dies sind die Städte Bad Säckingen und Wehr sowie die Gemeinden Rickenbach und Herrisried. Die Grundgesamtheit, welche der Bevölkerungsumfrage zugrunde liegt, umfasste die mit Erstwohnsitz im Einwohnermelderegister erfasste Wohnbevölkerung ab 16 Jahren in den vier Gemeinden zum Stichtag 28.06.2011. Dies waren zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung 36.116 Personen.

Die Stichprobe setzt sich aus vier Unterstichproben zusammen, welche als Zufallsstichproben durch die jeweiligen Ämter der vier Gemeinden aus dem Einwohnermelderegister gezogen wurden. Aufgrund der unterschiedlichen Einwohnerzahlen handelt es sich bei der Gesamtstichprobe um eine disproportionale Stichprobe. Insgesamt

samt wurden 3.000 Personen gezogen. Davon entfallen jeweils 1.000 auf Bad Säckingen und Wehr, sowie jeweils 500 auf Gemeinden Rickenbach und Herrisried. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden und die Stichprobengrößen sind in Tabelle 1 dargestellt.

Von den 3.000 angeschriebenen Befragten beteiligten sich in der ersten Welle 780 Personen an der Umfrage (26 Prozent, vgl. Tabelle 1). Davon füllten 82,1 Prozent den postalischen Fragebogen aus (tabellarisch nicht ausgewiesen), die übrigen beteiligten sich online. In der zweiten Welle nahmen mit 515 Personen noch 17,2 Prozent der in der Ausgangsstichprobe enthaltenen Personen an der Umfrage teil. Wieder nutzte etwa jeder fünfte die Möglichkeit den Fragebogen online auszufüllen. Knapp die Hälfte der Befragten antwortete bei der zweiten Welle erst nach einem Erinnerungsschreiben und der erneuten Zusendung des Fragebogens. Ungefähr 315 Personen, das sind ca. 60 Prozent der Respondenten, haben in beiden Erhebungswellen teilgenommen und stehen somit als Panel-Befragte zur Verfügung. Insbesondere die in der ersten Welle erzielte Stichprobenausschöpfung und die Panelausschöpfung in der zweiten Welle erreichten für schriftliche Befragungen sehr hohe Werte und sind als sehr zufriedenstellend zu bezeichnen.

*Tabelle 1: Ausschöpfungsquoten Bevölkerungsumfragen*

	Bad Säckingen	Wehr	Rickenbach	Herrisried	Gesamt
N Grundgesamtheit	16783	12753	3837	2743	36116
N Brutto SP	1000	1000	500	500	3000
<b>Welle 1</b>					
N Rücklauf	201	224	188	152	765
N Rücklauf ohne Ortsangabe					15
Realisierte Netto-SP					780
Ausschöpfungsquote in %	20,1	22,4	37,6	30,4	26,0
Anteil an Rücklauf in %	25,8	28,7	24,1	19,5	100
<b>Welle 2</b>					
N Rücklauf	144	121	116	97	478
N Rücklauf ohne Ortsangabe					37
Realisierte Netto-SP					515
Ausschöpfungsquote in %	14,4	12,1	23,2	19,4	17,2
Anteil an Rücklauf in %	28,0	23,5	22,5	18,8	100

## Gewichtung

Da der Anteil der Befragten je Gemeinde an der Stichprobe und am Rücklauf von der tatsächlichen Verteilung der Bevölkerung auf die Gemeinden abweicht, ist eine Gewichtung der Stichprobe nach der Wohngemeinde der Befragten erforderlich. Des Weiteren ist aus Untersuchungen zur Umfrageforschung bekannt, dass sich vor allem ältere Menschen und gut gebildete Personen überproportional häufig an Umfragen beteiligen

Um dennoch zuverlässige Schlüsse auf die Einstellungen der Grundgesamtheit ziehen zu können, sollten die Verzerrungen in der realisierten Stichprobe nach diesen soziodemographischen Merkmalen korrigiert werden. Dazu wird eine Gewichtung der realisierten Stichprobein Anlehnung an das sogenannte Poststratification-Verfahren (vgl. Gelman/Carlin 2000), in Bezug auf die Merkmale Gemeindegröße, Alter und Bildung vorgenommen. Diese Parameter sind für die Grundgesamtheit bekannt.<sup>55</sup> Technisch berechnen sich die Gewichte jeweils getrennt für die beiden Wellen in Anlehnung an das sogenannte Raking-Verfahren (vgl. Hao/Gelman 2003: 4). Dabei werden die Gewichte für die drei Merkmale jeweils schrittweise berechnet und miteinander verknüpft. Die Berechnung wurde nach drei Iterationen beendet. Alle nachfolgenden Analysen der Bevölkerungsumfragen sind gewichtet.<sup>56</sup> Nach der Gewichtung bildet die realisierte Stichprobe die Verteilung der Bevölkerung in der Grundgesamtheit über die Merkmale Herkunftsgemeinde, Alter und Bildung deutlich besser ab als zuvor (Tabelle 2).<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Die Informationen zu den Gemeindegrößen stammen von den Gemeinden, die Daten zur Verteilung von Alter und Bildung stammen aus Daten des Statistischen Bundesamtes für den Kreis Waldshut.

<sup>56</sup> Ausgenommen davon sind die multivariaten Analysen auf Grundlage des Paneldatensatzes.

<sup>57</sup> Es ist nicht möglich, für alle drei Merkmale gleichzeitig die Verteilung exakt abzubilden, da diese verbunden sind.

*Tabelle 2: Verteilung der Gewichtungsmerkmale (Angaben: Prozentanteile)*

	Ungewichtet	gewichtet	Grundgesamtheit
<b>Wohnort</b>			
Bad Säckingen	25,8	30,2	46,5
Wehr	28,7	42,7	35,3
Rickenbach	24,1	18,2	10,6
Herrisried	19,5	7,2	7,6
ohne Angabe	1,7	1,7	
<b>Bildung</b>			
noch Schüler	1,0	3,1	3,4
ohne Abschluss	1,0	3,9	3,9
Hauptschulabschluss	28,1	34,5	35,4
Mittlere Reife	28,7	20,0	20,7
Abitur	15,1	23,6	24,7
Studium	21,9	11,5	11,9
ohne Angabe	3,4	3,4	
<b>Alter</b>			
15-20	4,0	5,7	5,7
21-25	5,0	6,7	6,7
26-30	3,5	7,7	7,7
31-35	4,9	7,8	7,8
36-40	5,8	7,4	7,4
41-45	12,7	9,5	9,5
46-50	9,9	9,2	9,2
51-55	10,5	8,2	8,2
56-60	9,0	7,3	7,3
61-65	9,1	6,2	6,2
66+	21,8	20,8	24,1
ohne Angabe	3,4	3,4	

### **5.3.2 Die Einstellungen der Teilnehmer und der Bürger zum Pumpspeicherwerk und zum Beteiligungsverfahren Runder Tisch Atdorf**

Die Darstellung der Ergebnisse der Teilnehmer- und der Bevölkerungsumfrage ist nach sachlichen Gesichtspunkten gegliedert und beschreibt zunächst die Einstellungen der Teilnehmer des Runden Tisches und dann diejenigen der Bevölkerung. Zunächst werden die Akzeptanz des geplanten Pumpspeicherwerks betrachtet und insbesondere die für das Urteil der Teilnehmer und der Bürger maßgeblichen Aspekte untersucht. Danach wird auf die Bewertung des Runden Tisches eingegangen, insbesondere auf die Erwartungen an mögliche Ziele und Ergebnisse des Runden Tisches. Daneben werden die Einstellungen zum Prozess und zu den beteiligten Akteuren sowie die für die Bewertung des Runden Tisches maßgeblichen Gesichtspunkte behandelt. Zuletzt werden die für die Bewertungen maßgeblichen Gründe erfasst. Dieser Teil der Analyse beschränkt sich auf die Bevölkerungsumfrage, da die Anwendung entsprechender Verfahren wegen der kleinen Fallzahlen für die Auswertung der Teilnehmerbefragung nicht sinnvoll ist.

Da die Befragung in zwei bzw. drei Wellen am Beginn und am Ende des Dialogprozesses erfolgte, besteht die Möglichkeit zu prüfen, ob und wie sich die Einstellungen zum Projekt, zum Beteiligungsverfahren und zu den am Verfahren beteiligten Akteuren im Verlaufe des Prozesses veränderten. Dies ermöglicht Aussagen über eventuelle Wirkungen des Runden Tisches im oben 4.1. beschriebenen Sinne, z. B. hinsichtlich einer Steigerung von Informationsniveau, Urteilsfähigkeit sowie Verständnis für die Position der Gegenseite.

#### **5.3.2.1 Die Akzeptanz des geplanten Pumpspeicherwerks**

Wie viele andere Infrastrukturprojekte war der Bau des Pumpspeicherwerks Atdorf von Anfang an umstritten. Die Konflikte resultierten einerseits aus unterschiedlichen Interessenlagen und Wertvorstellungen sowie damit verbundenen Gegensätzen in der Einschätzung der Vorzüge und der Nachteile des Projekts. Auf der anderen Seite war auch die Kritik an der Art des Planungsprozesses und insbesondere an der Beteiligung der Bürger an der Planung des Projektes eine Quelle von Konflikten. In derartigen Situationen stellen Dialoge einen möglichen Weg dar, durch Information und Verhandlung zu einer Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte zu kommen oder zumindest den Konflikt durch ein allgemein akzeptiertes Verfahren zu begrenzen bzw. in einer geregelten Form auszutragen. Die Chancen, eine Einigung in der Sache zu erzielen, wurden von der Politik und anderen am Dialogprozess Beteiligten nicht als besonders groß eingeschätzt. Umso mehr richteten sich die Hoffnungen darauf, für den Konflikt über das Pumpspeicherwerk Atdorf durch ein als fair und sach-

gerecht eingeschätztes Dialogverfahren eine vernünftige Form zu finden und ihn dadurch zu begrenzen.

Somit sind zwei Aspekte der Einstellungen der Teilnehmer und der Bevölkerung zum Pumpspeicherwerk Atdorf untersuchungsrelevant: Erstens die Einstellungen zur Realisierung des Projekts und zweitens die Einstellungen zum Dialogprozess, seinen Komponenten und Ergebnissen. Im Hinblick auf das mit dem Runden Tisch verfolgte Ziel einer offenen, fairen und sachgerechten Austragung des Konfliktes nimmt der prozedurale Aspekt in dieser Studie den breiteren Raum ein. Um dessen Ergebnisse besser bewerten zu können, ist es zunächst einmal notwendig, die am Beginn und am Ende des Dialogprozesses gegebenen Positionen in der Sache zu beleuchten, um feststellen zu können, inwieweit die Konfliktparteien – in unserem Falle die Gegner und die Befürworter des Projekts – in ihrer Bewertung der Struktur, des Verlaufs und des Ergebnisses des Dialogprozesses zu übereinstimmenden Folgerungen gelangen.

Die Einstellung der Teilnehmer des Runden Tisches zum geplanten Projekt wurde am Beginn und am Ende des Runden Tisches mit der folgenden Frage erhoben:

*„Die Meinungen über den geplanten Bau des Pumpspeicherwerks Atdorf gehen weit auseinander. Bitte sagen Sie uns erst einmal ganz allgemein: Sind Sie für oder gegen den Bau des Pumpspeicherwerks?“*

*Antwortvorgaben: Ich bin dafür, ich bin dagegen, noch keine klare Meinung*

Darüber hinaus wurden die Teilnehmer in einer offenen Frage gebeten, die wichtigsten Gründe für und gegen den Bau zu benennen:

*„Was spricht Ihrer Meinung nach besonders stark FÜR den Bau des Pumpspeicherwerks Atdorf?“*

*„Gibt es Ihrer Meinung nach darüber hinaus noch weitere wichtige Argumente FÜR das Projekt? Bitte nennen Sie nur die Argumente, die Ihnen besonders wichtig sind?“*

*„Welches ist Ihrer Meinung nach das wichtigste Argument GEGEN den Bau?“*

*„Gibt es Ihrer Meinung nach darüber hinaus noch weitere wichtige Argumente GEGEN den Bau? Bitte nennen Sie nur die Argumente, die Ihnen besonders wichtig sind?“*

In der Bevölkerungsbefragung fand das folgende Frageformat zur Erhebung der generellen Einstellung zum Vorhaben Verwendung:

*„Die Meinungen über den geplanten Bau des Pumpspeicherwerks Atdorf gehen weit auseinander. Bitte sagen Sie uns erst einmal ganz all-*

*gemein, wie sehr Sie für oder gegen den Bau des Pumpspeicherwerks sind. Mit den Kästchen dazwischen können Sie Ihre Meinung abstufen.“*

Auch in der Bevölkerung wurden die Einstellungen durch weitere differenziertere Erhebungsinstrumente abgefragt, auf die wir in den entsprechenden Abschnitten dieses Berichts noch näher eingehen werden.

## **Einstellungen der Teilnehmer zum Projekt Atdorf**

Von den 30 Teilnehmern, die in der ersten, vor dem Beginn der Arbeit des Runden Tisches durchgeführten Befragung, geantwortet haben, sprechen sich 14 (47 Prozent) für den Bau des Pumpspeicherwerks aus, neun (30 Prozent) sind dagegen und sieben haben noch keine klare Meinung bzw. haben die Frage nicht beantwortet (23 Prozent). Nach Ende des Runden Tisches sind 24 Befragte (47 Prozent) für den Bau des Pumpspeicherwerks, 21 dagegen (41 Prozent) und 6 (13 Prozent) unentschieden bzw. machen keine Angaben. Im Laufe des Prozesses hat sich somit eine stärkere Polarisierung eingestellt. Der Anteil der Unentschiedenen ist gesunken, der der Gegner gestiegen, und der Anteil der Befürworter blieb stabil.

Die wichtigsten Gründe, welche die Teilnehmer an der ersten Befragung für und gegen den Bau des PSW anführen, finden sich in den Tabellen 3 und 4, getrennt nach der Position der Teilnehmer. Die Argumente werden dabei in der Reihenfolge ihrer Nennung im Fragebogen wiedergegeben.

Grundsätzlich bringen beide Seiten ähnliche Argumente für und gegen den Bau vor. Die Anzahl der Nennungen hängt jedoch davon ab, auf welcher Seite man steht. Gegner nennen nur wenige Pro-Argumente, Befürworter nur wenige Argumente gegen das Projekt. Insbesondere die Projektgegner geben kaum inhaltliche Argumente an, die für den Bau sprechen. Die Befürworter zeigen sich nicht ganz so einseitig und nennen auch einige Argumente gegen das Vorhaben. Die Argumente für die eigene Position sind in den Gruppen erwartungsgemäß breiter gefächert.

Inhaltlich betonen Kritiker besonders häufig die negativen Auswirkungen des Projekts auf den Umwelt- und Landschaftsschutz und stellen zugleich seinen energiepolitischen Nutzen in Frage. Etwas seltener werden die Auswirkungen auf den Tourismus und das Problem der Erdbebensicherheit des Staubeckens genannt. In der Bedeutung dieser Fragen sind sich Gegner, Befürworter und Neutrale einig, allerdings führen die Gegner, wie erwähnt, mehr Gegenargumente an als Befürworter und Neutrale. Die Argumente für das Projekt betonen vor allem die Sicherung der Energieversorgung, die Notwendigkeit der Energiewende und die positiven Auswirkungen des Projekts auf den Wirtschaftsstandort. Dies deutet darauf hin, dass in der Auseinandersetzung um das Pumpspeicherwerk Atdorf, jedenfalls soweit sie sich auf der Ebe-

ne der Entscheidungsträger und Stakeholder abspielt, ein grundlegender Konflikt zwischen Befürwortern traditioneller Prosperitäts- und Wachstumsziele und dem Wunsch nach einer intakten Umwelt stattfindet (Inglehart 1983). Er wird allerdings durch das Thema „Energiewende“ überlagert, deren Notwendigkeit sowohl Befürworter des Wachstums- als auch des Lebensstilparadigmas betonen.

Tabelle 3: Argumente gegen den Bau des Pumpspeicherwerks im Wortlaut, unterteilt nach Position der Teilnehmer

	<b>Teilnehmer gegen Bau des Pumpspeicherwerks</b>	<b>Teilnehmer noch keine klare Meinung</b>	<b>Teilnehmer für Bau des Pumpspeicherwerks</b>
<b>wichtigstes Argument GEGEN Pumpspeicherwerk Atdorf</b>	Erhaltung einer intakten Landschaft	Der massive Eingriff in die Landschaft	Der enorme Eingriff in die Natur
	Es gibt bessere Speichermöglichkeiten mit geringerem ideologischem Rucksack	Eingriff in die Landschaft und Betrug der Bevölkerung	Der gewaltige Eingriff in die Landschaft und die Natur
	gewaltige Landschaftszerstörung	Eingriffe in die Natur	Eingriff in das Landschaftsbild
	Naturschutz und Landschaftsverbrauch	Eingriffe in die Natur und Landschaft	es gibt keine Argumente
	Nutzen und Intensität des Eingriffes stehen nicht im Verhältnis	Landschaft- und Naturschutz, Tourismus	kurzzeitige Lärmbelästigung in der Bauphase
	Speicherung dient für europ. Atomstrom und behindert dezentralen Ausbau von Erneuerbaren Energien	Aufgabe von Quellen, die für Trinkwasser benötigt werden	Landschaftsverbrauch
	Vernichtung Wasserschutzgebiet	Behinderung (!) der Energiewende	Natur und Landschaft
	Zerstörung von Natur gegen Profit eines Privatunternehmens		Schutz der Quellen
			Schutz vor jedwelcher Belästigung
			Verbrauch von Landschaft und Natur
<b>weitere Argumente GEGEN Pumpspeicherwerk Atdorf</b>	Die negativen Auswirkungen des Vorhabens werden negiert	Alternativen	Angst vor Veränderungen
	Energiepolitisch unsinnig	Dimension des Projektes	Arsenproblematik
	Energiewirtschaftliche Notwendigkeit nicht nachgewiesen	Veredelung Atomstrom	Baukosten ?

Gefährdung der Heilquellen + Verlust des "Bad"-Titels	Großer Flaschenverbrauch für die Maßnahme	Quellenschutz
Hoher Flächenverbrauch, Verlust Erholung	Mangelnde Bürgerbeteiligung	Thermalquellenschutz
Hornbergbecken II: Vernichtung von Quellen, in Zukunft werden Kriege um Wasser geführt werden	Bedarf es ein Pumpenspeicherkraftwerk in dieser Größe?	Erdbebensicherheit
Notwendigkeit PSW nicht unabhängig nachgewiesen	Vorfestlegung auf Standort Atdorf	St. Floriansprinzip
Sicherung von Trink- und Heilwasser		Trinkwasserversorgung
falscher Standort		
Hornbergbecken II: Auswirkungen auf FFH-Gebiete/Rohrmoos/Steinschmäzler		
Überlagerung mit A98		
Variantenvergleich nicht gut erfolgt		
Wasserökologie		
Zusammenbruch Fremdenverkehr		
zusätzliche Belastung durch Bau AB		
Erdbebengefahr		
Erdbebensicherheit		
Haselbecken: Erdbebengefährdung/Staumauer nicht sicher/Naherholungsgebiet geht verloren für Bad Säckingen und Wehr		
sehr hoher Naturverbrauch		
Sicherung des Heilbadstandortes Bad Säckingen		
Unwiederbringliche Vernichtung Erholungsgebiete		

Tabelle 4: Argumente für den Bau des PSW im Wortlaut, unterteilt nach Position der Teilnehmer

	TN gegen Bau des PSW	TN noch keine klare Meinung	TN für Bau des PSW
<b>wichtigstes Argument FÜR PSW Atdorf</b>	Ausgleich der Stromschwankungen durch erneuerbare Energien	Bedarf an erneuerbaren Energien und Speicherkapazitäten	Baustein für bzw. bei der "Energiewende"
	Dass grundsätzliche Speicher benötigt werden - aber passgenau	Bedarf an Speichertechnologie	Bedarf an Stromspeichern
	gar nichts	Energiepolitischer Bedarf im Rahmen des Ausbaus erneuerbarer Energien	Gewährleistung der Netzstabilität und Versorgungssicherheit in Deutschland
	Nichts außer privatwirtschaftlichen Interessen	energiewirtschaftliche Notwendigkeit	Energiebeitrag
	Nichts außer privatwirtschaftlichen Interessen	Sofern das Argument belegt werden kann: Die Energiewende	Energiepolitische Notwendigkeit
	wirtschaftliche Interessen des Schluchseewerks	Momentan beste Energiespeichermöglichkeit	Energiepolitischer Bedarf
		Schluchseewerke wollen investieren	Energiewende zu den EE
			Die Konsequenz aus dem Ausbau der erneuerbaren Energien
			Konsequenz aus Energiewende
			Notwendigkeit in Bezug zu erneuerbaren Energien
		Speicherkapazität	
		Speichermöglichkeit von Energie	
<b>weitere Argumente GEGEN PSW Atdorf</b>	umweltfreundliche Energieform	Hohe Effizienz von PSken	bisher gibt es keine seriösen Speicherkapazitäten
	regionale Energieversorgung	Notwendig um Netzschwankungen	Förderung des Ausbaus regenerativer Energien

auszugleichen	
schnellere Verfügbarkeit von PSKen	Technisch erforderlich
	Verbesserung der Ausgleichsmaßnahmen
	Wertschöpfung in der Region
	Wirtschaftliche Impulse für die Region
	Wirtschaftsfaktor
	Wirtschaftsimpuls für den Hochrhein
	Wirtschaftskraft in Region
	Emissionsfreiheit der Anlage nach Bau
	Förderung der lokalen Unternehmen
	Förderung der lokalen Unternehmens Auftragsvergabe
	örtliche Wasserversorgung
	Regenerative Energien benötigen Speicherung
	Zusätzliche Speicherkapazitäten
	Investitionssumme zugunsten Arbeitsplatzsicherung
	Netzstabilität - Versorgungssicherheit
	Sicherung von Arbeitsplätzen
	Touristische Vermarktungsmöglichkeit

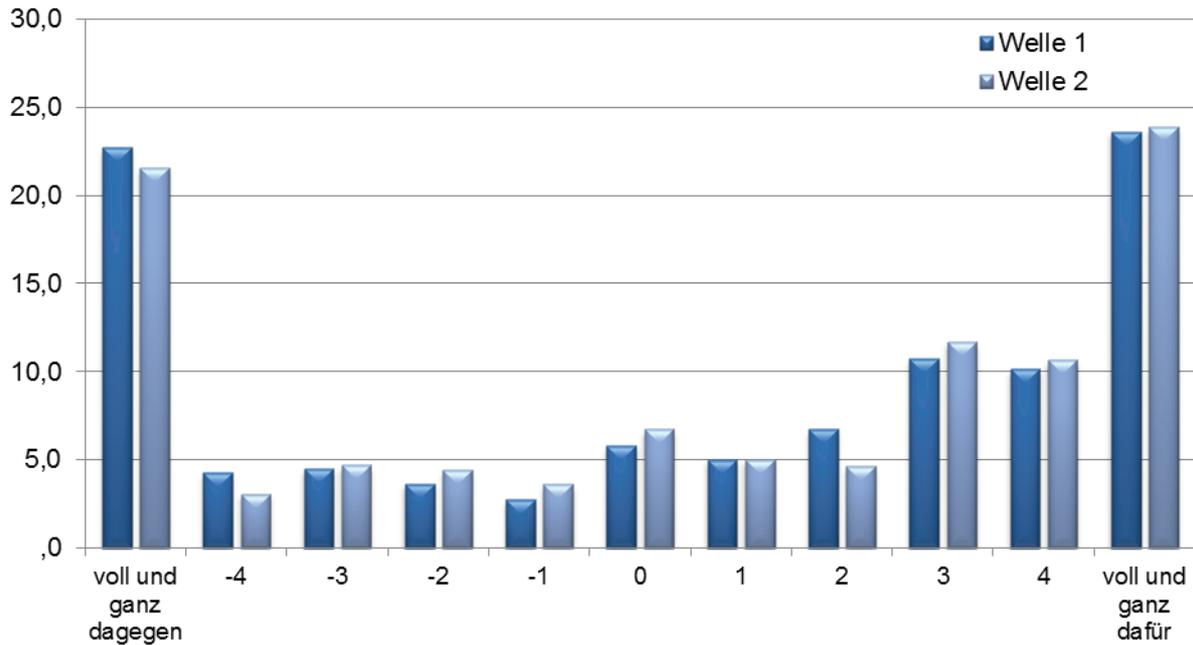
## **Die generellen Einstellungen der Bürger zum Projekt Atdorf**

Wie unter den Teilnehmern des Runden Tisches war der Bau des Pumpspeicherwerks Atdorf auch in der Bevölkerung hochgradig umstritten. Am Beginn wie am Ende des Dialogprozesses war die Öffentlichkeit in eine Gruppe von Gegnern und Befürwortern gespalten, eine neutrale Position nahmen nur wenige ein (vgl. Abbildung 1). Mit 55 Prozent (56 Prozent in Welle 2) sprach sich etwas mehr als die Hälfte der Befragten für den Bau des Pumpspeicherwerks aus, ungefähr jeder Dritte lehnte es ab. Damit war die Unterstützung für das Projekt unter den Bürgern etwas breiter als bei den Teilnehmern des Runden Tisches. Beide Gruppen wiesen vergleichbar stabile Einstellungen auf.

Die außergewöhnlich starke Polarisierung der Öffentlichkeit zeigt sich vor allem dann, wenn man die Verteilung der Antworten über die gesamte Skala betrachtet. Am Beginn des Runden Tisches bezogen 45 Prozent der Befragten auf einer von -5 bis +5 reichenden Skala die beiden Extrempositionen. Jeder zweite lehnte somit das Projekt ohne Wenn und Aber ab oder stimmte ihm ebenso uneingeschränkt zu. Auf der Seite der Projektgegner ist die kompromisslose Ablehnung besonders klar erkennbar, denn hier gibt es nur wenig moderate Kritiker. Auch wenn die meisten Befürworter ebenfalls die Extremposition beziehen, sind moderate Positionen deutlich häufiger anzutreffen als auf der Gegenseite.

Zur Konsensbildung oder auch nur zu einer leichten Annäherung der kontroversen Positionen konnte der Runde Tisch nichts beitragen. Die Antwortverteilungen in der zweiten Befragung decken sich fast vollständig mit denen der ersten, ohne jedes Anzeichen eines Einstellungswandels zwischen dem Beginn und dem Ende des Runden Tisches.

Abbildung 1: Zustimmung zum Bau des Pumpspeicherwerks (Angaben: Prozentanteile)

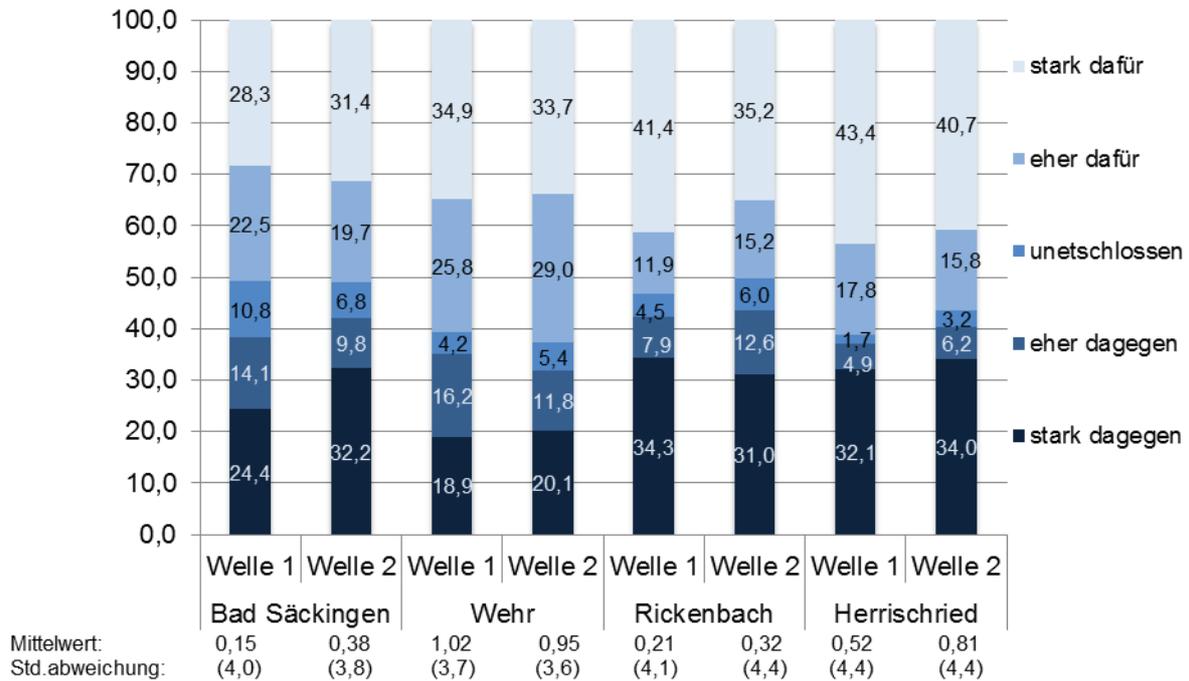


Skala reicht von -5 „voll und ganz dagegen“ bis +5 „voll und ganz dafür“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Welle 1 799, Welle 2 505.

Die vier Gemeinden sind unterschiedlich von einem Bau des Pumpspeicherwerkes betroffen. Abbildung 2 stellt die durchschnittliche Zustimmung zum Neubau insgesamt sowie getrennt nach Gemeinden dar. Ein Wert von -5 bedeutet dabei „voll und ganz dagegen“, +5 „voll und ganz dafür“. Die Einwohner der Gemeinden geben ein recht ähnliches Urteil ab, dennoch weisen Wehr und Herrischried eine signifikant<sup>58</sup> höhere Zustimmung auf. Die Unterschiede in den Mittelwerten zwischen den Erhebungswellen sind weder im Gesamten noch in den Gemeinden signifikant.

<sup>58</sup> Signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner gleich 10 Prozent. Dieses Signifikanzniveau wird auf alle weiteren quantitativen Analysen angelegt.

Abbildung 2: Zustimmung zum Neubauprojekt nach Gemeinden (Angaben: Prozentwerte)



Die ursprüngliche Skala reicht von -5 „voll und ganz dagegen“ bis +5 „voll und ganz dafür“. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Werte wie folgt zusammengefasst: +5,+4 „stark dafür“, +3,+2,+1 „eher dafür“, 0 „unentschieden“, -1, -2, -3 „eher dagegen“, -4, -5 „stark dagegen“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle W1/W2: Gesamt 799/505, Bad Säckingen 240/159, Wehr 347/195, Rickenbach 146/79, Herrisried 57/46.

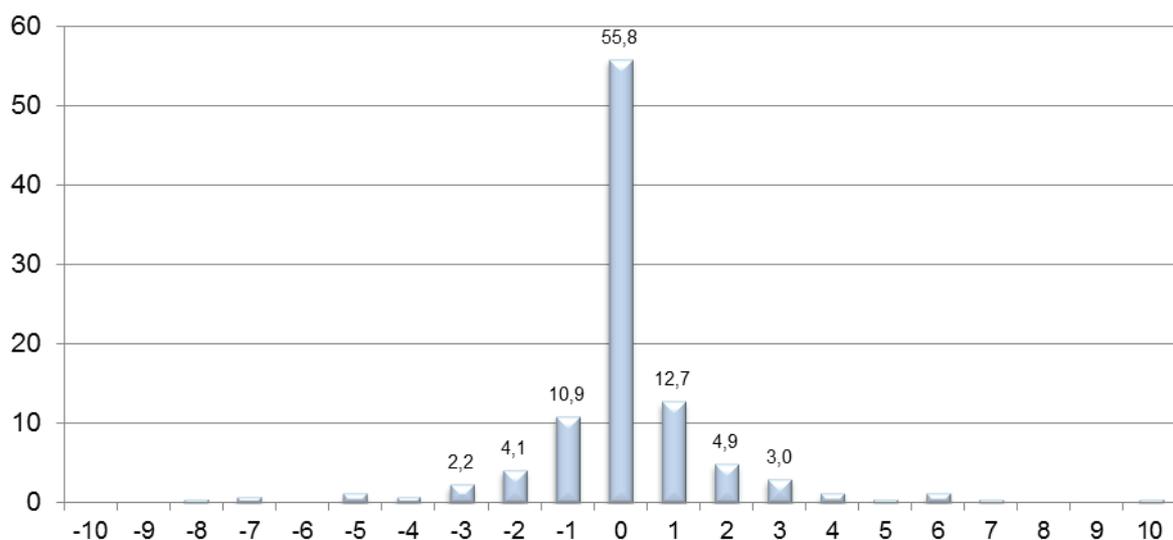
Die Einstellungen der Bevölkerung zum Pumpspeicherwerk Atdorf zeichnen sich somit durch zwei Merkmale aus. Einerseits sind sie außergewöhnlich polarisiert und andererseits blieben sie im Beobachtungszeitraum außerordentlich stabil. Wenn man die Verteilung der Einstellungen in der Gesamtbevölkerung betrachtet, vollzog sich während des knappen halben Jahres, das zwischen dem Beginn und dem Ende des Runden Tisches liegt, keine Annäherung der Standpunkte der Kontrahenten.

Dieser Eindruck kann allerdings bis zu einem gewissen Grade in die Irre führen, denn wie aus der Einstellungsforschung bekannt ist, gleichen sich individuelle Veränderungen der Einstellungen in der Gesamtbevölkerung aus. Ausschließlich auf Trenddaten gestützte Analysen unterschätzen oft das Ausmaß des tatsächlich erfolgten Einstellungswandels, da einige Personen von negativen zu positiven Einstellungen wechseln und vice versa. Ein genaues Bild vom gesamten Umfang der Veränderungen von Einstellungen kann man nur durch Untersuchungen auf der Individual-ebene gewinnen. Nur auf diese Weise lässt sich genau bestimmen, wie viele Befragte in ihren Einstellungen stabil blieben und wie viele die Seiten wechselten oder von

Unentschiedenen zu Gegner oder Befürwortern des Projektes wurden. Zu diesem Zweck erfolgt eine Panelanalyse, d.h. es gehen nur diejenigen Befragten in die Auswertungen ein, welche in beiden Wellen der Bevölkerungsumfrage teilgenommen haben und deren Antworten aus Welle 1 und Welle 2 individuell miteinander verbunden werden können.

Zunächst wird für jeden Befragten die Differenz aus der allgemeinen Einstellung zum geplanten Neubau-Projekt zwischen der ersten und zweiten Welle berechnet. Ein Wert von 0 bedeutet, dass der Befragte seine Position nicht verändert hat. Positive Werte bedeuten, dass der Befragte nach Ende des Runden Tisches stärker für das Projekt ist, negative Werte, dass er stärker gegen den Bau des Pumpspeicherwerkes ist als zu Beginn des Dialogverfahrens. Die Werte reichen theoretisch von -10 bis +10, wenn die Einstellung von einer äußeren Position zu anderen wechselt. Abbildung 3 gibt die Verteilung aller individuellen Einstellungsänderungen wieder.

*Abbildung 3: Veränderung der Position zum geplanten Pumpspeicherwerk (Angaben: Prozentanteile)*



Die Skala wurde berechnet als Differenz der Positionen der Bürger zum Pumpspeicherwerk in Welle 2 (Ende des Runden Tisches) und Welle 1 der Befragung (Beginn des Runden Tisches). Positive Werte bedeuten eine im Zeitverlauf zunehmende Zustimmung, negative eine steigende Ablehnung. Die Skala reicht von -10 bis +10. Fälle ungewichtet, Paneldaten. Gültige Fälle: 267.

Mehr als jeder zweite Befragte gibt in Welle 2 die gleiche Position zum Neubau-Projekt wie in Welle 1 an. Knapp ein weiteres Viertel gibt eine Position an, die sich nur um einen Skalenpunkt von der ursprünglichen Position unterscheidet. Ein solcher Unterschied auf Individualebene lässt sich aufgrund von Messungenauigkeiten noch nicht als substantielle Einstellungsänderung auffassen, da die ursprüngliche Skala

mit elf Skalenpunkten recht breit ist. Letztlich bleiben somit rund 20 Prozent Befragte, deren Urteil nach Ende des Runden Tisches ein anderes ist als zu Beginn. Ungefähr elf Prozent sind von Gegnern oder Neutralen zu Befürwortern des Pumpspeicherwerks geworden oder haben ihre ohnehin vorhandene Präferenz für das Projekt verstärkt. Bei nur halb so vielen wurden die Einstellungen zum Projekt kritischer. Dies bestätigt den Eindruck insgesamt stabiler Einstellungen zum Pumpspeicherwerk, macht aber gleichwohl deutlich, dass ein nicht unbeträchtlicher Anteil im Verlaufe des Beobachtungszeitraumes seine Position graduell oder gar grundsätzlich veränderte.

Dies war bei den Befragten, die sich am Beginn des Projektes als Gegner zu erkennen gaben, etwas stärker der Fall als bei den Befürwortern. Während die Einstellungen der Gesamtbevölkerung bei einer durchschnittlichen Veränderung von 0,08 Skalenpunkten (bei einem möglichen Maximum von 20 Punkten) faktisch stabil blieben, veränderten die Gegner ihre Position im Schnitt um 0,58 Skalenpunkte in die Richtung der Befürworter, die Befürworter bewegten sich um durchschnittlich 0,22 Skalenpunkte auf die Gegner zu. Beide Seiten schwächten ihre ursprüngliche Position ab und bewegten sich leicht aufeinander zu. Die Positionen haben sich einander etwas stärker angenähert als es die Daten der Trendanalyse nahelegen. Die Polarisierung der Einstellungen schwächte sich dadurch aber nur geringfügig ab und einem Konsens war man am Ende des Dialogprozesses nicht viel näher gekommen.

### **Ambivalenz gegenüber dem geplanten Pumpspeicherwerk**

In ihren Einstellungen zum geplanten Bau des Pumpspeicherwerks ist die Bevölkerung außergewöhnlich polarisiert, moderate Positionen werden kaum vertreten. In der Einstellungsforschung sind solche Konstellationen relativ ungewöhnlich. Dies deutet darauf hin, dass sich in den Einstellungen zum Projekt gegensätzliche Wertvorstellungen oder Interessenlagen widerspiegeln, die wenig Spielraum für die Suche nach Kompromissen lassen. Auf die Frage, wie solch konträre Positionen zustande kommen, gibt es mehrere Antworten: Entweder sind die Bewertungen der einzelnen Aspekte des Projekts konsistent oder die wichtigen Aspekte sprechen eindeutig für ein positives bzw. negatives Urteil. Eine dritte Möglichkeit wäre, dass die Befragten zwar in Einzelfragen zu differenzierten Urteilen kommen, aber dennoch eindeutige Folgerungen ziehen, wenn es um eine Gesamtbewertung geht. Welche dieser Annahmen zutrifft, lässt sich nur empirisch beantworten. Bei der Suche nach einer solchen Antwort muss man die Einstellungsstrukturen der Bürger noch detaillierter betrachten, als wir es bisher getan haben.

Eine genauere Analyse der Einstellung zu einzelnen Aspekten des Projekts ist auch mit Blick auf die Funktion eines Dialogprozesses für die Lösung politischer Konflikte notwendig. Situationen extremer Verhärtung der bestehenden Meinungen und Pola-

risierung lassen sich nur dann überwinden, wenn man Kompromissmöglichkeiten bei Teilaspekten auslotet. Mit diesem theoretisch interessanten und praktisch bedeutsamen Aspekt der Einstellungen zum Pumpspeicherwerk Atdorf beschäftigen wir uns im nächsten Abschnitt.

Ein Ansatzpunkt für das Finden von Kompromissen in hochgradig polarisierten Einstellungskonfigurationen ergibt sich aus der Widersprüchlichkeit, Differenziertheit oder Ambivalenz individueller Einstellungen. Nur selten lehnen Menschen eine Sache in allen ihren Teilaspekten ab oder stimmen allen einzelnen Aspekten eines Vorhabens zu. Typisch ist vielmehr – insbesondere bei komplexen Sachverhalten – das gleichzeitige Auftreten positiver und negativer Einstellungen zum selben Objekt, das die politische Psychologie als Ambivalenz bezeichnet (vgl. Rosenberg/Abelson 1960; Alvarez/Brehm 2002; Meffert et al. 2004; Maio/Haddock 2007). Zur Messung ambivalenter Einstellungen zum Bau des Pumpspeicherwerks wurden die Bürger gebeten, jeweils nur an die positiven und nur an die negativen Aspekte zu denken und für jede Seite ein Urteil abzugeben, wie stark sie dafür und dagegen sind:

Pro: *„Abschließend würden wir gerne noch einmal eine Frage zum geplanten Pumpspeicherwerk stellen. Denken Sie jetzt einmal bitte nur an die positiven Aspekte, die mit dem Neubau des Pumpspeicherwerks verbunden sind und lassen Sie die negativen Argumente außer Acht. Wie stark sprechen diese Aspekte FÜR das Projekt?“*

*Wertebereich und Antwortvorgaben: 3 „Sehr stark dafür“, 2 „ziemlich dafür“, 1 „ein wenig dafür“ oder 0 „überhaupt nicht dafür“.*

Contra: *„Und wenn Sie jetzt einmal nur an die negativen Aspekte denken, die mit dem Neubau des Pumpspeicherwerks verbunden sind und die positive Argumente außer Acht lassen. Wie stark sprechen diese Aspekte GEGEN das Projekt?“*

*Wertebereich und Antwortvorgaben: 3 „Sehr stark dagegen“, 2 „ziemlich dagegen“, 1 „ein wenig dagegen“ oder 0 „überhaupt nicht dagegen“.*

Am Beginn des Runden Tisches zeigte sich in den Einstellungen der Bevölkerung ein leichter, aber signifikanter Unterschied in der durchschnittlichen Bewertung der positiven bzw. negativen Seiten des Projekts. Auf der Skala von 0 bis 3 erzielten die Pro-Argumente einen Mittelwert von 1,5, die Contra-Argumente fanden bei den Bürgern mit einem Wert von 1,62 eine etwas größere Zustimmung. Erwartungsgemäß besteht eine stark negative Beziehung zwischen der Einschätzung der positiven und der negativen Aspekte. Personen, die den positiven Aspekten des Pumpspeicherwerks stark zustimmen, lehnen die negativen Gesichtspunkte stark ab und umgekehrt (Pearsons  $r$ : -0,91, hoch signifikant). Bereits diese ersten Ergebnisse deuten auf eine geringe

Ambivalenz der Einstellungen hin, was jedoch im Folgenden noch genauer zu prüfen ist. Zudem lösen negative Assoziationen im Mittel eine starke Ablehnung des Projekts aus, während dieser Zusammenhang auf der Seite der Befürworter etwas schwächer ausfällt. Das Übergewicht negativer Ansichten über das Projekt ändert aber erstaunlicherweise nichts an dem Umstand, dass sich eine knappe Mehrheit der Befragten für das Projekt ausspricht (vgl. 2.1.1).

Nach dem Ende des Runden Tisches hatte sich dieses anfängliche Bild insoweit verändert, als nunmehr die Argumente für den Bau eine höhere Zustimmung finden (Mittelwert 1,82) als die Argumente dagegen (Mittelwert 1,57). Auch die sehr stark negative Korrelation zwischen der Zustimmung zu diesen beiden konträren Positionen schwächt sich etwas ab (Pearsons  $r$  -0,61; hoch signifikant). Nach dem Ende des Runden Tisches scheint die Bewertung des geplanten Pumpspeicherwerks ambivalenter oder differenzierter geworden zu sein, ohne dass sich die generelle Einstellung zum Projekt geändert hätte. Anders formuliert: Die Bürger sehen das Projekt nach Ende des Beteiligungsverfahrens weniger einseitig und akzeptieren Argumente, die der eigenen Position widersprechen.

Das Ausmaß der Ambivalenz der Einstellungen lässt sich mit Hilfe der sogenannten Griffin-Formel genauer berechnen (vgl. Thompson et al., 1995). Auf einer von 0 bis 1 reichenden Skala indiziert ein Wert von 0 eine völlig eindeutige Einstellung, ein Wert von 1 ergibt sich bei einem gleichzeitigen Auftreten dezidiert positiver und negativer Einstellungen, d.h. bei starker Ambivalenz der Einstellungen zum Projekt. Die dazwischen liegenden Werte bilden den Grad an Einstellungsambivalenz ab.

Am Beginn des Runden Tisches lag die Ambivalenz im Schnitt bei einem Wert von 0,25. Gut 40 Prozent der Befragten weisen überhaupt keine Ambivalenz auf. Diese Befragten sind nicht empfänglich für die Argumente der Gegenseite. Acht Prozent sind leicht ambivalent. Sie äußern sich zwar deutlich für eine Seite, stimmen aber auch bis zu einem gewissen Grad der Sichtweise der Gegenseite zu. 46 Prozent sind moderat ambivalent und nur drei Prozent der Befragten befinden sich in einem starken Konflikt, weil ihnen sowohl die positiven als auch negative Aspekte des Bauprojekts deutlich präsent sind.

Nach Ende des Runden Tisches zeigt die Bevölkerung mit einem Wert von 0,35 ein deutlich höheres Maß an Ambivalenz. Nur noch 22 Prozent der Befragten weisen keinerlei Ambivalenz auf. Jeder dritte Befragte ist leicht ambivalent und jeder vierte Befragte moderat ambivalent. Den relativ größten Zuwachs hat jedoch die Gruppe der stark Ambivalenten: 20 Prozent gewinnen den positiven Aspekten eine große Bedeutung ab und befürworten deshalb den Bau des Speicherwerks deutlich. Gleichzeitig akzeptieren sie Argumente gegen das Bauvorhaben. Nach Ende des

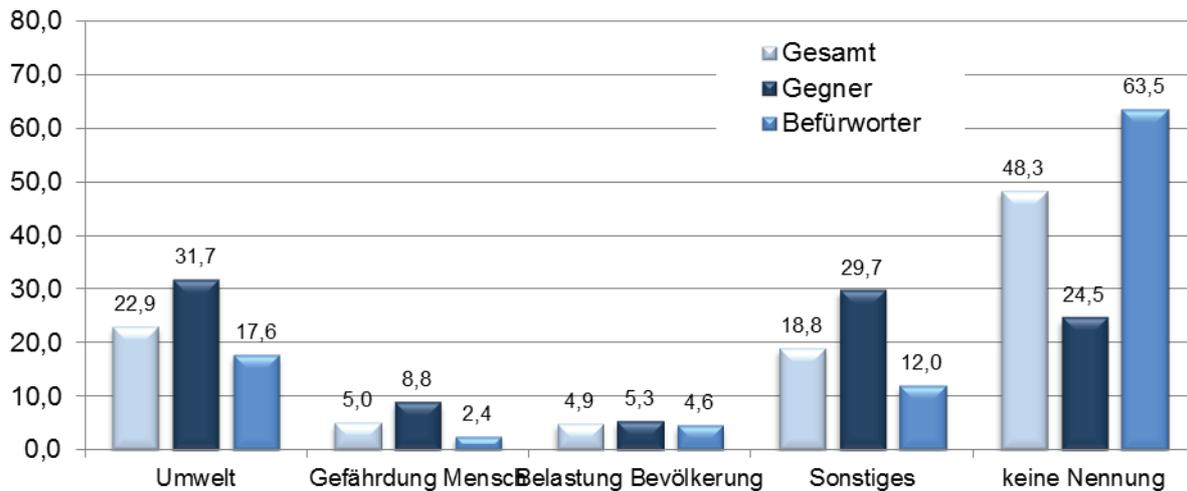
Runden Tisches beurteilt die Bevölkerung das Für und Wider zwiespältiger, man könnte auch sagen, ausgewogener als an seinem Beginn.

## **Für und Wider aus Sicht der Bevölkerung**

Auf dem Weg zu einer Abschwächung der Kontroverse hilft das Wissen um das Nebeneinander negativer und positiver Sichtweisen auf das Projekt nur bedingt weiter. Konfliktlösungen werden leichter, wenn es gelingt, einzelne gemeinsame Problemsichten zu identifizieren oder Projekteigenschaften zu finden, bei deren Bewertung keine allzu großen Unterschiede auftreten oder bei denen sich im Verlauf des Dialogprozesses eine gewisse Annäherung der Standpunkte vollzog. Um den für die Positionen von Befürwortern und Gegnern maßgeblichen Argumenten näher zu kommen, wurden alle Befragte gebeten, die drei wichtigsten Argumente für und gegen den Bau des Pumpspeicherwerkes in offenen Nennungen anzugeben. In der Befragung vor Beginn des Runden Tisches gaben 23 Prozent der Befragten keine Argumente gegen den Bau an. Knapp die Hälfte nennt ein oder zwei Kontra-Argumente, knapp 30 Prozent nennen drei Argumente dagegen. Die Verteilung der positiven Argumente für das Bauprojekt sieht ähnlich aus. Nur eine Minderheit der Befragten hat demnach keinerlei inhaltliche Vorstellungen vom Nutzen und Schaden des Pumpspeicherwerkes. Ein deutlich größerer Anteil weist demgegenüber eine zumindest rudimentär entwickelte oder gar auf vielfältige Argumente gestützte Problemsicht auf.

Insgesamt wurden 1.261 Nennungen abgegeben. Von den drei möglichen Nennungen je befragter Person gegen den Bau entfallen ungefähr 23 Prozent auf Umweltschutz-Argumente (vgl. Abbildung 4). Gleichberechtigt folgen auf der nächsten Position mit neun und fünf Prozent der Nennungen die Argumente, welche die durch den Bau ausgelösten Gefahren und Belastungen für die Menschen hervorheben. Die übrigen Nennungen verteilen sich auf verschiedene Aspekte des Projekts wie den Flächenverbrauch, seine fehlende Notwendigkeit, die Kosten, die Auswirkungen auf das Naherholungsgebiet und idiosynkratische Nennungen. Ähnlich wie bei den Teilnehmern des Runden Tisches nehmen ökologische, mit Lebensstilzielen verbundene Argumente den größten Anteil der Nennungen ein. Die Gegner des Projektes bringen deutlich mehr Argumente gegen den Bau vor als die Befürworter zu Gunsten des Projekts. Während 63,5 Prozent der Befürworter keine Contra-Argumente nennen, beträgt der Anteil bei den Gegnern nur ein Viertel.

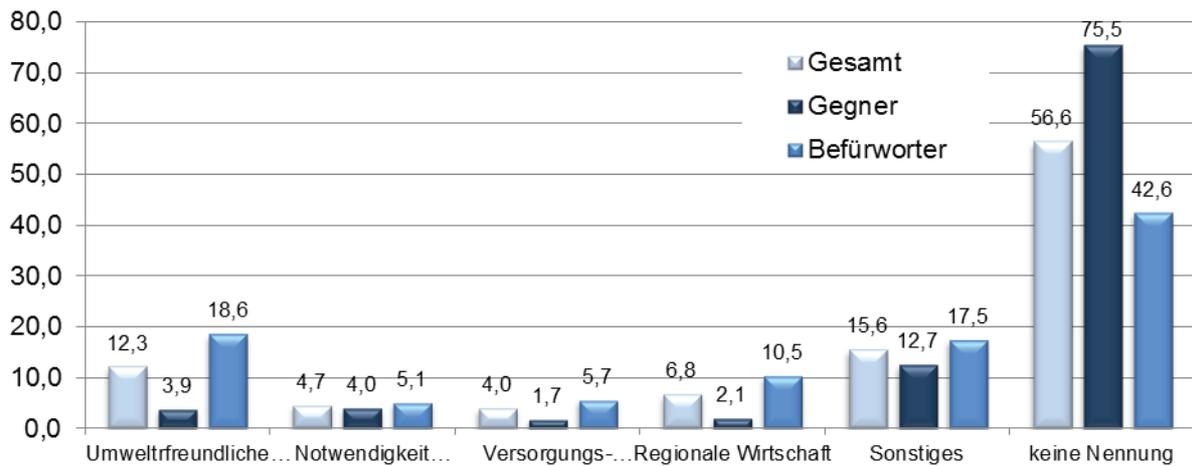
Abbildung 4: Verteilung der Argumente gegen das Pumpspeicherwerk (Angaben: Prozentanteile)



Prozentuierungsbasis sind jeweils drei mögliche Nennungen von folgender Anzahl von Befragten: Gesamt 812, Gegner 303, Befürworter 450. Fälle gewichtet.

Argumente für das Projekt wurden mit 1.058 Nennungen seltener genannt als Gegenargumente. Von 2436 möglichen Nennungen (maximal drei je Befragtem entfallen gut zwölf Prozent auf die „umweltfreundliche Energiegewinnung“ (vgl. Abbildung 5). Zu solchen Nennungen gehören beispielsweise Argumente wie der Ausbau regenerativer Energien oder der Atomausstieg, welcher das Pumpspeicherwerk notwendig mache. Zwei weitere Kategorien von Argumenten gehen in eine ähnliche Richtung und beziehen sich auf die Funktionalität des Pumpspeicherwerks: fünf Prozent der Antworten beziehen sich auf die Notwendigkeit von Speichermöglichkeiten, weitere vier Prozent auf die Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung. Sieben Prozent der abgegebenen Nennungen verweisen auf die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft durch Bau und Betrieb des Pumpspeicherwerks. Die Kategorie „Sonstiges“ enthält Nennungen zu Gewinnbestrebungen des Inverstors, unspezifische Verweise auf Strom und idiosynkratische Nennungen. Auch hier stimmen die Argumentationsmuster von Bürgern und Teilnehmern des Runden Tisches relativ stark miteinander überein. Bei der Nennung von Argumenten für das Pumpspeicherwerk unterscheiden sich Gegner und Befürworter voneinander. Die Gegner nennen nur wenige Pro-Argumente, während die Befürworter dies mehrheitlich tun. Im Vergleich mit den Argumenten in Abbildung 5 wird deutlich, dass die Projektgegner deutlich einseitiger argumentieren als die Befürworter des Projektes.

Abbildung 5: Verteilung der Argumente für das Pumpspeicherwerk (Angaben: Prozentanteile)



Prozentuierungsbasis sind jeweils drei mögliche Nennungen von folgender Anzahl von Befragten: Gesamt 812, Gegner 303, Befürworter 450. Fälle gewichtet.

Während sich die Befürworter und Gegner des Pumpspeicherwerks in ihren Argumentationsstrukturen nicht stark voneinander unterscheiden – die Nennungen der genannten negativen Aspekte variieren zwischen beiden Gruppen lediglich um fünf bis sechs Prozentpunkte – greifen Gegner und Befürworter des Projekts in teils sehr unterschiedlicher Weise auf Argumente zu Gunsten des Projekts zurück. Für die Projektbefürworter ist die umweltfreundliche Energiegewinnung das mit weitem Abstand wichtigste Argument für den Bau. Die Gegner nennen dieses Argument nur halb so oft, gleich wichtig ist ihnen die Notwendigkeit der Bereitstellung eines Energiespeichers. Diesen Aspekt betonen die Gegner sogar stärker als die Befürworter. Während weder die Gegner noch die Befürworter vom Pumpspeicherwerk einen großen Beitrag zur Sicherheit der Energieversorgung erwarten, beurteilen sie die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft wiederum sehr unterschiedlich: 18 Prozent der Befürworter führen diesen Gesichtspunkt an, aber nur acht Prozent der Gegner. Zudem nannten viele Gegner bei den Argumenten für das Pumpspeicherwerk implizite Gegenargumente, wie zum Beispiel „Profitgier der Investoren“. Solche Nennungen sind für den hohen Ausschlag dieser Kategorie verantwortlich.

Wie die vorliegenden Daten erkennen lassen, weisen die Einstellungen zum Pumpspeicherwerk Atdorf ein gewisses Ausmaß an Ambivalenz bzw. Differenziertheit auf, und zwar sowohl in der Gesamtbevölkerung als auch bei den Befürwortern und Gegnern. Lässt man die relativ seltenen, den Restkategorien zugeordneten Argumente außer Betracht, dann führen die Befragten am häufigsten negative Auswirkungen des geplanten Pumpspeicherwerks auf die Umwelt als Argument an, an zweiter Stelle rangieren die positiven Aspekte einer umweltfreundlichen Energiegewinnung und

die positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Zwar erreichen die beiden positiven Aspekte zusammen genommen nicht den Anteil an Nennungen, der auf potenzielle Umweltgefährdungen entfällt, sie haben aber für die Gesamtbevölkerung ebenfalls einen hohen Stellenwert. Die Verteilung der Argumente im Publikum insgesamt deutet auf eine ambivalente bzw. differenzierte Sichtweise des Projekts hin, in der Vorzüge wie auch Nachteile gesehen werden.

Auch Gegner und Befürworter sehen das Projekt nicht ausschließlich in einer Schwarz-Weiß-Perspektive. Sie nennen erwartungsgemäß mehr Argumente, die ihre Position stützen als solche, die ihr widersprechen. Auf der anderen Seite sind sie jedoch dazu bereit, Gegenargumente aufzunehmen. Im Hinblick auf die am häufigsten genannten Argumente zugunsten des Pumpspeicherwerks sind sich Befürworter und Gegner allerdings einiger als bei den Gegenargumenten. Beide Seiten schätzen die Umweltrisiken ähnlich hoch ein und räumen ihnen den mit Abstand größten Stellenwert unter allen Argumenten ein. Über die positiven Seiten des Projekts besteht zwischen den beiden Gruppen aber nur eine geringe Übereinstimmung. Dort, wo sie besteht – nämlich bei der Versorgungssicherheit – handelt es sich um ein in der Summe wenig bedeutsames Argument. Es scheint also sehr schwierig zu sein, Felder zu finden, auf denen sich Gegner und Befürworter auf einen Konsens über die Sinnhaftigkeit des Projektes verständigen könnten. Im Hinblick auf Argumente gegen seine Durchführung erscheint dies einfacher zu sein.

## **Wichtigkeit und Betroffenheit**

Für die Einwohner der vier Gemeinden hatte der geplante Bau des Pumpspeicherwerks eine große Relevanz. Von der Landesregierung als Teil der Energiewende eingeführt und propagiert, konnte die Bevölkerung von diesem Projekt eine ganze Reihe von Veränderungen der Lebensbedingungen erwarten. Hierzu gehören die Auswirkungen auf das Landschaftsbild und die natürlichen Ressourcen, die Effekte für den Tourismus, den lokalen Arbeitsmarkt oder die Finanzsituation der Gemeinden. Da diese Sachverhalte in den Medien breit diskutiert wurden, dürfte die Bedeutung des Projektes den Menschen vor Ort präsent gewesen sein.

Die wahrgenommene Betroffenheit der Bevölkerung wurde durch eine direkte Frage danach erhoben, wie stark sich die Bürger durch den Bau des Pumpspeicherwerks persönlich betroffen fühlten. Auf einer Skala von -2 „überhaupt nicht betroffen“ bis +2 „sehr stark betroffen“ liegt der Durchschnitt mit 0,2 leicht über der numerischen Skalenmitte. Darin deutet sich an, dass die Bürger sich durch das Projekt nur mäßig betroffen fühlen. Die starke Streuung der Bewertungen über die Skala (Standardabweichung: 1,2) indiziert allerdings große Unterschiede in der Wahrnehmung der persön-

lichen Betroffenheit. 42 Prozent der Bürger rund um den Standort des geplanten Speicherwerks fühlen sich eher oder sehr stark betroffen. Eine weitere große Gruppe von 30 Prozent verortet sich in der Mitte. Auf der anderen Seite stehen etwa 17 Prozent der Bürger, die sich weniger betroffen sehen. Immerhin 10 Prozent der Befragten geben an, überhaupt nicht betroffen zu sein. Nur eine Minderheit von etwas mehr als einem Viertel der Befragten hält sich somit für nicht vom Projekt betroffen. In dieser Gruppe sieht aber etwa jeder Dritte in seinem persönlichen Umfeld Betroffene. Dies spielt eine wichtige Rolle, da aus der politischen Einstellungs- und Partizipationsforschung bekannt ist, dass Netzwerke des sozialen Umfeldes wichtige Erklärungsfaktoren für politische Meinungsbildung und politisches Verhalten darstellen (vgl. z.B. Huckfeldt/Sprague 1995; Verba et al. 1995)

Neben der persönlichen Betroffenheit vom Bau des Pumpspeicherwerks kann auch die gesellschaftliche bzw. politische Bedeutsamkeit des Projekts die Bürger dazu veranlassen, ihm eine mehr oder weniger große Bedeutung zuzuweisen. Am Beginn des Dialogverfahrens stuften die Befragten das Projekt im Durchschnitt als wichtig, aber nicht als sehr wichtig ein. Auf einer Skala zwischen -2 „unwichtig“ und +2 „sehr wichtig“ lag der Mittelwert bei 0,9. Fast drei Viertel der Befragten hielten das Thema für wichtig oder sehr wichtig. Dagegen wiesen ihm nur weniger als zehn Prozent eine geringe Bedeutung zu.<sup>59</sup> Nach dem Abschluss des Runden Tisches lag der Mittelwert unverändert bei 0,9. In der Gesamtbewertung der Bürger hatte sich somit die Bedeutsamkeit des Projekts im Verlaufe des Dialogprozesses nicht verändert.

## **Informiertheit**

Eine wichtige Funktion aller Beteiligungsverfahren besteht darin, das Informationsniveau und die Urteilsfähigkeit der Bevölkerung zu erhöhen. Dies ist einerseits eine Aufgabe der politischen Entscheidungsträger und der Konfliktparteien, andererseits soll auch Berichterstattung der Massenmedien zur Information und Urteilsbildung beitragen. Die Transparenz des Planungs- und Entscheidungsverfahrens sowie eine sachgerechte und bürgerfreundliche Präsentation von Informationen und Argumente bilden wichtige Voraussetzungen dafür, das in der Öffentlichkeit vorhandene Wissen über die mit einem Projekt verfolgten Ziele, die zur Verwirklichung der Ziele erforderlichen Maßnahmen, die Kosten der Projektrealisierung sowie die damit verbundenen Chancen und Risiken zu erhöhen (Smith 2004). Erst dies schafft die Grundlage für eine nicht ausschließlich auf Werte und Interessen, sondern auch auf Fakten gestützte Urteilsbildung über das Projekt.

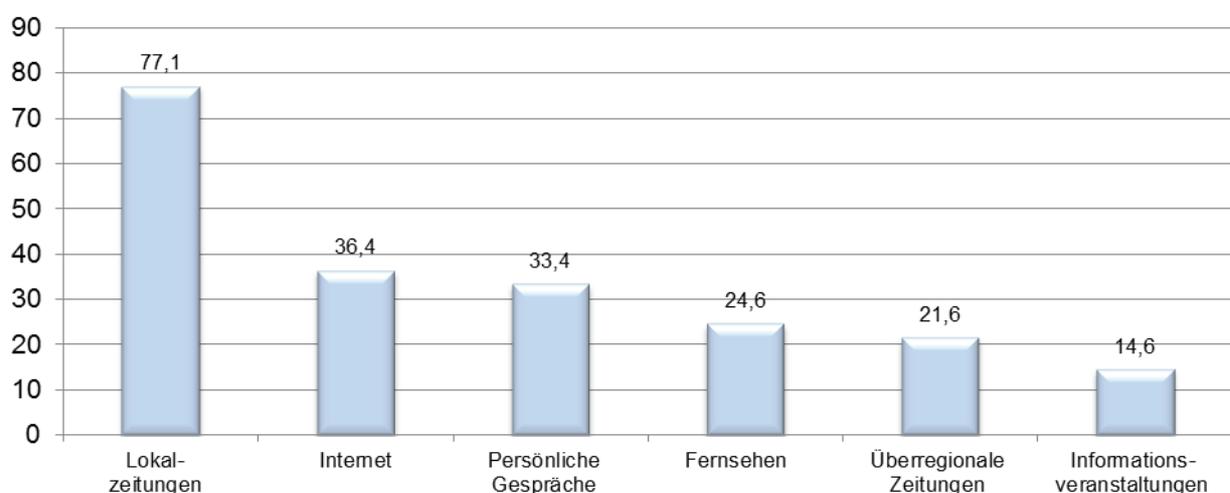
---

<sup>59</sup> Einschränkung ist anzumerken, dass die Teilnahme an der Umfrage aufgrund von Betroffenheit und der persönlichen Wichtigkeit des Themas verzerrt sein kann, da sich zu einer Umfrage zum Thema Pumpspeicherwerk natürlich vermehrt diejenigen beteiligen, denen das Thema wichtig ist.

An den Verhandlungen des Runden Tisches und seiner Arbeitsgruppen, die ausdrücklich dem Zweck dienten, Fakten zu klären und die Positionen der Entscheidungsträger und der Konfliktparteien offen zu legen, waren Vertreter der nichtorganisierten Öffentlichkeit nicht unmittelbar beteiligt. Dennoch richtete sich die Arbeit des Gremiums an die Bevölkerung insgesamt. Die Plenarverhandlungen des Runden Tisches fanden öffentlich statt und wurden per live-stream im Internet übertragen. Die Lokalpresse berichtete ausführlich über das Projekt und das Partizipationsverfahren. Jeder, der sich über das Projekt und das Verfahren informieren wollte, hatte die Gelegenheit, dies zu tun.

Die Antworten auf die Frage nach den zur Information genutzten Quellen bzw. Medien verdeutlicht die starke Präsenz des Projektes Pumpspeicherwerk Atdorf und des Runden Tisches in der lokalen, öffentlichen Kommunikation. Die Lokalpresse war das mit weitem Abstand am breitesten genutzte Medium: Drei von vier Befragten gaben an, die Lokalpresse sehr häufig oder häufig zur Informationsbeschaffung zu nutzen. Ungeachtet dieser klaren Dominanz der lokalen Printmedien im Kommunikationsprozess spielen auch andere Informationsquellen zumindest für starke Minderheiten eine wichtige Rolle. Der zweite Platz, den die Nutzung des Internet unter den Informationsquellen einnimmt, unterstreicht die zunehmend wichtige Rolle digitaler Medien in der politischen Kommunikation und für die Herstellung von Transparenz in öffentlichen Planungsprozessen (Kubicek 2010; Kubicek/Lippa/Koop 2011). Fast ebenso wichtig wie das Internet sind persönliche Gespräche, erst mit einem gewissen Abstand folgt die Informationsbeschaffung durch das Fernsehen und überregionale Zeitungen. Noch seltener werden offizielle Informationsveranstaltungen genutzt.

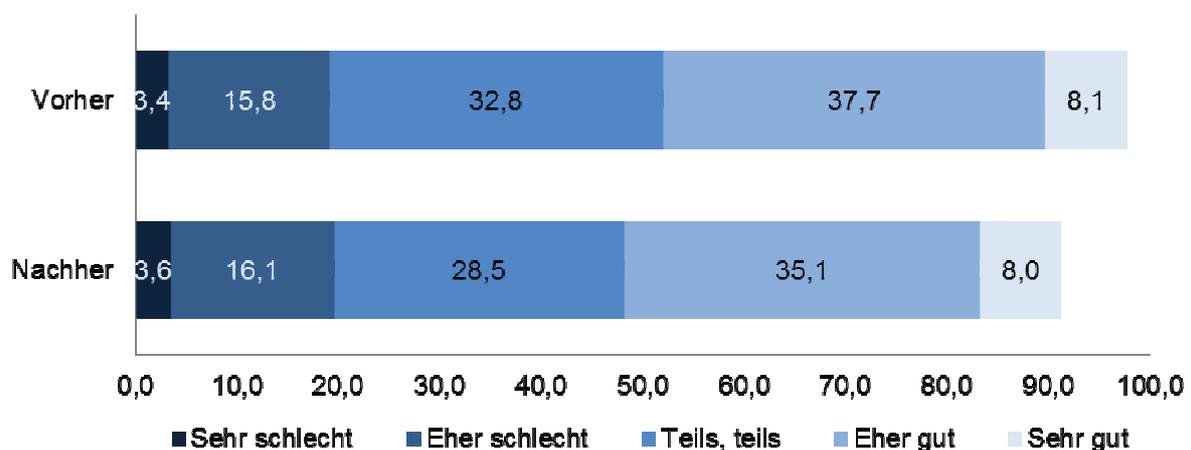
Abbildung 6: Informationsquellen über das Projekt Atdorf (Angaben: Prozentanteile)



Anteil der Nennungen die auf die Antwortkategorien „häufig“ und „sehr häufig“ entfallen. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: 747-782.

Wie schätzen die Befragten die Qualität der Informationen ein und wie hat sich ihre subjektive Einschätzung des Informationsniveaus im Laufe des Prozesses verändert? Am Beginn des Dialogverfahrens fühlten sich die meisten Befragten im Allgemeinen gut informiert über das Projekt: 46 Prozent der Befragten fühlten sich gut oder sehr informiert, 33 Prozent teils-teils, und nur 19 Prozent gaben an, sich schlecht oder sehr schlecht informiert zu fühlen. Auf Seiten der Befürworter war das subjektive Informationsniveau mit einem Mittelwert von 0,53 deutlich besser als auf Seiten der Gegner (0,03). Diese Verteilung hatte sich nach dem Abschluss des Runden Tisches nicht grundlegend verändert: Schlecht informiert fühlten sich nunmehr 20 Prozent der Befragten, auf die Mittelkategorie entfielen 29 Prozent der Antworten, während sich 43 Prozent gut informiert fühlten. Hinter dieser vergleichsweise stabilen Antwortverteilung verbergen sich allerdings unterschiedliche Entwicklungen bei den Gegnern und den Befürwortern. Die Gegner des Projektes fühlen sich mit einem Wert von -0,13 im Schnitt nun noch etwas schlechter informiert als am Beginn des Runden Tisches. Dagegen hatte das Gefühl, gut über das Projekt informiert zu sein, bei den Unterstützern im Vergleich mit dem positiven Wert der ersten Befragung noch einmal geringfügig zugenommen (0,62).

Abbildung 7: Subjektive Informiertheit über das Projekt Atdorf (Angaben: Prozentanteile)

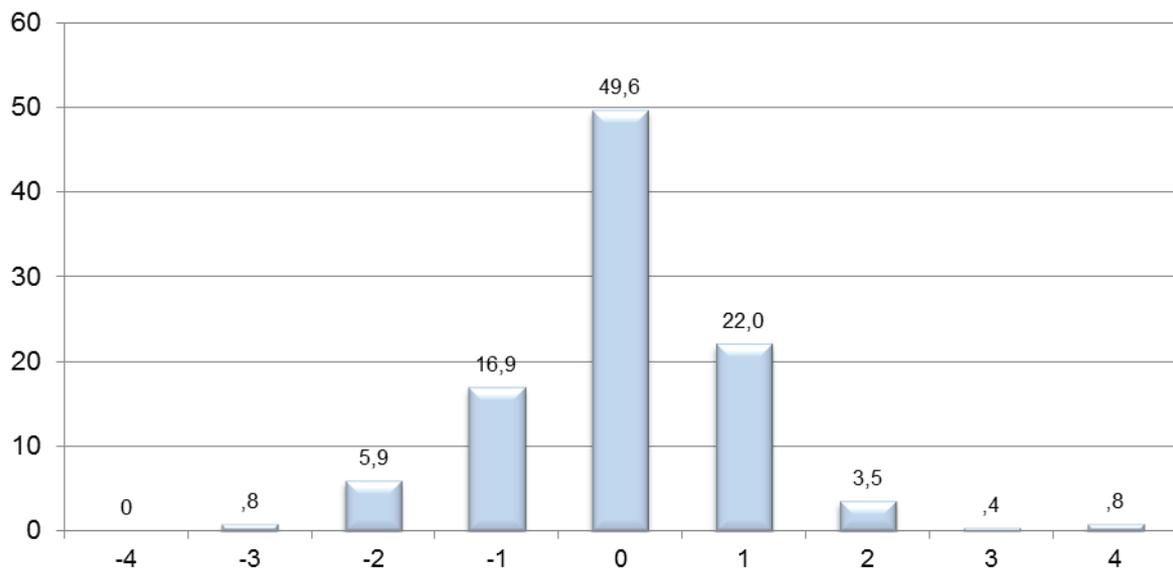


Anteil der Nennungen die auf die Antwortkategorien „häufig“ und „sehr häufig“ entfallen. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Welle 1 794, Welle 2 477.

Wie bei der Untersuchung der Akzeptanz ergibt sich bei einer Betrachtung der individuellen Veränderung des wahrgenommenen Informationsniveaus die Notwendigkeit, die auf die Trendanalysen gestützten Folgerungen zu korrigieren. Der Eindruck, dass sich die Befragten am Ende des Dialogprozesses möglicherweise noch schlechter informiert fühlten als an seinem Beginn, lässt sich nicht aufrechterhalten. Die Hälfte der

Befragten in der Bevölkerung fühlt sich demnach nach Ende des Runden Tisches nicht besser informiert als zuvor. Der Rest fühlt sich zu gleichen Teilen besser oder schlechter informiert.

Abbildung 8: Veränderung der Informiertheit über das Projekt (Angaben: Prozentanteile)



Die Skala wurde berechnet als Differenz der Informiertheit (Welle 2 minus Welle 1). Positive Werte bedeuten eine im Projektverlauf zunehmende Informiertheit, negative eine abnehmende Informiertheit. Die Skala reicht von -4 bis +4. Gültige Fälle: 254 (Paneldaten).

Ob das mit dem Dialogverfahren verfolgte Ziel, das Informationsniveau der Öffentlichkeit zu verbessern, verfehlt wurde, lässt sich auf der Grundlage dieser Daten nicht eindeutig feststellen. Klar ist jedoch, dass die subjektive Bewertung des eigenen Informationsniveaus am Ende des Prozesses nicht besser war als zu Beginn. Eine breite Mehrheit der Befragten fühlte sich zumindest teilweise informiert, die größte Gruppe aller Bürger gab sogar an, gut oder sehr gut informiert zu sein. Allerdings sehen Befürworter und Gegner diesen Sachverhalt unterschiedlich und ändern ihre Einstellungen im Verlaufe des Prozesses auch in eine entgegengesetzte Richtung. Es ist zu vermuten, dass sich in diesen Antwortmustern die Unterschiede in der Zufriedenheit mit dem Verfahrensausgang widerspiegeln.

Im Prozess der Informationsvermittlung spielen einzelne Akteure in der Sicht der Bevölkerung eine unterschiedliche Rolle. Dies betrifft nicht allein die Frage, ob diese Akteure ihre Informationspflicht gut oder schlecht erfüllen, sondern auch die Art der von ihnen vermittelten Informationen. Unverzerrte oder ausgewogene Informationen erhalten die Bürger nach ihrer eigenen Einschätzung weder von den Projektbetrei-

bern noch von den Projektgegnern, aber auch nicht von der Politik oder von der Presse (vgl. Tabelle 5). Die Projektbetreiber informieren die Öffentlichkeit nach der Einschätzung der Bürger relativ gut über die Vorzüge des Projekts. Nur eine kleine Minderheit attestiert ihnen jedoch, auch über die Risiken gut zu informieren. Dazu spiegelverkehrt wird die Informationspolitik der Projektgegner wahrgenommen, die gut über die Risiken, aber deutlich schlechter über den Nutzen informieren. Die Bevölkerung schätzt allerdings das Informationsverhalten der Projektgegner im Vergleich mit dem der Betreiber als nicht ganz so einseitig ein. Als ausgewogen wird es aber auch nicht wahrgenommen.

*Tabelle 5: Wahrgenommene Information über Nutzen und Risiken des Projekts durch einzelne Akteure, (Angaben: Prozentanteile)*

	Nutzen		Risiken	
	vorher	nachher	vorher	nachher
Projektbetreiber	36,5	38,3	14,9	16,0
Projektgegner	25,8	24,1	41,8	38,4
Politik	8,0	10,3	5,7	8,3
Presse	49,3	35,6	39,4	31,3
N	772-787	451-460	769-783	450-459

Die Skala reicht von -2 „sehr schlecht“ bis +2 „sehr gut“. Die Tabelle gibt den Anteil der Nennungen wieder, die auf die Antwortkategorien „sehr gut“ und „eher gut“ entfallen. Fälle gewichtet.

Ein ganz anderes Bild zeigt sich bei der Bewertung des Informationsverhaltens der Politik und Presse. In den Augen der Öffentlichkeit kommt die Politik ihrer Informationspflicht überhaupt nicht nach. Maximal zehn Prozent bewerten die von der Politik erhaltenen Informationen als gut. Kein anderer Akteur, selbst die beiden Konfliktparteien, schneiden im Urteil der Bevölkerung auch nur annähernd so schlecht ab wie die Entscheidungsträger in der Politik. Dagegen bewertet die Öffentlichkeit das Informationsverhalten der Presse relativ gut. Im Durchschnitt aller Einzelurteile schneidet die Presse am positivsten ab, auch wenn sie eher die positiven als die negativen Aspekte des Projektes zu betonen scheint.

Dieses Grundmuster in der Bewertung des Informationsverhaltens einzelner am Dialog über das Pumpspeicherwerk Atdorf beteiligter Akteure zeigt sich in der Umfrage am Beginn wie am Ende des Runden Tisches. Von wenigen, aber wichtigen Ausnahmen abgesehen, bleiben auch die einzelnen Aspekte der Bewertung relativ stabil. Die Bewertung des Informationsverhaltens der Betreiber und der Politik verbessert sich geringfügig, ohne dass die diesen Akteuren unterstellten Schwächen verschwin-

den. Demgegenüber wird die Informationspolitik der Gegner am Ende des Dialogprozesses etwas kritischer bewertet als an seinem Beginn. Deutlich verschlechterte Bewertungen muss die Presse hinnehmen. Die Bürger fühlen sich am Ende des Prozesses deutlich schlechter über die Risiken und vor allem aber über die Chancen des Projekts informiert als an seinem Beginn.

Das als vergleichsweise gut wahrgenommene Informationsniveau der Bevölkerung wird von dieser in erster Linie der Presse als Verdienst angerechnet, und hier wohl vor allem den Lokalzeitungen. Die Projektgegner und -befürworter werden in einer ihrer Interessenlage entsprechenden Rolle wahrgenommen. Erstere betonen vor allem die Risiken des Projekts, letztere seine Chancen. Hingegen kommt die Politik nach der Auffassung einer geradezu erdrückend breiten Mehrheit der Bürger ihrer Informationsaufgabe nicht nach. Sie informiert zwar nicht einseitig, aber schlecht. Der Runde Tisch hat nichts dazu beigetragen, diesen Eindruck zu korrigieren. In Sachen Bürgerinformation steht den politischen Entscheidungsträgern noch ein langer Lernprozess bevor.

### **5.3.2.2 Einstellungen zum Dialogverfahren Runder Tisch Atdorf**

Wie sich in den bisherigen Ausführungen zeigt, waren die Positionen der Akteure zum Pumpspeicherwerk Atdorf stark polarisiert und verhärtet. Diese Konstellation bildet keine optimale Voraussetzung für die Durchführung von Dialogprozessen, denn der Erfolg von Beteiligungsverfahren – sei es im Hinblick auf eine Einigung in der Sache oder sei es im Hinblick auf eine befriedende Wirkung des Prozesses – hängt stark von der wahrgenommenen Ausgangslage ab. Dass Dialogprozesse zu einer Annäherung hochgradig kontroverser Standpunkte führen, ist nur unter sehr günstigen Bedingungen zu erwarten. Häufig darf man es bereits als Erfolg betrachten, wenn die Bereitschaft zunimmt, sich auf die Argumente der Gegenseite einzulassen. Eine Annäherung der Positionen brachte der Runde Tisch Atdorf weder bei den Teilnehmern des Runden Tisches noch in der Bevölkerung, jedoch scheinen die Einstellungen der Bürger zum Projekt durch den Dialogprozess differenzierter und offener geworden zu sein.

Nun war das Beteiligungsverfahren von Anfang an nicht darauf angelegt, die Positionen der Gegner oder der Befürworter einander anzunähern. Vielmehr setzten die Protagonisten des Projekts auf die legitimierende, akzeptanzstiftende Wirkung von Verfahren. Sie führten den Runden Tisch in der Erwartung durch, bei gegebenenfalls unveränderten inhaltlichen Positionen den Konflikt durch ein faires und sachgerechtes Dialogverfahren, das bei Gegnern und Befürwortern des Projekts gleichermaßen Anerkennung finden würde, beeinflussen zu können. Die Chancen hierfür hängen nicht nur von den eingangs gegebenen inhaltlichen Positionen der beteiligten Akteu-

re, sondern auch von der Wahrnehmung bestimmter Merkmale des Planungs-, Dialog- und Entscheidungsprozesses ab.

Der folgende Abschnitt dieses Berichts beschäftigt sich mit den Erwartungen der Bürger an das Dialogverfahren, der Erfüllung dieser Erwartungen und den damit verbundenen Bewertungen des Verfahrens und einzelner seiner Aspekte.

Der am Beginn des Beteiligungsverfahrens bestehende Handlungsspielraum wurde in der Bevölkerungsbefragung durch die Zustimmung bzw. Ablehnung zu den drei folgenden Aussagen erhoben. Die erste dieser Aussagen zielte auf die Wahrnehmung der Offenheit des Verfahrens ab und die beiden anderen Aussagen hatten die Bewertung der Kompromissbereitschaft von Befürwortern und Gegnern zum Gegenstand. Allerdings betreffen sie unterschiedliche Bewertungsdimensionen. Die Einstellungen zur Offenheit des Ergebnisses zielten auf die Wünsche der Befragten ab, und nicht auf deren Realitätswahrnehmung. Die Einstellung zur Kompromissbereitschaft der Befürworter und Gegner des Projekts bezog sich dagegen auf den Ist-, und nicht auf den Sollzustand. Wie in anderen bereits vorgestellten Fällen wurden die Bewertungen auf einer fünfstufigen Skala (von -2 „Stimme überhaupt nicht zu“ bis +2 „Stimme voll und ganz zu“) erhoben. Die drei in der Bürgerbefragung enthaltenen Aussagen über die Konfliktkonstellation lauten wie folgt:

*„Es muss beim Runden Tisch auch darum gehen, ob das Projekt überhaupt durchgeführt wird und nicht nur darum, wie es durchgeführt wird“.*

*„Die Projektbetreiber sind letztlich gar nicht dazu bereit, auf Kompromissvorschläge des Runden Tisches einzugehen“.*

*„Die Projektgegner sind letztlich gar nicht dazu bereit, auf Kompromissvorschläge des Runden Tisches einzugehen“.*

### **5.3.2.2.1 Die Offenheit des Verfahrens**

#### **Die Einstellungen der Teilnehmer zum Konflikt am Runden Tisch**

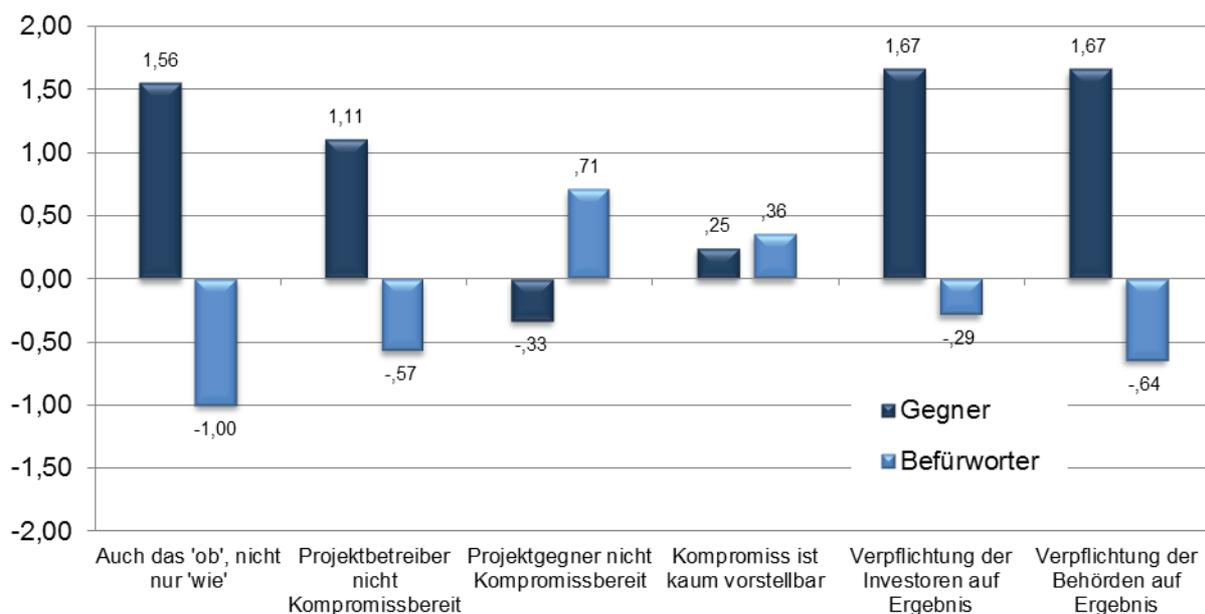
Über die Einschätzung der im Dialogprozess von Teilnehmern des Runden Tisches gegebenen Handlungsspielräume informieren die in Abbildung 9 enthaltenen Daten, getrennt nach Gegnern und Befürwortern.<sup>60</sup> Sie beziehen sich einerseits auf die Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien und andererseits auf die Offenheit des Planungsergebnisses.

---

<sup>60</sup> Wie in Abschnitt 1.1.2 dargelegt, kann die Teilnehmerbefragung nur getrennt nach Gegnern und Befürwortern ausgewertet werden. Ein Gesamtbild „Runder Tisch“ wäre wenig aussagekräftig, da keine paritätische Rekrutierung von Teilnehmern für die beiden Seiten gegeben ist.

In der Wahrnehmung der Handlungsspielräume unterscheiden sich die Projektbefürworter und Projektgegner deutlich voneinander. Als besonderes Hindernis für eine mögliche Konsensbildung erweist es sich, dass beide Gruppen mit im Grundsatz gegensätzlichen Vorstellungen vom Verhandlungsgegenstand in den Dialog eintreten und der Gegenseite die Bereitschaft zum Kompromiss absprechen. So erwarten die Gegner des Projekts sehr dezidiert, dass nicht allein das „Wie“, sondern auch das „Ob“ des Pumpspeicherwerks in den Beratungen des Runden Tisches thematisiert wird, während die Projektgegner nur über die Modalitäten des Projekts sprechen möchten. Diese Auffassungsunterschiede sind sehr deutlich ausgeprägt. Erschwerend kommt die wechselseitige Erwartung einer fehlenden Kompromissbereitschaft hinzu, wobei jede Konfliktpartei sich selbst eine Bereitschaft zum Kompromiss zuspricht, dies aber für die Gegenseite in Abrede stellt.

Abbildung 9: Zustimmung zu verschiedenen Aussagen zum Runden Tisch Welle 1 (Angaben: Mittelwerte)

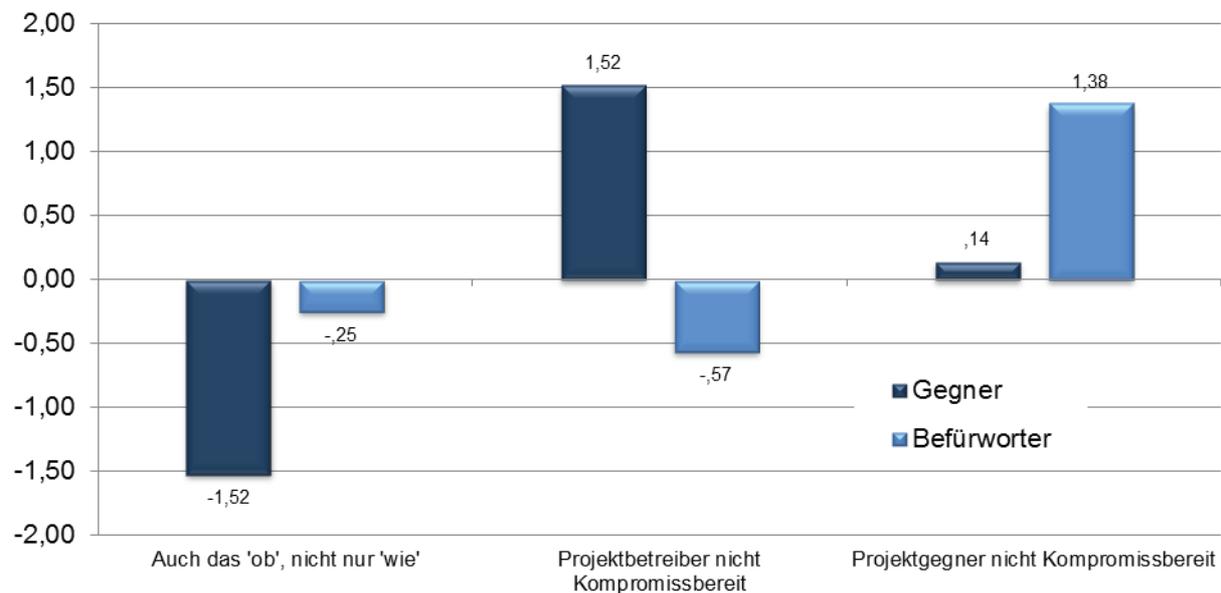


Die Skala reicht von -2 „stimme überhaupt nicht zu“ bis +2 „stimme voll und ganz zu“. Gültige Fälle: Gegner 9, Befürworter 14.

Nach dem Ende der Beratungen des Runden Tisches wurden die Befragten um eine Aussage dazu gebeten, in wie weit sich ihre eingangs geäußerten Erwartungen hinsichtlich der Manövrierspielräume erfüllt hätten (Abbildung 10). Die von den Gegnern vorgetragene Forderung, über die Notwendigkeit des Pumpspeicherwerks zu diskutieren, wurde in deren Augen ganz offenkundig nicht erfüllt. Eine überraschend knappe Mehrheit der Befürworter des Projekts vertritt ebenfalls die Auffassung, es sei nicht über das „Ob“ des Vorhabens gesprochen worden. Die Einschätzung der Kompromissbereitschaft der Projektbetreiber hat sich im Vergleich mit dem Beginn

des Dialogprozesses sogar noch stärker polarisiert, vor allem, weil die Projektgegner dies noch stärker bezweifeln als in der ersten Erhebung. Auch die Einschätzung der Kompromissbereitschaft der Projektgegner hat sich verändert. Diese selbst halten sich mit knapper Mehrheit nicht mehr für kompromissbereit, und die Projektgegner attestieren ihnen am Ende des Dialogprozesses eine noch geringere Neigung zu Zugeständnissen als an seinem Beginn. Zu einer Aufweichung der verhärteten Standpunkte konnte der Dialog nach der Auffassung seiner Teilnehmer nicht beitragen.

Abbildung 10: Zustimmung zu verschiedenen Aussagen zum Runden Tisch Welle 3 (Angaben: Mittelwerte)

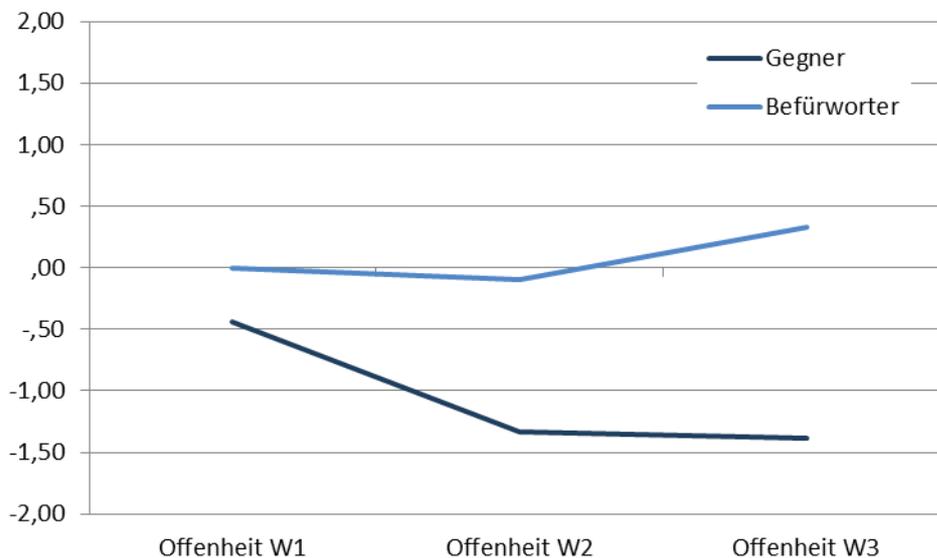


Die Skala reicht von -2 „trifft überhaupt nicht zu“ bis +2 „trifft voll und ganz zu“. Gültige Fälle: Gegner 21, Befürworter 24.

Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen von Dialogprozessen ist, dass die Beteiligten das Verfahren als offen betrachten und somit der Überzeugung sind, Einfluss auf das Ergebnis nehmen zu können. Die Teilnehmer des Runden Tisches wurden vor und nach der ersten Sitzung gefragt, als wie offen sie das Verfahren einschätzen. Eine weitere Messung fand in Welle 3 statt. Im Mittel sehen die 30 Befragten den Ausgang des Verfahrens weder als offen, noch als nicht offen. Differenziert man nach Gegnern und Befürwortern zeigt sich jedoch, dass zwei Drittel der Gegner den Ausgang des Verfahrens als „überhaupt nicht offen“ oder „nicht sehr offen“ betrachten. Bei den Befürwortern hält es sich die Waage. Während in Welle 1 die Befragten beider Seiten noch nahe der Skalenmitte liegen (die Gegner etwas unterhalb), entwickelt sich die Einschätzung der Offenheit des Verfahrens gegenläufig (vgl. Abbildung 11). Am Ende sehen die Projektbefürworter das Verfahren deutlich

offener als die Gegner, die dem Verfahren im Durchschnitt sehr deutlich die Offenheit absprechen.

Abbildung 11: Einstellungen zur Offenheit des Verfahrens, Welle 1 bis 3 (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „überhaupt nicht offen“ bis +2 „vollkommen offen“. Gültige Fälle: Gegner: Welle 1: 9, Welle 2: 6, Welle 3: 21, Befürworter: Welle 1: 14, Welle 2: 10, Welle 3: 24.

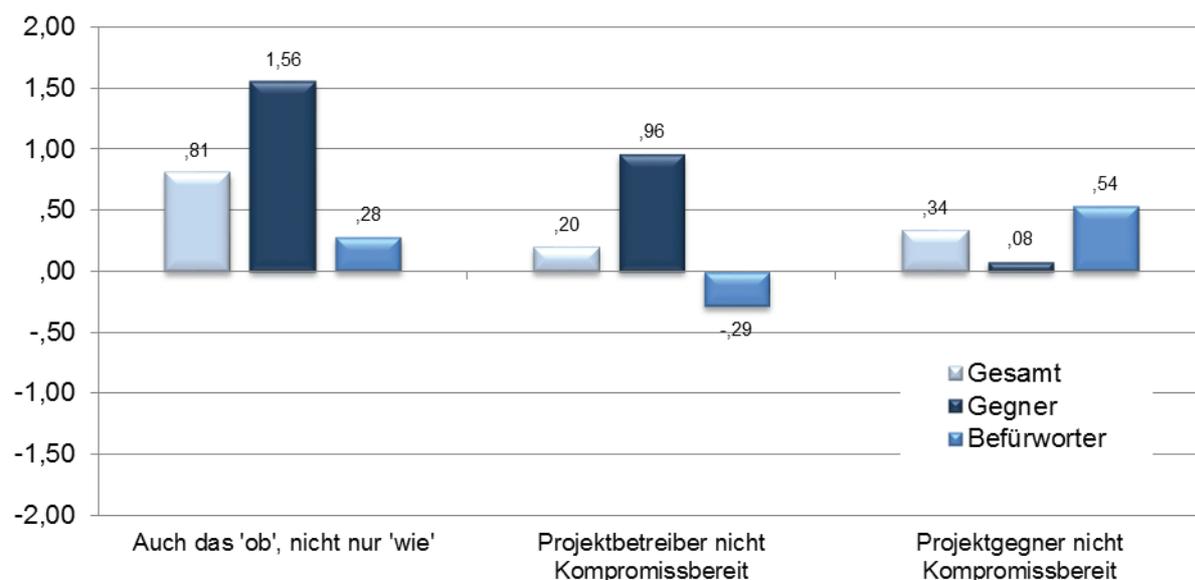
## Die Einstellungen der Bevölkerung

Die Bevölkerung sieht die Handlungsspielräume für den Dialogprozess ähnlich wie dies die Teilnehmer an den Verhandlungen des Runden Tisches tun (Abbildung 12). Die breite Mehrheit der Bürger äußert den Wunsch, der Runde Tisch solle nicht nur über das ‚Wie‘ sondern auch das ‚Ob‘ eine Neubauberatung beraten. Es ist es ihnen wichtig, dass sich die Gespräche nicht nur mit Anpassungen in der Ausgestaltung des Projekts, Variationen oder denkbaren Kompensationen befassen. Sie wollen, dass auch das Projekt an sich zur Debatte steht. Wie die Teilnehmer schätzen die Bürger die Kompromissbereitschaft von Gegnern und Befürwortern sehr skeptisch ein. Die Vorstellung, beide Gruppen seien letztlich nicht dazu bereit, auf mögliche Kompromissvorschläge des Runden Tisches einzugehen, ist weiter verbreitet als die Überzeugung von der Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien. Auch wenn die Befragten das Interesse beider Gruppen an einem Kompromiss in Frage stellen, nehmen sie die Position der Projektgegner als noch etwas verfestigter wahr als die der Befürworter.

Erwartungsgemäß unterscheiden sich auch die Vorstellungen von Projektgegnern und Projektbefürwortern. Die Gegner fordern nahezu einmütig, der Runde Tisch müsse auch über das ‚Ob‘ sprechen, der Prozentanteil beläuft sich fast auf 90 Prozent (in der Grafik nicht ausgewiesen). In dieser Frage stimmen die Gegner in der Bevölkerung mit den am Runden Tisch vertretenen Repräsentanten ihrer Position fast vollständig überein. Dagegen vertritt nur eine knappe Mehrheit der Projektbefürworter diese Auffassung. Damit weicht die Bevölkerung allerdings nicht nur graduell, sondern in der grundsätzlichen Sicht der Dinge von den Befürwortern des Projekts am Runden Tisch ab, die sich mit einer sehr breiten Mehrheit dafür ausgesprochen hatten, nicht über das „Ob“ zu sprechen.

Da die Konfliktparteien offenkundig mit ganz unterschiedlichen Erwartungen in den Dialogprozess eintraten, war eine Verständigung von Anfang an wohl schwierig. Dies unterstreicht auch die wechselseitige Wahrnehmung der Kompromissbereitschaft, insbesondere soweit es um die Einschätzung der Position der Projektbetreiber geht. Während eine knappe Mehrheit der Projektbefürworter dem Betreiber die Bereitschaft attestiert, auf Kompromissvorschläge des Runden Tisches einzugehen, bestreitet eine breite Mehrheit der Projektgegner dies. Die Kompromissbereitschaft der Projektgegner wird dagegen etwas einheitlicher – aber kritisch – eingeschätzt. Wie die Gesamtbevölkerung bezweifelt eine knappe Mehrheit der Projektgegner und -befürworter die Kompromissbereitschaft der Kritiker des geplanten Pumpspeicherwerks. Die bereits konstatierte Verhärtung der Positionen zeigt sich auch in der Bewertung der zu Beginn des Runden Tisches gegebenen Ausgangslage.

Abbildung 12: Erwartungen an die Offenheit des Runden Tisches am Beginn des Verfahrens (Angaben: Mittelwerte)

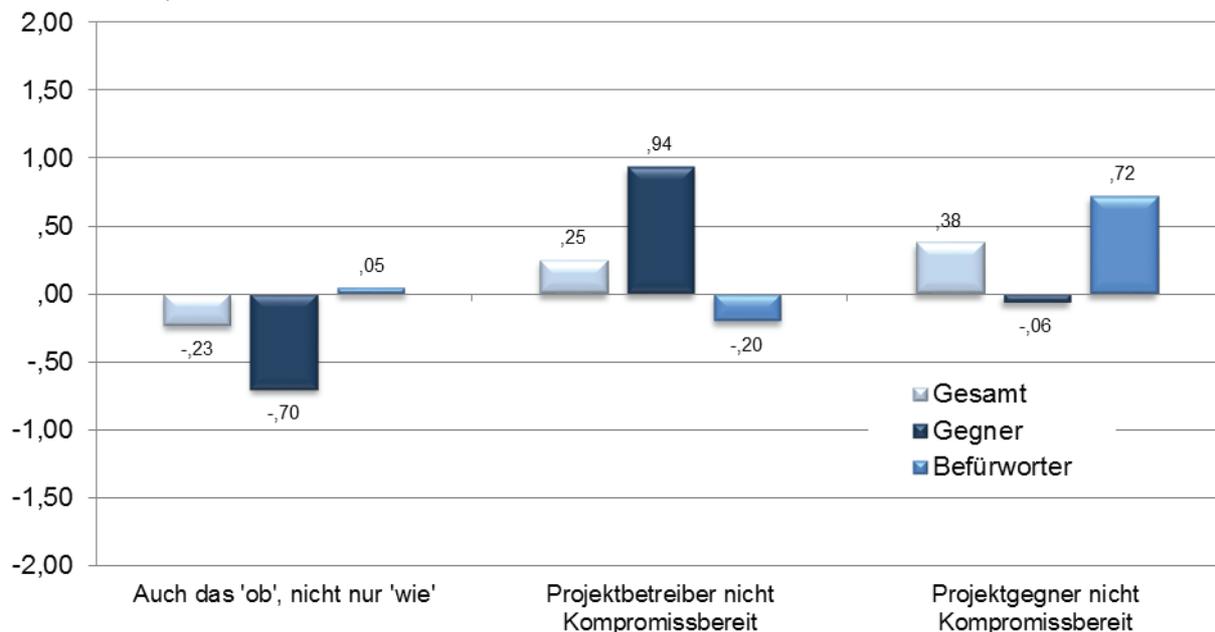


Die Skala reicht von bis -2 „stimme überhaupt nicht zu“ bis +2 „stimme voll und ganz zu“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Gesamt 781-788, Gegner 293-298, Befürworter 438-443.

Diese Positionen hatten sich am Ende des Verfahrens erneut nicht grundlegend verändert (Abbildung 13). Abweichend von ihren anfänglich geäußerten Erwartungen stellte die Mehrheit der Bürger – ähnlich wie die Teilnehmer – am Ende des Verfahrens fest, am Runden Tisch sei es nicht darum gegangen, ob das Pumpspeicherwerk gebaut werden solle oder nicht. Die Projektgegner vertraten noch viel entschiedener diese Auffassung als die Befragten insgesamt. Bei den Projektbefürwortern fiel die Ist-Soll-Bilanz am Ende des Runden Tisches positiv aus: Nur eine knappe Mehrheit hatte eine grundsätzliche Diskussion über die Notwendigkeit des Vorhabens gefordert, und nach Auffassung einer noch etwas knapperen Mehrheit hatte diese Debatte am Runden Tisch stattgefunden.

Die Kompromissbereitschaft der Betreiber wurde am Ende des Dialogs ähnlich bewertet wie zu seinem Beginn. Die Einstellungen aller Gruppen in dieser Frage veränderten sich im Verlaufe des Dialogprozesses allenfalls graduell. Dagegen gab es in der Bewertung der Kompromissbereitschaft der Gegner am Ende des Runden Tisches noch einen etwas stärkeren Dissens als zu seinem Beginn. In den Augen der Projektgegner war die eigene Kompromissbereitschaft etwas gestiegen, während die Befürworter bei der Gegenseite ein im Verlauf des Prozesses abnehmendes Interesse an einem Ausgleich sahen.

**Abbildung 13: Wahrnehmung der Offenheit des Runden Tisches am Ende des Verfahrens**  
(Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von bis -2 „trifft nicht zu“ bis +2 „trifft voll und ganz zu“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Gesamt 445-452, Gegner: 169-173, Befürworter: 243-245.

Ähnlich kritisch fällt die die Bewertung der Offenheit des Beteiligungsverfahrens aus. Die Mehrheit der Befragten bewertete den Prozess ambivalent, teils als offen und

teils als nicht offen. Die Gegner des Pumpspeichwerks kamen jedoch zu einer sehr kritischen Bewertung der Offenheit des Verfahrens (Mittelwert von -0,7 auf der Fünf-Punkte-Skala), die Befürworter urteilten leicht positiv (Mittelwert von 0,3 auf der Fünf-Punkte-Skala, tabellarisch bzw. grafisch nicht ausgewiesen).

#### **5.3.2.2.2 Erwartungen an das Beteiligungsverfahren**

In den bisherigen Abschnitten standen die allgemeinen Bewertungen des Runden Tisches im Vordergrund. Wie sich zeigte, blieben diese Einschätzungen zwischen dem Beginn und dem Ende des Dialogverfahrens verhältnismäßig stabil. Die Bewertung des Erfolges des Prozesses sollte sich allerdings nicht ausschließlich auf diesen Aspekt stützen. Bürgerbeteiligung ist ein komplexer Prozess und dient vielfältigen Zwecken. Erst die differenzierte Analyse der erreichten Einzelziele vermittelt ein vollständiges Bild, das die Grundlage für eine Erfolgskontrolle des Verfahrens bildet. Besonders wichtig ist es dabei, der Frage nachzugehen, in welchen spezifischen Komponenten des Verfahrens die am Beginn des Prozesses bestehenden Erwartungen erfüllt wurden und in welchen Bereichen dieser Effekt nicht eintrat. Auf der Grundlage der in der Literatur zu findenden Erfolgskriterien von Beteiligungs- und speziell Dialogprozessen (vgl. z. B. Smith 2004) wurden die Teilnehmer und die Bürger am Beginn des Runden Tisches nach ihren spezifischen Erwartungen an das Dialogverfahren befragt. Die dabei angesprochenen Aspekte sind an den Zielen der Inklusion, der Transparenz, der rationalen Reflexion und der Akzeptanzstiftung ausgerichtet und wurden in den Befragungen wie folgt spezifiziert:

*„An den Runden Tisch richten sich viele Erwartungen. Wie sieht das bei Ihnen aus? Bitte geben Sie uns zu jedem der folgenden Anliegen an, wie stark es Ihren Erwartungen entspricht oder nicht.“*

- *Gleichberechtigte Mitwirkung aller Gruppen an der Vorbereitung der Entscheidung*
- *Dauerhaft größerer Einfluss der Bürger auf die Entscheidung der Verantwortlichen*
- *Berücksichtigung der Sorgen und Bedenken der normalen Bürger*
- *Verbesserte Information durch einen offenen Austausch aller Argumente und Fakten*
- *Versachlichung der Diskussion*
- *Finden eines fairen Kompromisses, den die Gegner und die Befürworter mittragen können*

- *Bildung von Vertrauen zwischen den Beteiligten*

Als Antwortmöglichkeiten waren die folgenden Alternativen vorgegeben: „Erwarte ich voll und ganz“ (+2), „erwarte ich weitgehend“ (+1), „teils, teils“ (0), „Erwarte ich weniger“ (-1), „Erwarte ich überhaupt nicht“ (-2).

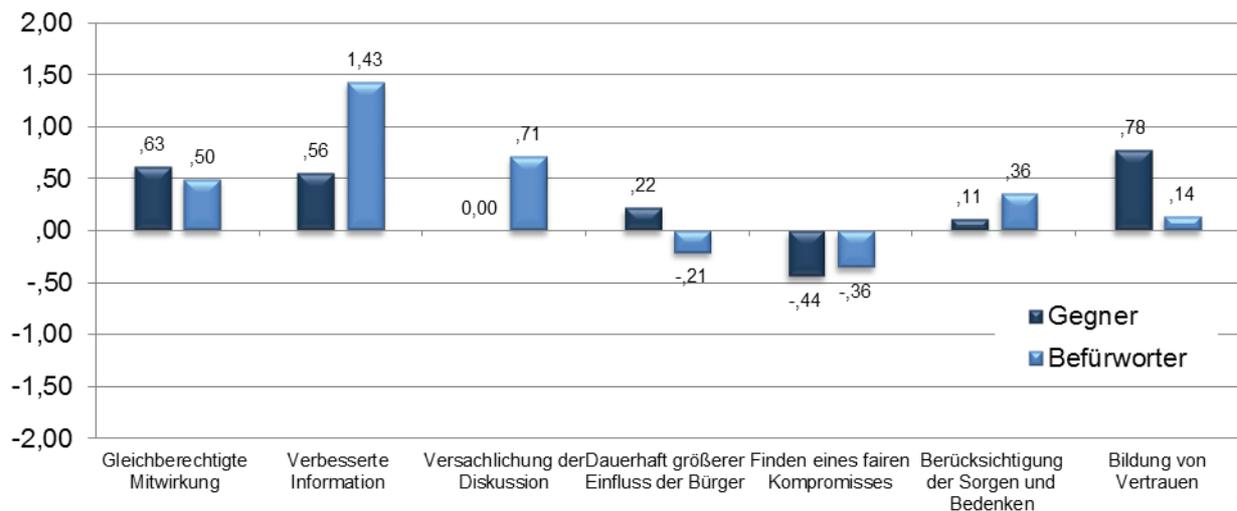
Wie in den vorherigen Abschnitten werden wir im folgenden Teil zunächst die Erwartungen der Teilnehmer des Runden Tisches darstellen und uns dann den Einstellungen der Bevölkerung zuwenden.

## **Die Einstellungen der Teilnehmer**

Alles in allem betrachtet stellen die Bevölkerung, die Befürworter und die Gegner des Projektes ähnliche Erwartungen an den Runden Tisch, auch wenn es Unterschiede im Erwartungsniveau gibt. Nur in den Erwartungen an die langfristigen Effekte des Verfahrens auf die Verbesserung der Bürgerbeteiligung sind die Gegner mehrheitlich optimistisch, die Befürworter zeigen eine gewisse Skepsis.

Weitgehend einig sind sich Befürworter und Gegner in der verhalten optimistischen Erwartung einer gleichberechtigten Mitwirkung aller Seiten am Runden Tisch und in der Skepsis hinsichtlich der Chance, einen fairen Kompromiss finden zu können. Unterschiede bestehen bei der Erwartung verbesserten Informationsaustausches, wo sich die Mittelwerte um fast einen Skalenpunkt unterscheiden, und einer Versachlichung der Diskussion. Beides erwarten die Befürworter des Baus mehr als die Projektgegner. Umgekehrt glauben die Projektgegner eher, dass der Runde Tisch Vertrauen zwischen den Beteiligten stiften könne, während die Befürworter diesbezüglich unentschlossen sind. In Bezug auf die Berücksichtigung der Sorgen und Bedenken der normalen Bürger sind Befürworter und Gegner in der Einschätzung der Möglichkeiten des Runden Tisches unentschlossen. Einzelnen möglichen Beiträgen des Dialogprozesses weisen Befürworter und Gegner einen unterschiedlichen Rang auf ihrer Prioritätenliste zu: Für die Projektgegner stehen die Vertrauensbildung und die gleichberechtigte Mitwirkung aller Gruppen auf den höchsten Rängen, bei den Projektbefürwortern nehmen die Verbesserung der Information und die Versachlichung der Diskussion dieser Position ein. Die Erwartungen der Befürworter richten sich stärker auf die kognitive Seite des Dialogprozesses, die der Gegner auf den Aspekt der Gemeinschaftsbildung.

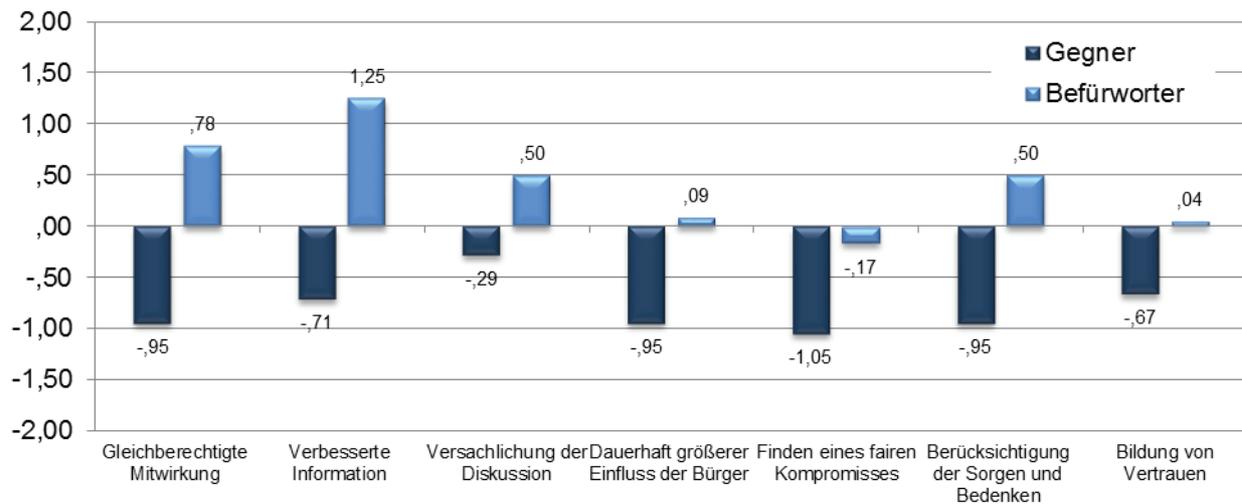
Abbildung 14: Erwartungen an den Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)



Skala reicht von -2 „erwarte ich überhaupt nicht“ bis +2 „erwarte ich voll und ganz“. Gültige Fälle: Gegner: 9, Befürworter: 13-14.

Nach Ende des Runden Tisches wurden die Teilnehmer zu ihren Erwartungen erneut befragt, dieses Mal mit Blick auf die Erfüllung ihrer Erwartungen (vgl. Abbildung 15). Die Projektgegner sahen überhaupt keine ihrer Erwartungen erfüllt, sie wurden vielmehr fast ausnahmslos deutlich verfehlt. Einzig die Versachlichung der Diskussion wird von den Gegnern nicht ganz so negativ bewertet wie die übrigen Aspekte. Aus der Sicht der Befürworter wurden dagegen die meisten vor dem Beginn des Runden Tisch formulierten Erwartungen erfüllt. Dies gilt insbesondere für den verbesserten Informationsaustausch, in geringerem Maße auch für die gleichberechtigte Mitwirkung aller am Runden Tisch, die Versachlichung der Diskussion und die Berücksichtigung der Bedenken und Sorgen der Bürger. Einzig die auf das Finden eines fairen Kompromisses gerichteten Hoffnungen haben sich für die Mehrheit der Projektbefürworter nicht erfüllt.

Abbildung 15: Erfüllung der Erwartungen an den Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „überhaupt nicht erfüllt“ bis +2 „voll und ganz erfüllt“. Gültige Fälle: Gegner: 20-21, Befürworter: 23-24.

## Die Erwartungen der Bevölkerung und deren Erfüllung durch den Runden Tisch

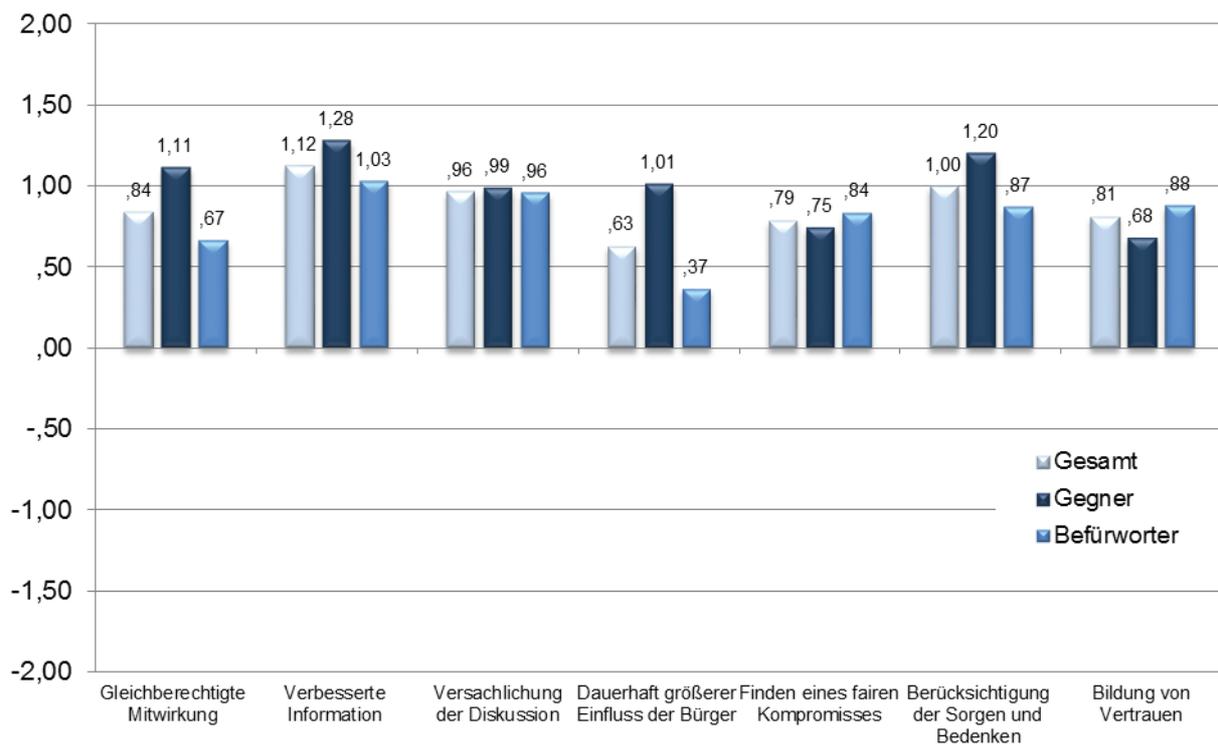
Wie aus Abbildung 16 hervorgeht, erwartete auch die Bevölkerung relativ viel vom Runden Tisch. An erster Stelle steht die Erwartung, besser über den Sachverhalt informiert zu sein, gefolgt vom Wunsch nach einer Berücksichtigung der Sorgen und Bedenken der Bürger und nach einer Versachlichung der Diskussion. Die gleichberechtigte Mitwirkung am Prozess, das Ziel der Vertrauensbildung und der Wunsch nach einem fairen Kompromiss nehmen die nächsten Positionen ein. Am wenigsten erwarten die Bürger einen dauerhaft größeren Einfluss auf politische Entscheidungen. In erster Linie erhoffen sich die Bürger konkrete Effekte auf die Lösung des anstehenden Problems. Langfristige Ziele wie eine generelle Verbesserung der Beteiligungspraxis treten dahinter zurück, obgleich auch ihnen eine große Bedeutung beigemessen wird.

Wendet man sich den Gegnern und Befürwortern des Projektes zu, dann fällt zunächst einmal auf, dass die Gegner durchweg höhere Erwartungen formulieren als die Bevölkerung insgesamt und die Befürworter des Projekts. Damit haben wir zugleich einen ersten Hinweis auf die möglichen Ursachen der überdurchschnittlich kritischen Bewertung des Runden Tisches durch die Gegner des Pumpspeicherwerks gefunden. Sie hatten nicht allein die Hoffnung, dass das Projekt noch einmal zur Disposition gestellt werden könnte, sondern sie gingen auch mit vergleichsweise großen Ansprüchen in das Verfahren. Nur in zwei Bereichen lag ihr Erwartungsniveau unter dem der Gesamtbevölkerung und der Projektbefürworter, nämlich im Hinblick auf die

vertrauensstiftenden Effekte des Verfahrens und das Finden eines fairen Kompromisses. Diese beiden Ziele standen dementsprechend auch auf den hinteren Rängen ihrer Prioritätenliste. In ihren Erwartungen an die Versachlichung der Diskussion unterschieden sich unsere Vergleichsgruppen nicht voneinander. Die wichtigsten Erwartungen der Projektgegner richten sich – wie die der Gesamtbevölkerung – auf die Verbesserung der Information und die Berücksichtigung von Sorgen und Bedenken. Dem Ziel einer langfristigen Erhöhung des Einflusses der Bürger weisen sie eine nahezu gleich große Bedeutung zu.

Die Projektbefürworter treten dem Dialog mit geringeren und in der Struktur anderen Erwartungen gegenüber als die Gegner. Auch sie erhoffen sich in erster Linie eine Verbesserung des Informationsniveaus. Einen nahezu gleich hohen Stellenwert weisen sie dem Ziel einer Versachlichung der Information zu. Mit einem geringen Abstand rangieren die Vertrauensbildung, das Finden eines fairen Kompromisses und die Berücksichtigung der Sorgen und Bedenken dahinter. Das langfristige Ziel einer verbesserten Bürgerbeteiligung gehört nicht zu ihren prioritären Anliegen, und dies gilt in abgeschwächter Form auch für das zweite partizipativ ausgerichtete Ziel, die gleichberechtigte Mitwirkung. Die Erwartungen der Befürworter des Speicherwerks an den Runden Tisch sind nicht nur niedriger als die der Gegner, ihre Ziele sind auch leichter zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund kann auch die positivere Einstellung zum Verfahren nicht überraschen.

Abbildung 16: Erwartungen an den Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von bis -2 „erwarte ich überhaupt nicht“ bis +2 „erwarte ich voll und ganz“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Gesamt: 779-789, Gegner: 290-299, Befürworter: 437-446.

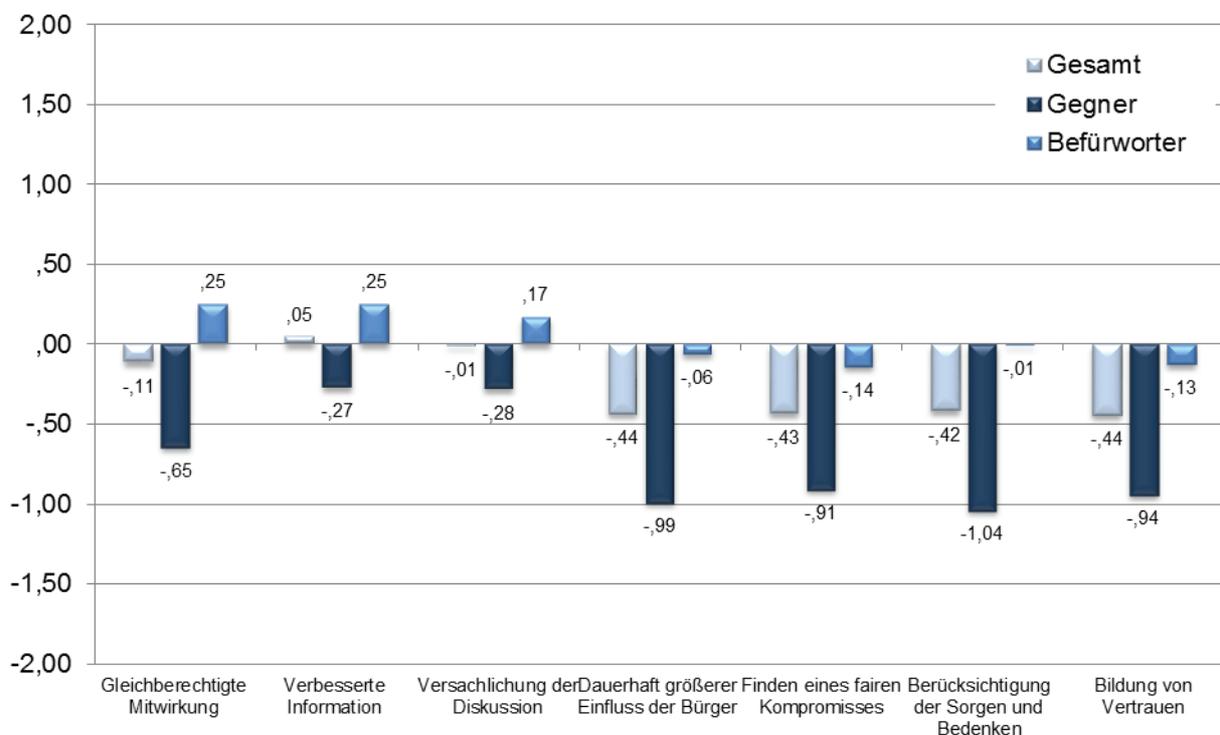
Wie Abbildung 17 zeigt, besteht eine beträchtliche Diskrepanz zwischen den am Beginn des Verfahrens geäußerten Erwartungen und den wahrgenommenen Ergebnissen. Keines der anvisierten Ziele wurde voll und ganz erreicht, in der Tendenz wurden alle mehr oder weniger stark verfehlt. Insbesondere die Befragten, die dem Projekt ablehnend gegenüberstehen, konstatieren eine starke Kluft zwischen ihren Erwartungen und den Ergebnissen des Runden Tisches, während die Befürworter erneut zu einer positiveren Bewertung gelangen als die übrigen Gruppen.

Beginnen wir mit den Einstellungen der Gesamtbevölkerung, bei denen zumindest in zwei Bereichen eine ambivalente Bewertung vorliegt, nämlich bei den Zielen „verbesserte Information“ und „Versachlichung der Diskussion“. Eine gleichberechtigte Mitwirkung am Verfahren wurde nach Einschätzung der Mehrheit der Bürger zwar nicht erreicht, jedoch wurde das Erreichen dieses Zieles nicht ganz so stark bestritten wie es bei den vier verbleibenden Zielen der Fall war. Die Einstellungen der Projektgegner gleichen auf einem deutlich niedrigeren Niveau dem der Gesamtbevölkerung. Insbesondere die Ziele der Vertrauensbildung, der Kompromissfindung, der Berücksichtigung von Sorgen und Bedenken und der langfristigen Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten wurden klar verfehlt. Dies schlägt insbesondere bei den

beiden letzten Zielen negativ zu Buche, weil hier anfänglich besonders hohe Erwartungen bestanden.

Im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung und den Gegnern kommen die Projektbefürworter zu einer weniger negativen Bilanz des Verfahrens. Ihre Erwartungen an eine gleichberechtigte Mitwirkung, eine Verbesserung der Information und eine Versachlichung der Diskussion sehen sie eher erfüllt als nicht erfüllt, und im Hinblick auf die übrigen vier Ziele kommen sie zu einem ambivalenten Urteil. Ihre tendenziell positive Bilanz ist zum Teil wohl auch auf die geringeren Erwartungen an das Verfahren zurückzuführen.

Abbildung 17: Erfüllung der Erwartungen an den Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „überhaupt nicht erfüllt“ bis +2 „voll und ganz erfüllt“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Gesamt: 431-434, Gegner: 165-167, Befürworter: 232-235.

### 5.3.2.2.3 Die Einstellungen zur Einflussverteilung am Runden Tisch

Für die Bevölkerung und für die Teilnehmer war die von den Initiatoren des Dialogprozesses von Anfang als Ziel verfolgte gleichberechtigte Mitwirkung aller Gruppen eine wichtige, aber nur bedingt verwirklichte Anforderung an die Arbeit des Runden Tisches. In der Befragung der Teilnehmer des Runden Tisches wurde dieses Struktur- und Prozesscharakteristikum durch zwei Fragen erhoben, zunächst durch eine Frage nach der angemessenen Vertretung aller relevanten Gruppen am Runden

Tisch und zweitens durch Fragen nach deren Einfluss auf die Arbeit des Runden Tisches. Dieser zweite Aspekt war auch in der Bevölkerungsumfrage enthalten.

Die an die Teilnehmer gerichtete Frage nach der Repräsentanz aller wichtigen Gruppen lautete wie folgt:

*„Glauben Sie, dass alle wichtigen Gruppen am Runden Tisch beteiligt sind oder fehlen einige?“*

- *Alle wichtigen Gruppen sind beteiligt*
- *Wichtige Gruppen fehlen*

*„Welche wichtigen Gruppen fehlen am Runden Tisch?“*

Zur Erhebung der Einschätzung des Einflusses der wichtigsten Akteursgruppen auf die Arbeit des Runden Tisches fand die folgende Frage mit den angegebenen Antwortmöglichkeiten „sehr gering“ (-2), „gering“ (-1), „mäßig“ (0), „groß“ (1) „sehr groß“ (2) Verwendung:

*„Wie groß war der Einfluss folgender Gruppen oder Personen auf den Runde Tisch?“*

- *Schluchseewerke AG*
- *Vertreter der Gemeinden (Bürgermeister)*
- *Vertreter des Landratsamtes*
- *Tourismusvertreter*
- *Unternehmer Pro Atdorf*
- *Bürgerinitiative (BI)*
- *IG Anwohner*
- *NABU / NABU / LNV*
- *Politiker aus der Landespolitik*
- *Politiker aus der Kommunalpolitik*
- *Vertreter der Landesregierung*
- *Moderatorin Frau Hustedt*

## **Die Einstellungen der Teilnehmer**

Das Ziel, alle für das Beteiligungsverfahren relevanten Gruppen am Runden Tisch zu versammeln, wurde nach der Auffassung der Teilnehmer nur bedingt erreicht. Auf ei-

ne entsprechende Frage in der ersten Erhebungswelle antworteten 19 Befragte (66 Prozent), alle wichtigen Gruppen seien am Runden Tisch vertreten, 10 (34 Prozent) äußerten die gegenteilige Auffassung. Die Kritiker an der Zusammensetzung des Runden Tisches rekrutierten sich fast ausschließlich aus der Gruppe der Projektgegner: Drei Viertel der Gegner geben an, dass wichtige Gruppen fehlten (vgl. Tabelle 6). Bei den Befürwortern vertrat nur ein einziger Befragter diese Auffassung. Ein Defizit wurde vor allem in der direkten Beteiligung der Bürger gesehen, sei es in der Rolle direkt Betroffener, sei es in der Rolle der interessierten Öffentlichkeit (9 von 14 Nennungen). Dies zeigt, dass eine ausschließlich mittelbare Vertretung der Bürgerschaft durch Interessengruppen oder Verbände vielen Teilnehmern nicht ausreicht. Dies war möglicherweise ein Strukturdefekt, der zu einer relativ kritischen Bewertung der Arbeit des Runden Tisches führte.

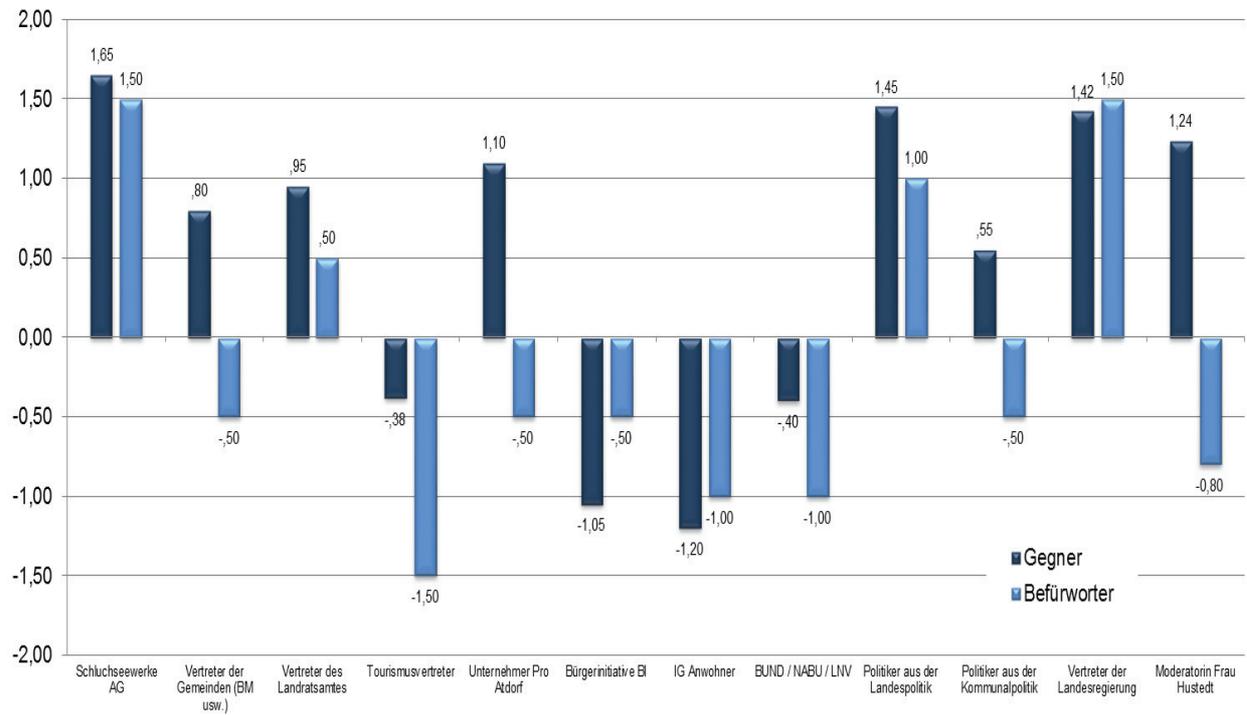
*Tabelle 6: Fehlende Gruppen am Runden Tisch*

<b>Fehlende Gruppen</b>
Betroffene Landbesitzer
Feedback über Internet (in einem Diskussionsforum etc.) der Anwohner/Bevölkerung muss noch eingebaut werden
die gewählten Abgeordneten
Die Menschen, die enteignet werden oder ihren Betrieb einstellen müssen
Direkte Vertretung der Bürgerschaft
Grundstücks-Eigentümer, die betroffen sind
Herr Rescheleit (Betreiber der Seite „Kein Hornbergbecken 2“, Anmerkung der Verfasser)
Regionalverband
schweigende Mehrheit?
von Entscheidung bedrohte Anwohner
Wissenschaft
alle Wahlkreisabgeordneten
Berater + Sachverständige
Personen, die ihre Existenz verlieren
Private Einwender
BI ist deutlich unterrepräsentiert
[Finanzierung ist nicht geregelt ] (Nennung passt nicht zur Frage, Anm. der Verfasser)

Die Einschätzung des Einflusses verschiedener Akteursgruppen konnte sinnvollerweise erst am Ende der Arbeit des Runden Tisches erfolgen und brachte das folgende Ergebnis: Als die weitaus einflussreichsten Akteure schätzten die Teilnehmer des Runden Tisches die Vertreter der Landespolitik und der Schluchseewerke ein. Mit deutlichem Abstand folgten die Moderatorin und die mitwirkenden Mitglieder der Landesregierung. Dahinter rangierten in einem nochmals klaren Abstand die verschiedenen Akteure aus der Kommunalpolitik und die Unternehmer Pro Atdorf. Alle diese Akteure übten nach der Meinung der Teilnehmer des Runden Tisches einen zu großen Einfluss auf das Verfahren aus, wobei innerhalb dieser Gruppe graduelle Unterschiede gesehen wurden. Der Einfluss der Umweltverbände wurde tendenziell als angemessen, der der Bürgerinitiative, der Tourismusvertreter und der IG Anwohner dagegen als zu gering eingestuft (Abbildung 18).

In ihrer Bewertung des Einflusses der verschiedenen Gruppen stimmten die Gegner und die Befürworter des Projekts teils überein, teils unterschieden sie sich voneinander. Eine relativ eindeutige Übereinstimmung besteht in der Einschätzung des Einflusses der Schluchseewerke, den Gegner wie Befürworter für zu groß halten. In der Richtung stimmen beide Gruppen auch in der Sicht des Einflusses des Landratsamtes, der Landespolitiker und der Moderatorin überein, den sie für zu groß halten. Sie sind sich im Grundsatz auch darin einig, dass die Tourismusvertreter, die IG Anwohner, die Bürgerinitiative und die Ökologieverbände zu wenig Einfluss hatten, sehen dies aber unterschiedlich stark. Grundsätzlicher Dissens besteht in der Frage, wie der Einfluss der Kommunalpolitiker und der Unternehmer Pro Atdorf zu bewerten sei. Die Gegner des Projekts halten ihn für zu groß, die Befürworter für zu gering.

Abbildung 18: Beurteilung des Einflusses von Akteuren am Runden Tisch, Welle 2  
(Angaben: Mittelwerte)



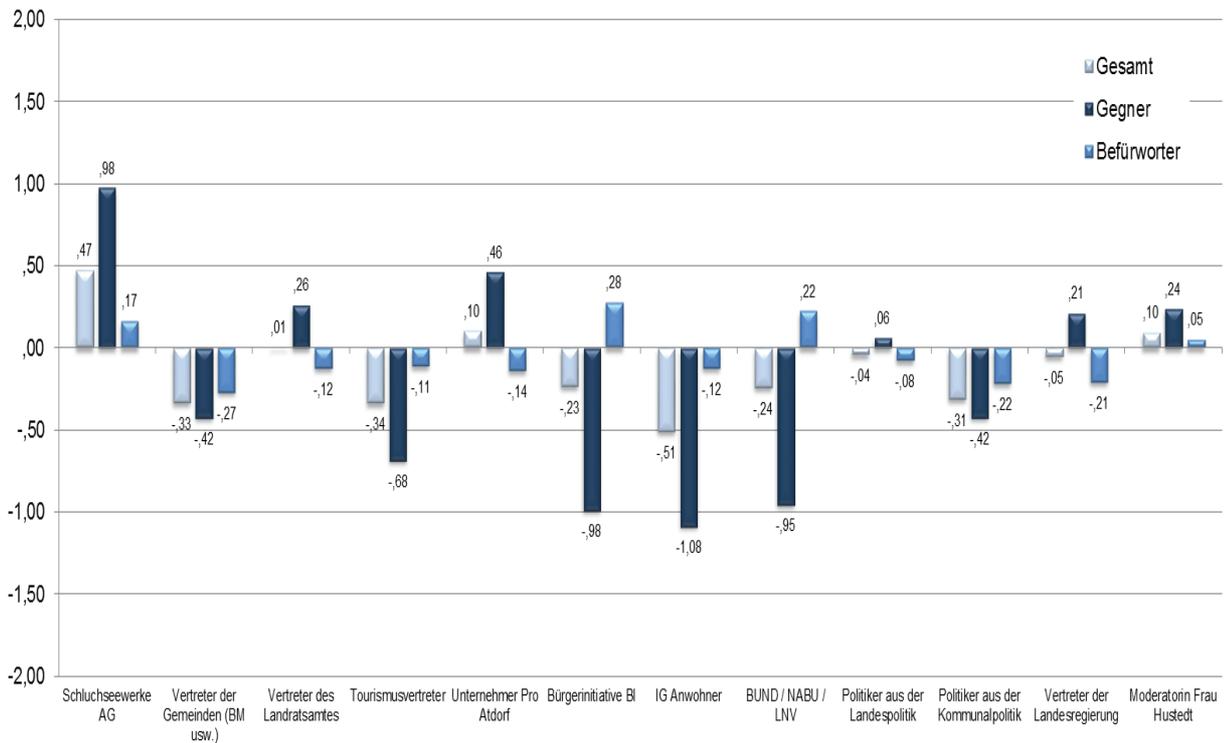
Die Skala reicht von -2 „zu klein“ bis +2 „zu groß“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle:  
Gegner: 20-21, Befürworter: 23-24.

## Die Einstellungen der Bevölkerung

In der Konstruktion des Runden Tisches war eine direkte Vertretung der Positionen der Gesamtbevölkerung in den Beratungen nicht angelegt. Dennoch scheint der Runde Tisch die Positionen der Bevölkerung relativ gut repräsentiert zu haben. 42 Prozent fühlten sich durch diese Einrichtung gut oder sehr gut vertreten, 44 Prozent fühlten sich teils gut, teils schlecht vertreten und nur eine Minderheit von knapp 15 Prozent bewerteten ihre Repräsentation durch den Runden Tisch kritisch. Gut vertreten fühlen sich insbesondere diejenigen Befragten, die dem Bau positiv gegenüberstehen (50 Prozent, tabellarisch nicht ausgewiesen). Die Gegner sind diesbezüglich ambivalent und geben überwiegend an, sich teils-teils vertreten zu fühlen, nur jeder Dritte von ihnen fühlt sich gut vertreten.

Bereits beim ersten Blick auf die Daten in Abbildung 19 zeigen sich deutliche Unterschiede in der Bewertung des Einflusses der an den Beratungen des Runden Tisches beteiligten Akteure. Sie lassen sich auf zwei Dimensionen lokalisieren. Erstens gibt es Unterschiede in der Bewertung der Größe des Einflusses (zu groß, zu gering, angemessen) und zweitens differiert die Bewertung des Einflusses der Akteure durch die Bevölkerung, die Gegner und die Befürworter. Die Gruppe, deren Einfluss die drei Befragten mehr oder minder einheitlich einschätzen, umfasst auf der einen Seite die Schluchseewerke und die Moderatorin des Runden Tisches, auf der anderen Seite die Vertreter der Gemeinde bzw. die Kommunalpolitiker sowie die Tourismusvertreter und die Interessengemeinschaft Anwohner. Beide Gruppen unterscheiden sich darin, wie die drei Vergleichsgruppen deren Einfluss einstufen. Der Einfluss der Schluchseewerke gilt als deutlich zu groß, der der Moderatorin Michaela Hustedt als etwas zu groß. Auf der anderen Seite befinden sich diejenigen Akteure, deren Einfluss als zu gering eingeschätzt wird. Auch hier gibt es allerdings graduelle Differenzen. Während die Befragten relativ übereinstimmend den Einfluss der Bürgermeister und der Kommunalpolitiker als etwas zu gering einstufen, gelten einige der anderen Akteure teilweise aus deutlich zu einflusslos. Hier zeigen sich allerdings bereits unterschiedliche Sichtweisen der Gesamtbevölkerung, der Befürworter und der Gegner des Projektes. Letztere konstatieren erwartungsgemäß einen viel zu geringen Einfluss der „IG Anwohner“ und der Tourismusvertreter. Die Bevölkerung und die Projektbefürworter stimmen dem tendenziell zu, sehen aber doch einen nicht ganz so geringen Einfluss dieser Gruppen wie die Gegner. Genau entgegengesetzt zeigt sich dieses Muster in der Bewertung der beiden anderen Akteure, denen alle einen etwas zu großen Einfluss attestieren.

Abbildung 19: Beurteilung des Einflusses von Akteuren am Runden Tisch, Welle 2 (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „zu klein“ bis +2 „zu groß“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Gesamt: 408-425, Gegner: 152-164, Befürworter: 218-227.

Auch hier heben sich die Projektgegner von der Gesamtbevölkerung und den Befürwortern dadurch ab, dass sie viel stärker den zu großen Einfluss der Schluchsewerke und – mit deutlichen Abstrichen – der Moderatorin kritisieren.

Bei sechs Gruppen fällt die Bewertung des Einflusses nicht nur graduell, sondern auch im Grundsatz unterschiedlich aus. Dies ist bei den Landespolitikern sowie den Vertretern der Landesregierung und des Landratsamts nicht sehr markant, aber gleichwohl gegeben. Den Einfluss der Repräsentanten von Landesregierung und Landtag bewerten die Bevölkerung und die Projektbefürworter als etwas zu gering, die Projektgegner als etwas zu groß. In der Einschätzung des Einflusses der Vertreter des Landratsamtes befinden sich die Bevölkerung und die Gegner auf der einen Seite (zu groß), die Befürworter nehmen die Gegenposition ein. Generell kann man jedoch konstatieren, dass der Einfluss dieser drei Akteursgruppen ziemlich einvernehmlich als angemessen eingestuft wird.

Das bereits mehrfach festgestellte Ausmaß an Polarisierung zeigt sich auch bei der Bewertung des Einflusses einiger Akteure des Runden Tisches wieder sehr deutlich: Es betrifft die Rolle der Unternehmer Pro Atdorf, der Bürgerinitiative und der Umweltverbände. Die Projektgegner und – in abgeschwächter Form – die Bevölkerung halten die „Unternehmer Pro Atdorf“ für zu einflussreich, während die Projektgegner dieser Gruppe einen zu geringen Einfluss attestieren. Umgekehrt und wesentlich markanter fallen die Unterschiede in der Wahrnehmung des Einflusses der Umweltverbände und der Bürgerinitiative aus, den die Gegner des Projekts als viel zu gering, die Befürworter dagegen als etwas zu groß einstufen. Die Bevölkerung befindet sich in der Tendenz, nicht in der Stärke der Wahrnehmung auf der Seite der Projektgegner.

Von dem am Beginn des Prozesses von allen Teilnehmern gewünschten gleichberechtigten Mitwirken aller am Dialogprozess kann nach Einschätzung der Bevölkerung somit keine Rede sein. Es gibt vielmehr große Unterschiede in der wahrgenommenen Einflussverteilung und erhebliche, interessengeleitete Differenzen in der Einschätzung des Einflusses der an den Beratungen beteiligten Gruppen und Akteure. Wie schon in vielen anderen Bereichen festgestellt, tragen die Projektgegner besonders extreme Wahrnehmungen und Bewertungen vor.

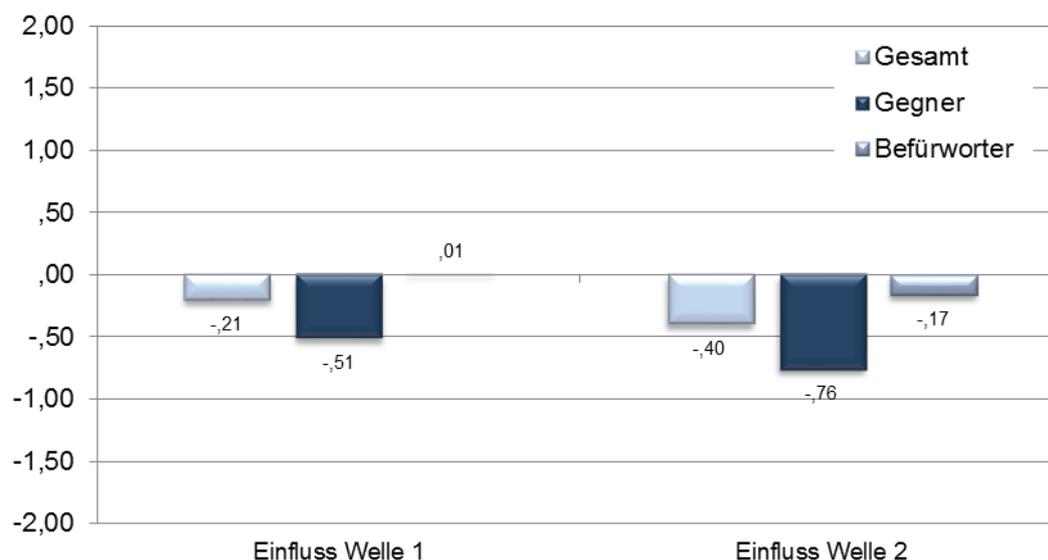
Eine zweite Beobachtung ist wichtig: Offenbar verstanden es die Gegner des Pumpspeicherwerkes besser als die Befürworter, die Öffentlichkeit von ihren Anliegen zu überzeugen. Die Bevölkerung teilt in der Bewertung des Einflusses der Akteure häufiger die Sichtweise der Projektgegner als die der Befürworter, insbesondere bezüglich der kontrovers bewerteten Akteursgruppen.

Eine letzte Feststellung betrifft die Rolle der Moderatorin. Die Einschätzung ihres Einflusses auf den Prozess fällt positiv aus. Dass ihr Einfluss weder als viel zu groß noch als viel zu gering betrachtet wurde, deutet auf eine geschickte und zurückhaltende Nutzung der verfügbaren Ressourcen hin.

Die zuvor beschriebenen Wahrnehmungen des Vertretenheitsgefühls durch den Runden Tisch und der Verteilung des Einflusses verschiedener Gruppen verbinden sich mit einer sehr skeptischen Bewertung des Effekts des Dialogverfahrens auf das weitere Verfahren (vgl. Abbildung 20). Auf der bekannten fünfstufigen Skala schätzt die Gesamtbevölkerung die Einflussmöglichkeiten des Runden Tisches ambivalent, jedoch mit einer leicht kritischen Tendenz, ein. Nur jeder fünfte erwartet von den Ergebnissen des Dialogprozesses einen Einfluss auf das weitere Verfahren. Die Gegner des Projekts lassen eine noch skeptischere Einstellung erkennen, während die Befürworter in dieser Frage unentschieden sind.

Die bestenfalls ambivalente, mehrheitlich jedoch kritische Einschätzung der Erfolgsperspektiven des Runden Tisches hat sich nach dem Abschluss des Verfahrens nochmals verstärkt. In allen drei Gruppen, in der Bevölkerung, bei den Gegnern und den Befürwortern dominieren nunmehr negative Erwartungen.

Abbildung 20: Einfluss des Runden Tisches auf weiteres Verfahren (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von bis -2 „überhaupt nicht beeinflussen“ bis +2 „sehr stark beeinflussen“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Welle 1: Gesamt: 795, Gegner: 303, Befürworter: 450, Welle 2: Gesamt: 522, Gegner: 189, Befürworter: 282.

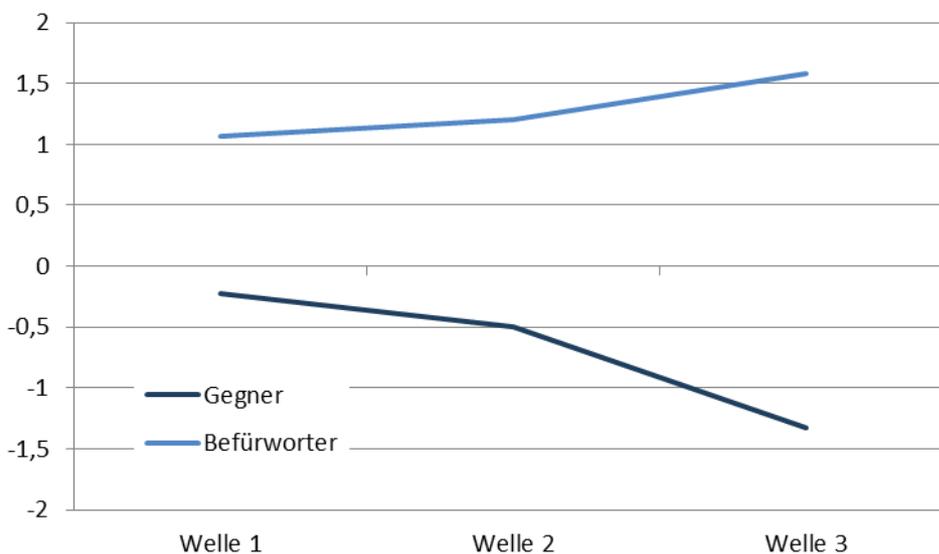
#### 5.3.2.2.4 Die Zufriedenheit mit der Arbeit der Moderatorin

Ein wichtiges Kriterium dafür, dass das Beteiligungsverfahren von allen Seiten anerkannt wird, ist, dass die Moderatorin unabhängig und fair ist. Die Teilnehmer<sup>61</sup> des Runden Tisches sollten in allen drei Befragungswellen auf einer Skala von +2 „glaube ich voll und ganz“ bis -2 „glaube ich überhaupt nicht“ folgende Frage bewerten:

*„Jetzt haben wir eine Frage zur Moderatorin, Frau Hustedt. Hatte die Moderatorin die notwendige Unabhängigkeit, um die Arbeit des Runden Tisches fair zu moderieren?“*

Abbildung 21 verdeutlicht die Entwicklung der Mittelwerte.

Abbildung 21: Unabhängigkeit der Moderatorin (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „glaube ich überhaupt nicht“ bis +2 „glaube ich voll und ganz“. Gültige Fälle: Gegner: Welle 1: 9, Welle 2: 6, Welle 3: 21, Befürworter: Welle 1: 14, Welle 2: 10, Welle 3: 24.

Betrachtet man zunächst das Niveau der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Moderatorin, so zeigt sich, dass die Befürworter des Projektes von der Moderatorin deutlich überzeugt sind. Unter den Projektgegnern herrscht zu Beginn noch Skepsis, wie die Unabhängigkeit der Moderatorin einzuschätzen ist, was sich in einem Wert nahe der Skalenmitte niederschlägt. Nach Ende des Dialogverfahrens ist festzustellen, dass sich die Einschätzungen der Gegner und Befürworter in das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Moderatorin deutlich auseinander entwickelt haben: Projektgegner betrachten die Moderatorin deutlich als nicht unabhängig, die Befürworter sind der gegenteiligen Auffassung.

<sup>61</sup> Den Bürgern wurde eine allgemeine Frage zur Zufriedenheit mit der Arbeit der Moderatorin gestellt, welche in Abschnitt 5.3.2.2.4. ausgewertet wird.

### **5.3.2.2.5 Themen am Runden Tisch**

In die Erfolgsbilanz des Runden Tisches fließen nicht allein die prozeduralen Aspekte ein. Seine Arbeit war auch darauf ausgerichtet, bestimmte Themenfelder zu bearbeiten, die durch den Bau des Pumpspeichwerks tangiert wurden. Bereits die Auswertung der offenen Nennungen der Teilnehmerbefragung zu den Argumenten für und gegen den Bau des Pumpspeicherwerks hatte die Vielfalt der Themen verdeutlicht, die zum Teil äußerst kontrovers diskutiert werden. Auf der Grundlage einer Sichtung einschlägiger Dokumente, insbesondere der Presseberichterstattung, sowie der offenen Frage in der Teilnehmerbefragung, wurden die folgenden Themenfelder als wichtig identifiziert und den Befragten am Beginn und am Ende des Dialogprozesses zur Stellungnahme vorgelegt.

- *Schutz von Natur und Landschaft*
- *Sicherung der Trinkwasserversorgung und der Heilquellen*
- *Verbesserung und Sicherung der künftigen Stromversorgung*
- *Erdbebensicherheit des geplanten Neubaus*
- *Stärkung der Wirtschaftskraft der Region*
- *Belastung durch Dreck und Lärm während des Baus*
- *Erhalt der Lebensqualität der Menschen in der Region*
- *Auswirkungen auf den Tourismus in der Region*
- *Bessere Beteiligung der Bürger an wichtigen Entscheidungen*

In den am Beginn des Dialogprozesses durchgeführten Befragungen der Teilnehmer und der Bürger wurden diese Einstellungen durch die folgende Frage erhoben:

*„Wie wichtig sind Ihrer Meinung nach folgende Probleme, für die der Runde Tisch eine Lösung finden muss? Bitte kreuzen Sie an, wie wichtig Sie die Lösung dieses Problems finden.“*

- *Überhaupt nicht wichtig, nicht besonders wichtig, teils/teils, wichtig, sehr wichtig.*

In der abschließenden Befragung der Teilnehmer und der Bürger lautete die Frage wie folgt:

*„Wie groß war die Rolle, die Ihrer Meinung nach folgende Probleme bei den Sitzungen des Runden Tisches gespielt haben? Bitte kreuzen Sie an, ob die Rolle zu klein, etwas zu klein, genau richtig, etwas zu groß oder zu groß war.“*

Durch die Frage nach der Einschätzung ihrer Relevanz durch die Teilnehmer und die Gesamtbevölkerung sowie die Gegner und die Befürworter des Projektes bei Teilnehmern und Publikum können jeweils gruppenspezifische Agenden erstellt werden, auf denen die Einzelthemen eine bestimmte Position einnehmen. Diese Agenden definieren die materiellen Erwartungen der Vergleichsgruppen an die Themenstruktur der Verhandlungen des Runden Tisches. Für die Bewertung der Arbeit dieser Einrichtung spielt es eine wichtige Rolle, ob die Themen in den Beratungen des Runden Tisches den ihnen zukommenden Stellenwert erhielten. Auch im folgenden Teil werden wir diese Frage zunächst mit Blick auf die Agenda der Gesamtbevölkerung behandeln, danach die Präferenzordnungen der Befürworter und der Gegner miteinander vergleichen und zuletzt die Bedeutsamkeit der Themen in der Sicht der Befragten und in der Arbeit des Runden Tisches, so wie sie sich für die Befragten darstellte, miteinander vergleichen.

## **Die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung**

Wie die in Abbildung 22 enthaltenen Angaben zeigen, halten die Teilnehmer des Runden Tisches alle zur Diskussion stehenden Themen für wichtig. Nur vereinzelt (Stromversorgung, Wirtschaftskraft, Bürgerbeteiligung) entfielen Nennungen auf die Antwortkategorien „nicht wichtig“ oder „überhaupt nicht wichtig“. Die Sicherung der Heilquellen und der Trinkwasserversorgung, der Erhalt der Lebensqualität und der Landschaftsschutz waren die drei von den Teilnehmern mit großem Abstand priorisierten Themen. Auf der anderen Seite unterscheiden sich die Prioritäten der Gegner und der Befürworter sehr deutlich voneinander. Die Sicherung der Stromversorgung und die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft waren den Befürwortern des Pumpspeicherwerks wichtige Anliegen, für die Projektgegner dagegen haben sie nur eine nachrangige Bedeutung. Eine entgegengesetzte Verteilung der Präferenzen zeigt sich beim Thema verbesserte Bürgerbeteiligung, die die Befürworter, anders als die Gegner, für die Arbeit des Runden Tisches nicht als vordringlich betrachten. Wie die Angaben in Tabelle 7 belegen, haben die Befürworter und die Gegner gänzlich unterschiedliche Themenagenden, die keine Gemeinsamkeit, aber auch kein gegensätzliches Muster aufweisen (Spearman's Rho  $-0,03$ )<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Spearman's Rho umfasst einen Wertebereich von  $-1$  bis  $+1$ . Ein Wert von  $-1$  würde bedeuten, dass beide Seiten eine genau umgekehrte Reihenfolge der Wichtigkeit bzw. des Beurteilung des Umfangs der Themen angegeben hätten. Ein Wert von  $0$  würde vorliegen, wenn die Beurteilung durch die beiden Seiten keine Beziehung zueinander aufweist, ein Wert von  $+1$  würde vorliegen, wenn für beide Seiten genau die identische Rangfolge der Wichtigkeit bzw. des Beurteilung des Umfangs der Themen vorliegen würde.

*Tabelle 7: Zusammenhang der Themen im Kreis der Teilnehmer (Angaben: Assoziationsmaß)*

---

Rangkorrelationen zwischen Gegnern und Befürwortern	
Wichtigkeit der Themen	-0,03
Umfang der Themen	-0,16

---

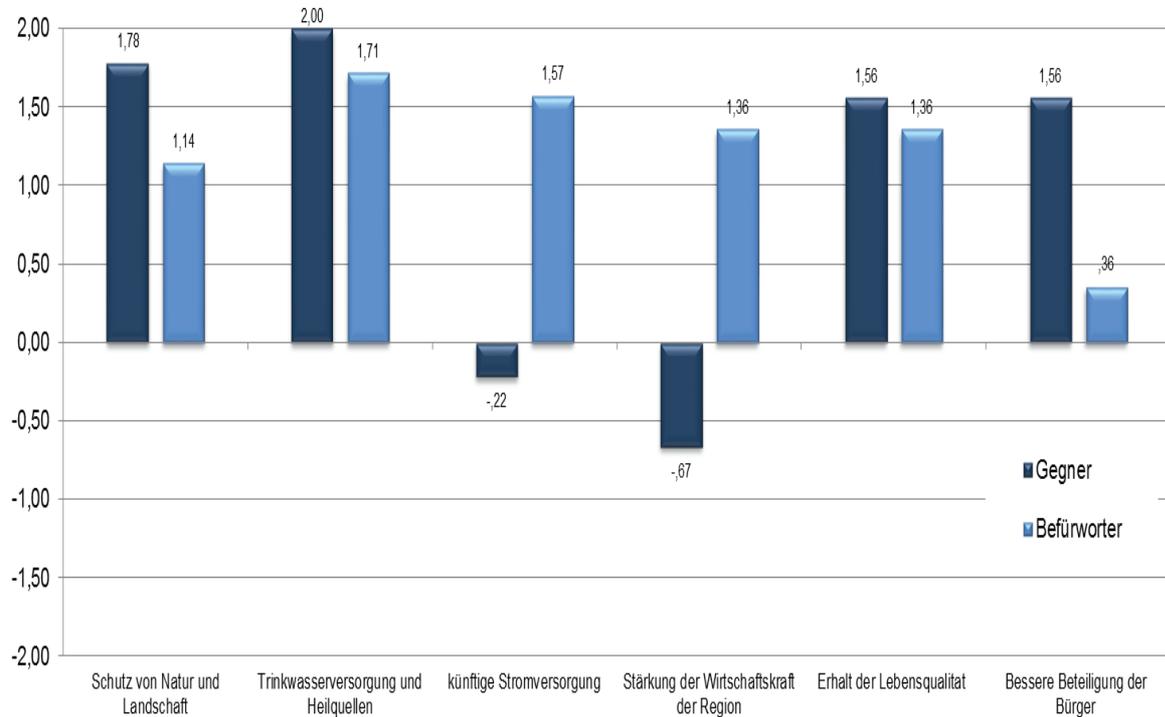
Angegeben ist der Rangkorrelationskoeffizient Spearmans Rho.

Um zu ermitteln, in welchem Umfang die Beratungen des Runden Tisches diesen Erwartungen gerecht wurden, enthielten die nach Ende des Runden Tisches durchgeführten Erhebungen eine Frage nach der Bewertung der für die Behandlung der Themen verfügbaren Zeit. Die Gesamtbilanz aller Teilnehmer fällt eindeutig aus. Für kein einziges der als wichtig eingestuften Themen stand nach ihrer Einschätzung genügend Zeit zur Verfügung (vgl. Abbildung 23). Für die Themenbereiche Natur- und Landschaftsschutz, Trinkwasserqualität, Lebensqualität und Bürgerbeteiligung wurde die verfügbare Beratungszeit als besonders unzulänglich eingestuft. Dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass die Teilnehmer die ersten drei dieser vier Themen in der eingangs durchgeführten Befragung als besonders wichtig eingestuft hatten. Die Gegner und die Befürworter liegen in ihren Bewertungen erneut weit auseinander. Die Gegner kritisieren bei allen Themen außer der Stromversorgung und der Stärkung der Wirtschaftskraft die zu knappe Zeit für die Behandlung, besonders gilt dies für die vier oben genannten Fragen (Natur- und Landschaftsschutz, Trinkwasserqualität, Lebensqualität und Bürgerbeteiligung). Die Befürworter des Pumpspeicherwerks kommen dagegen hinsichtlich der Zeit für die Behandlung der meisten Themen zu einem zwiespältigen Urteil, was sich in den nahe der Skalenmitte liegenden Durchschnittswerten manifestiert. Ausgenommen sind erneut die Themen Stromversorgung und Wirtschaftskraft, für deren Behandlung nach Auffassung der Befürworter deutlich zu wenig Zeit zur Verfügung stand. Die Daten in Tabelle 7 belegen die unterschiedlichen Vorstellungen der Gegner und Befürworter davon, ob die von ihnen als relevant eingeschätzten Themen ausreichend in den Beratungen des Runden Tisches behandelt wurden (Spearmans Rho -0,16)<sup>63</sup>.

---

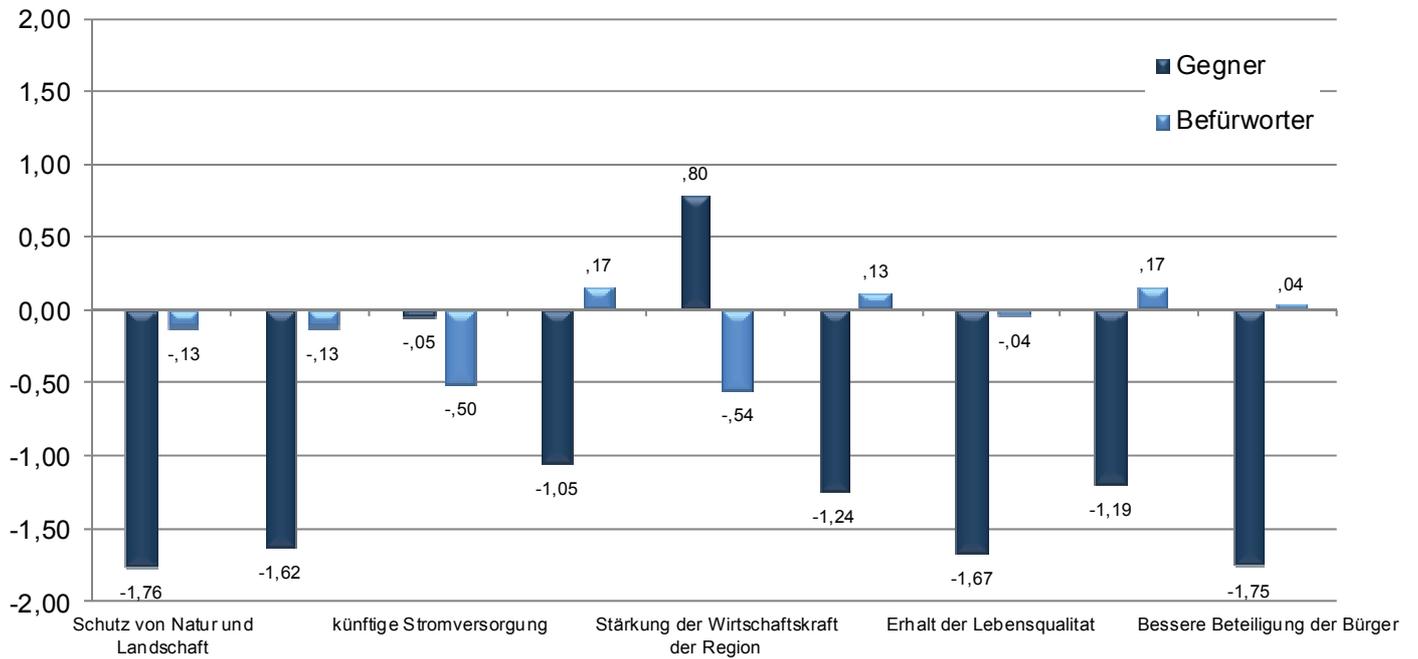
<sup>63</sup> Vgl. Fußnote 62.

Abbildung 22: Wichtigkeit verschiedener Themen am Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „überhaupt nicht wichtig“ bis +2 „sehr wichtig“. Gültige Fälle: Gegner: 9, Befürworter: 14.

Abbildung 23: Bewertung des Umfangs der Themen am Runden Tisch (Angaben:



Mittelwerte)

Die Skala reicht von -2 „zu klein“ bis +2 „zu groß“. Gültige Fälle: Gegner: 20-21, Befürworter: 23-24.

## Die Ergebnisse der Bürgerbefragung

Als wichtigstes Thema der Arbeit des Runden Tisches sehen die Bürger die Trinkwasserversorgung und die Heilquellen (vgl. Abbildung 24). Nicht ganz so wichtig ist ihnen, dass der Runde Tisch über die Erdbebensicherheit der geplanten Staumauer des Unterbeckens sowie über die Auswirkungen des Pumpspeicherwerks auf die örtliche bzw. regionale Lebensqualität und den Naturschutz diskutiert. Dennoch haben auch diese Themen eine hohe Dringlichkeit. Mit einem gewissen Abstand folgen die Themen Verbesserung der Bürgerbeteiligung und Stromversorgung, während die durch die Projektausführung zu erwartende Lärm- und Schmutzbelästigung sowie die Auswirkungen auf den Tourismus und die Wirtschaftskraft der Region deutlich hinter den zuvor genannten Sachfragen zurücktreten. Abgesehen von der Erdbebensicherheit sind es somit vornehmend ökologische Fragen oder solche der Lebensqualität, welche die Bevölkerung in Zusammenhang mit der Planung des Pumpspeicherwerks beschäftigen und für deren Lösung sie Anregungen durch die Verhandlungen des Runden Tisches erwarten. Harte ökonomische Themen wie Wirtschaftskraft und Energieversorgung spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Bei einem Vergleich der Agenda der Bevölkerung mit derjenigen der Gegner und der Befürworter zeigt sich mit großer Deutlichkeit, dass die Präferenzen der Gegner des Pumpspeicherwerks stärker die öffentliche Debatte bestimmen als die der Befürworter des Projekts. Die Gegner waren bei der Definition der politischen Agenda offenbar erfolgreicher als die Befürworter und erreichten eine stärkere Wahrnehmung ihrer Prioritäten in der Öffentlichkeit. Das hat zunächst einmal damit zu tun, dass die Gegner ihren Themen insgesamt eine stärkere Bedeutung zuweisen als dies die Befürworter tun. Da die Bedeutsamkeit von Themen die Art der Auseinandersetzung mit ihnen und das Engagement für sie bestimmt (Sniderman 1993), dürften die Gegner stärker als die Befürworter in der Öffentlichkeit für ihre Ziele geworben haben. Drei der vier in der Öffentlichkeit priorisierten Themen nehmen auf der Agenda der Gegner die ersten drei Plätze ein. Die einzigen Abweichungen bestehen bei der Erdbebensicherheit und der Verbesserung der Bürgerbeteiligung, wobei die Bevölkerung insgesamt das erste Ziel stärker priorisiert als die Projektgegner, während bei der Bürgerbeteiligung die umgekehrte Konstellation vorliegt. Auch bei den als nachrangig eingestuften Zielen decken sich die Präferenzen der Bevölkerung mit denen der Projektgegner. Beide Gruppen positionieren die Auswirkungen des Projekts auf den Tourismus und die regionale Wirtschaftskraft auf hinteren Plätzen ihrer Agenda.

Die Prioritäten der Projektbefürworter weichen wesentlich stärker von denen der Bevölkerung ab, drängen also nicht sehr gut in der Öffentlichkeit durch. Von den Verhandlungen des Runden Tisches erwarten sie an erster Stelle eine Beschäftigung mit der Frage der Stromversorgung, ein Thema, das auf der Bevölkerungsagenda den

viertletzten Platz einnimmt. Andererseits bewertet die Öffentlichkeit die Erdbebensicherheit der Staumauer ähnlich hoch wie die Projektbefürworter.

Unabhängig von den beschriebenen Unterschieden in den Präferenzordnungen besteht zwischen allen Gruppen eine relativ große Übereinstimmung in der Auffassung, dass der Runde Tisch dem Themenkomplex Ökologie und Lebensqualität in seinen Beratungen einen hohen Stellenwert einräumen sollte. Dies zeigt sich auch in den Daten in Tabelle 8, nach denen die Agenden der Gegner und der Befürworter eine überraschend große Übereinstimmung aufweisen. Anders als bei den Teilnehmern des Runden Tisches sind die Differenzen in der Bevölkerung eher gradueller als prinzipieller Art (Spearman's Rho 0,85).

*Tabelle 8: Zusammenhang der Themen in der Bevölkerung (Angaben: Assoziationsmaß)*

Rangkorrelationen zwischen Gegnern und Befürwortern	
Wichtigkeit der Themen	0,85
Umfang der Themen	0,08
Rangkorrelation zwischen Wichtigkeit und Beurteilung des Umfangs der Themen	
Gegner	-0,62
Befürworter	0,07

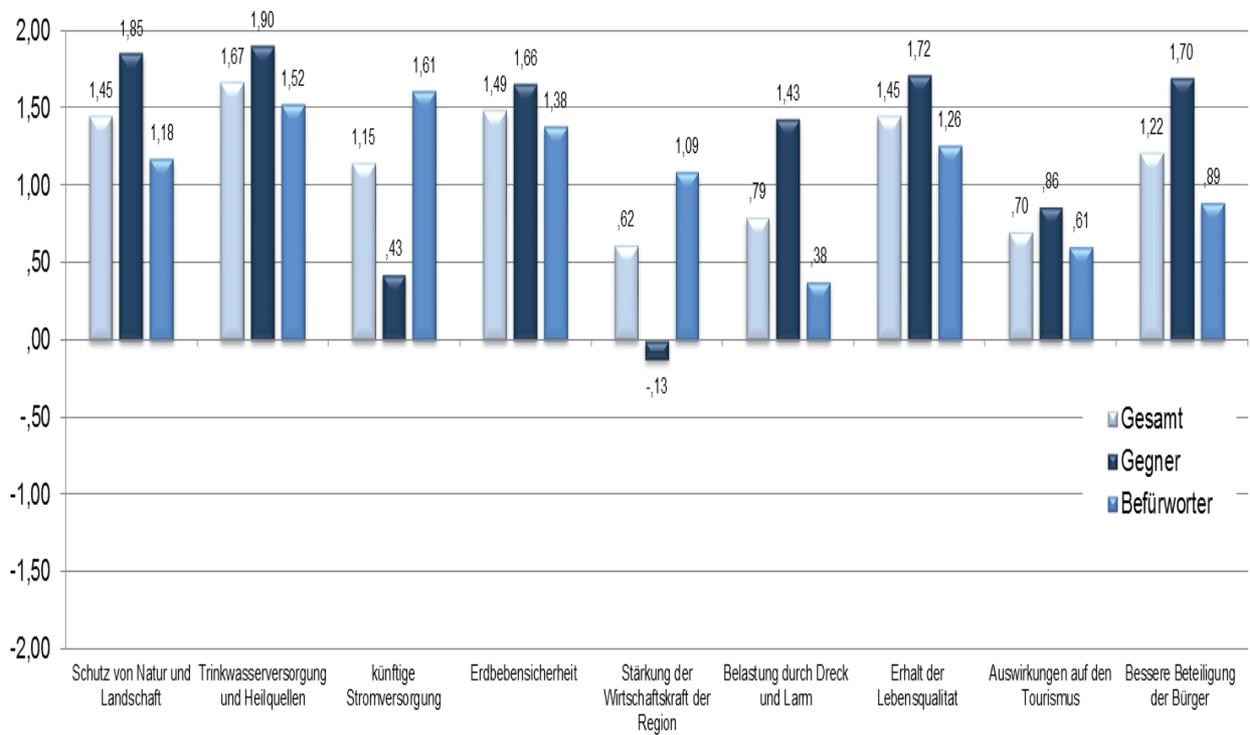
Angegeben ist der Rangkorrelationskoeffizient Spearman's Rho.

So lange Dialogprozesse als singuläre Erscheinungen keinen festen Sinnkontext besitzen, bieten sie sich für Projektionen an. Vorhabenkritiker gehen mit der Vorstellung in solche Dialogprozesse, sie könnten auf diesem Weg die Anlage noch verhindern oder es könnten sich Kompromisse ergeben, die zu einer massiven Veränderung des Vorhabens führten. Entsprechende Vorstellungen finden sich auch in der Bevölkerung, zumindest beim kritischen Teil. Vorhabenbefürworter erwarten auch Kompromisse, allerdings nicht zulasten ihrer Zielvorstellungen. Werden diese in diese Projektionen eingeschlossenen Vorstellungen nicht bedient, so werden aus Sicht der jeweiligen Gruppe ihre Erwartungen in verschieden hohem Maße nicht erfüllt. Daraus lässt sich jedoch nicht ohne weiteres der Schluss auf die Erfolglosigkeit des betreffenden Dialogprozesses ziehen. Die Zufriedenheit ist keine Kategorie, an der sich mit Blick auf die durch einen Dialogprozess erzielten Wirkungen (oben 4.1.) Erfolg oder Misserfolg messen ließen, schon gar nicht isoliert.

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Gesamtbewertung der Agenda des Runden Tisches. Diese passt ziemlich nahtlos in das Bild, das sich bereits aus vielen anderen hier präsentierten Daten ergeben hatte. Die Bevölkerung zieht aus der Arbeit des Runden Tisches eher eine negative als eine positive Bilanz. In den Augen der Bevölkerung wurden die meisten Themenfelder entweder zu ausführlich oder zu knapp behandelt, nur bei den in der Ersten Welle als nachrangig eingestuften Themen Stromversorgung und Wirtschaftskraft entsprach der Umfang der Behandlung den Erwartungen (vgl. Abbildung 25). Allen anderen Themen wurden dagegen nicht umfassend genug behandelt bzw. sie spielten in der Arbeit des Runden Tisches nicht die gewünschte Rolle (vgl. auch Tabelle 8). Dies gilt für alle Themen, unabhängig davon, ob sie einen hohen oder einen niedrigen Rang auf der Agenda einnahmen. Bei den wichtigen Themen ist diese Einschätzung aber noch markanter als bei den unwichtigen. Ein deutliches Muster im Urteil über den Themenumfang zwischen Gegner und Befürwortern zeigt sich jedoch nicht (Spearman's Rho 0,08).

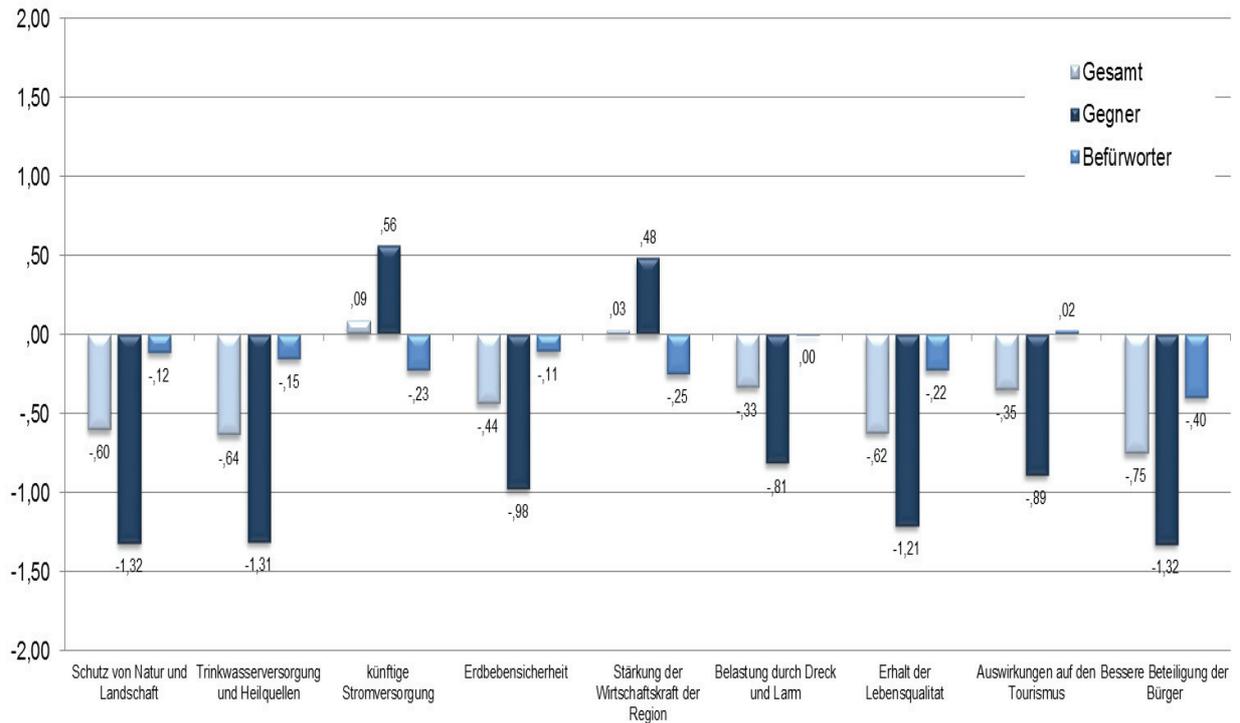
Entsprechend dem bereits bekannten Muster sind die Befürworter des Pumpspeicherwerks mit der Themenstruktur des Runden Tisches relativ zufrieden. Ihrer Einschätzung zufolge hatte zwar keines der Themen den gewünschten Stellenwert, die negativen Bewertungen sind aber nur relativ schwach ausgeprägt (vgl. auch Tabelle 8). Ganz anders verhält es sich mit den Projektgegnern, nach deren Einschätzung die irrelevanten Themen (Stromversorgung, Wirtschaftskraft) eine zu große Rolle spielten und die wichtigen eine zu geringe. Dies zeigt sich sehr deutlich an den unterschiedlichen Rangkorrelationen zwischen der von Gegnern und Befürwortern wahrgenommenen Bedeutsamkeit der Themen und ihrer Behandlung am Runden Tisch. In den Augen der Gegner waren es gerade die wichtigen Themen, die in den Verhandlungen des Runden Tisches zu kurz kamen (Spearman's Rho -0,62). Die Befürworter dagegen sahen keinen Zusammenhang zwischen ihren Prioritäten und der Behandlung der Themen am Runden Tisch (Spearman's Rho 0,07).

Abbildung 24: Wichtigkeit der Themen am Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „überhaupt nicht wichtig“ bis +2 „sehr wichtig“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Gesamt: 791-801, Gegner: 292-299, Befürworter: 445-448.

Abbildung 25: Bewertung des Umfangs der Behandlung der Themen am Runden Tisch (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „zu klein“ bis +2 „zu groß“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle:

Gesamt: 414-427, Gegner: 159-163, Befürworter: 220-231.

### **5.3.3 Bewertung des Runden Tisches nach Abschluss des Verfahrens**

Nach dem Ergebnis der bisher präsentierten Analysen hatten die Teilnehmer und die Bevölkerung am Beginn des Prozesses relativ hohe Erwartungen an den Dialog über das Pumpspeichwerk Atdorf. Diese fielen aber je nach Position zum Projekt unterschiedlich aus und richteten sich zudem auf unterschiedliche Aspekte des Dialogs. In der Bevölkerung waren die Ansprüche der Gegner deutlich größer als die der Befürworter, die Vorstellungen der Gesamtbevölkerung lagen zwischen diesen beiden Extrempositionen. Zugleich verfolgten die Gegner das Dialogverfahren und dessen einzelne Aspekte wesentlich kritischer als die Vergleichsgruppen. Bei den Teilnehmern des Runden Tisches hatte sich das anfängliche Erwartungsprofil differenzierter dargestellt. Besonders viele Projektgegner hatten höhere Erwartungen an die langfristigen partizipativen Effekte und die Vertrauensbildung, eine breite Mehrheit der Projektbefürworter versprachen sich vom Dialog eine verbesserte Information und eine Versachlichung der Debatte.

Vor diesem Hintergrund stellen wir im folgenden Abschnitt die Bilanz dar, welche die Teilnehmer und die Befragten nach der letzten Sitzung des Runden Tisches zogen. Dies bezog sich einerseits auf die Arbeit des Runden Tisches im Allgemeinen und zweitens auf bestimmte Struktur- und Prozesscharakteristika seiner Arbeit. Diese Einstellungen wurden mittels der folgenden Fragen erhoben:

Die allgemeine Bewertung wurde durch die folgende Frage gemessen:

*„Alles in allem, wie zufrieden sind Sie mit dem Verlauf des Runden Tisches? Voll und ganz zufrieden, weitgehend zufrieden, teils/teils, nicht sehr zufrieden, überhaupt nicht zufrieden.“*

Zur Bewertung spezifischer Aspekte wurde durch die folgende Frage gestellt:

*„Und wie zufrieden sind sie mit den folgenden Aspekten des Runden Tisches? Voll und ganz zufrieden, weitgehend zufrieden, teils/teils, nicht sehr zufrieden, überhaupt nicht zufrieden.“*

- *Der Art und Weise, wie im Plenum des Runden Tisches gearbeitet wurde*
- *Der Art und Weise, wie in den Arbeitsgruppen gearbeitet wurde*
- *Der Zusammensetzung des Runden Tisches*
- *Der Anzahl der behandelten Themen*
- *Der Zeit für die Behandlung der Themen*

- *Der Moderation*
- *Der Kommunikation der Ergebnisse in die Öffentlichkeit*

### 5.3.3.1 Die Bewertung durch die Teilnehmer

Hinsichtlich der Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem Verlauf des Runden Tisches fällt die Bilanz des Verfahrens gemischt aus. Wie bei allen bisher dargestellten Verfahrensaspekten sind die Teilnehmer uneinig in der Frage, ob der Runde Tisch ein Erfolg war oder nicht: 42 Prozent der Befragten sind mit dem Verlauf unzufrieden, jeder Dritte ist zufrieden und jeder Vierte kommt zu einer ambivalenten Einschätzung, was man zumindest als Feststellung eines Teilerfolges werten kann (vgl. Tabelle 9). Dass die Beteiligten die Prozesse unterschiedlich bewerten, ist weder neu noch ungewöhnlich. Insbesondere in Konfliktfällen wie dem vorliegenden darf man keine breite Zustimmung zu den Ergebnissen erwarten. Keine der Konfliktparteien setzte ihre Vorstellungen durch. Nicht zuletzt auf Grund der verhärteten Fronten kam kein Kompromiss zustande, dem alle zustimmen hätten können. Dies war allerdings von Anfang an kaum möglich und deshalb auch nicht Ziel des Runden Tisches. Die im Dialogprozess diskutierten Modifikationen oder Kompensationen konnten diesen aus den jeweiligen Projektionen gespeisten Grundsatzkonflikt nicht beseitigen, sondern ihn allenfalls abschwächen.

Tabelle 9: Zufriedenheit mit dem Verlauf des Runden Tisches bei allen Teilnehmern (Angaben: absolute Werte und Prozentanteile)

Zufriedenheit	absolut	%
Überhaupt nicht zufrieden	11	21,6
Nicht sehr zufrieden	10	19,6
Teils, teils	13	25,5
Weitgehend zufrieden	15	29,4
Voll und ganz zufrieden	2	3,9
N	51	100,0

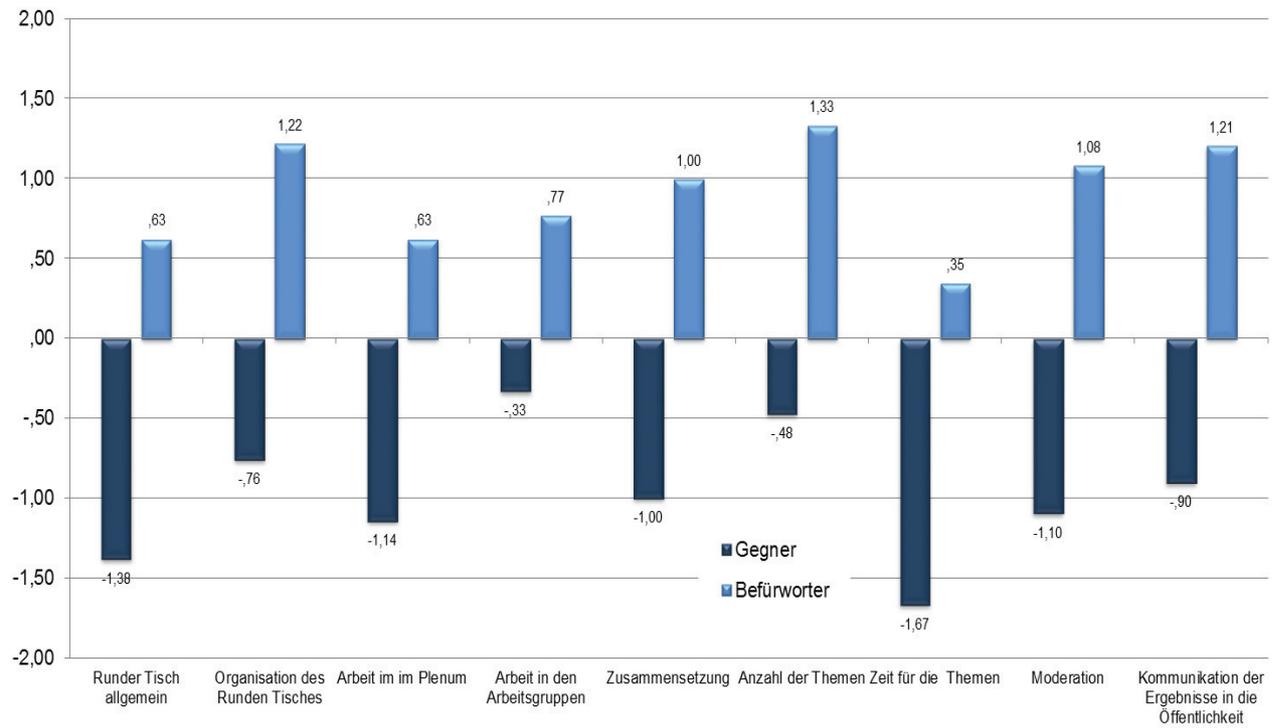
Wesentlich problematischer als die divergierende bzw. gegensätzliche Bewertung durch die Teilnehmer ist die sehr unterschiedliche Erfolgsbilanz der Gegner und Befürworter am Ende des Prozesses. Fast die Hälfte der Gegner gibt an, mit dem Verlauf des Runden Tisches überhaupt nicht zufrieden zu sein, kein einziger unter den Gegnern ist zufrieden. Dies führt zu dem außerordentlich niedrigen Mittelwert von -1,38 auf der bekannten Fünf-Punkte-Skala (vgl. Abbildung 26). Von den Befürworter sind dagegen zwei Drittel zufrieden, ein Viertel ist unentschieden nur weniger als zehn Prozent sind unzufrieden (Mittelwert 0,63). Der in der Gesamtgruppe der Teilnehmer des Runden Tisches festgestellte Dissens ist somit nicht zufallsverteilt, sondern hängt systematisch mit der Einstellung zum Projekt zusammen, was sich auch in einem außergewöhnlich hohen statistischen Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit der Einstellung zum Bau des Pumpspeicherwerks manifestiert (Cramer's V 0,64, hoch signifikant).

Diese Unterschiede in der Erfolgsbilanz von Gegnern und Befürwortern spiegeln sich auch in der Zufriedenheit mit einzelnen Aspekten der Arbeit des Runden Tisches wider. Die Befürworter sind mit allen Aspekten zufrieden, die Gegner des Projektes mit allen unzufrieden (vgl. Abbildung 26). Besonders negativ beurteilen die Gegner die für die Behandlung der Themen zur Verfügung stehende Zeit, gefolgt von der Arbeit im Plenum, der Moderatorin und der Zusammensetzung des Runden Tisches. Weniger Unzufriedenheit lösten die Anzahl der behandelten Themen und die Arbeitsgruppen aus.

Anders als die Gegner zogen die Projektbefürworter eine insgesamt und in allen Einzelaspekten positive Bilanz. Sie stimmten jedoch mit der Gegenseite in der Benennung einiger Schwachpunkte des Dialogprozesses überein und waren mit der zur Verfügung gestellten Zeit für die Behandlung der Themen und der Arbeit im Plenum am wenigsten zufrieden. Im Gegensatz dazu erhielt die Moderatorin eine sehr gute Bewertung, nur die Anzahl der behandelten Themen, die Organisation des Runden Tisches und die Kommunikation der Ergebnisse in die Öffentlichkeit schnitten noch besser ab.

In der letzten Befragung der Teilnehmer des Runden Tisches war zusätzlich zum Rückblick auf die bisherige Arbeit eine offene Frage nach den Erwartungen an das weitere Verfahren enthalten. Die Befürworter erwarteten nunmehr die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens, forderten aber auch eine Fortsetzung des Dialogprozesses (vgl. Tabelle 10). Anders äußerten sich die Gegner. Ein Viertel fordert zunächst ein Moratorium (Vorschlag vom BUND), ein weiteres Viertel fordert eine Beendigung des Projekts. Des Weiteren bedürfen nach Ansicht der Gegner noch zahlreiche offene Fragen einer Klärung, einige betonen auch die Notwendigkeit einer unabhängigen, transparenten Begleitung des Projektes.

Abbildung 26: Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten des Runden Tisches  
(Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „überhaupt nicht zufrieden“ bis +2 „voll und ganz zufrieden“.  
Gültige Fälle: Gegner: 21, Befürworter: 22-24.

Tabelle 10: Erwartungen der Teilnehmer zum weiteren Verfahren im Wortlaut

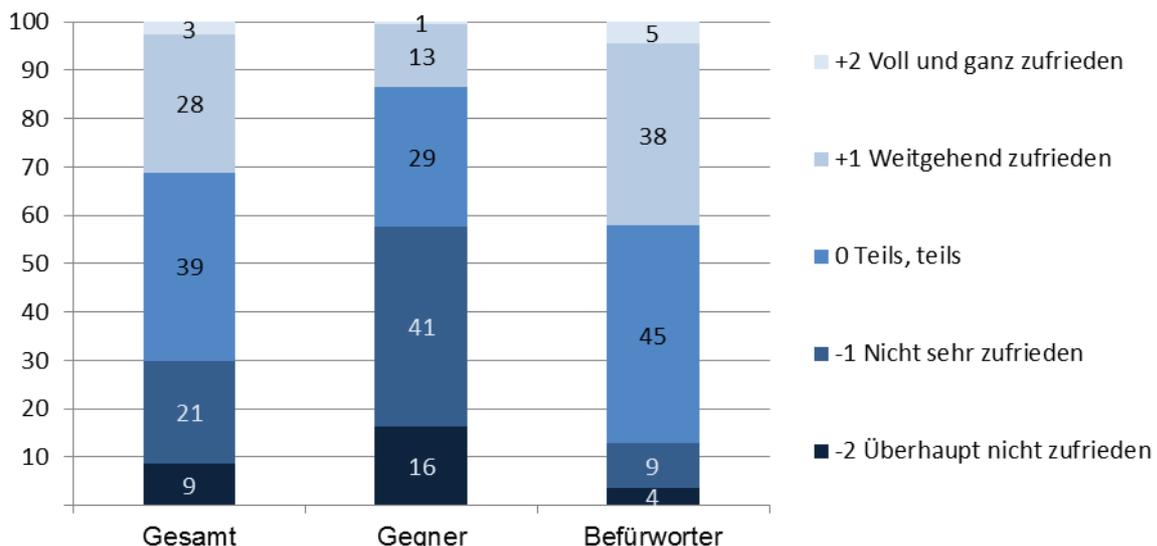
Gegner	Befürworter
Moratorium - Entwickeln eines Konzepts zur Energieeffizienz/Speicherkonzepts/Netzkonzepts Landes- und bundesweit	Mit dem Planfeststellungsverfahren
Aussetzen des Verfahrens wie im Moratorium des BUND gefordert.	Planfeststellung
Ein 5-jähriges Moratorium zur Erstellung eines Gesamtenergiekonzeptes inkl. neuer Speichertechnologien, Dezentralisierung, Netzausbau. Da der RT keinerlei Befugnis hat u. Rechtswirksamkeit - sollte man es dabei belassen!	Das Planfeststellungsverfahren soll und wird nach den gesetzlichen Vorschriften eingeleitet werden.
Es sollte ein Moratorium geben!	So schnell wie möglich ins Planfeststellungsverfahren
ein fünfjähriges Moratorium wie vom BUND gefordert ist der richtige Weg - 1. nationales Energiekonzept 2. Klärung des nötigen Netzausbaus 3. Klärung, wie viel Speicherkapazitäten wo benötigt werden (und welche - siehe Langzeitspeicher)	regelmäßige Information der betroffenen Anwohner, Dialog zwischen Kliniken, Gemeindevertretern und Vorhabensträger
Aussetzen!	Planfeststellung
Schluchseewerke sollen Bauantrag zurückziehen	Planfeststellung durchführen
Vergessen, da keine rechtliche Relevanz; Vergessen, da Schluwe keinen Kompromiss mitträgt	Im Planfeststellungsverfahren
gar nicht	Wie sachlich vorgesehen.
Abbrechen	Planfeststellungsverfahren
Fortführung der ungeklärt gebliebenen Fragen, unter Beteiligung der Öffentlichkeit und nicht in Hinterzimmern	Infoveranstaltungen in kleineren Gruppen
Prüfung vergleichbarer Alternativen	Einfließen der Fragen und Bekennen in das Planfeststellungsverfahren
Notwendigkeit und Standortfrage sollte grundlegend überprüft werden, nicht nur aus der Sicht des Nutzens für den potenziellen Bauherrn.	Die einzelnen "Parteien" sollten in den vorgeschlagenen Dialogprozessen das Niveau des Runden Tisches weiterleben lassen. Durchführung des Planfeststellungsverfahrens
Aufarbeitung der offenen Fragen	Bürgermeister müssen nur Prozess in Gemeinden begleiten.
Kam jetzt schon zu spät. Das Projekt ist aus den 1970er Jahren	offene, sachliche Information, fairer Umgang unter die Medien
Offenheit und Transparenz sollte von einer unabhängigen Instanz kontrolliert werden.	Der Gesprächsfaden zwischen den Beteiligten sollte

	aufrechterhalten werden.
Korrektur!	Kein weiterer RT. Begleitung des Bauvorhabens im halbjährlichen Turnus zwecks Informationsaustausch
Eine „echte“ Mediation!	verstärkte Betrachtung der noch offenen Detailfragen + Information über die Ergebnisse
Ergebnisoffen	Auf Behördenebene und nur mit Bürger die direkt betroffen sind
Mehr Offenheit u. Transparenz. Stärk. Berücksichtg. Naturschutz. Stärkere Einbindung potenziell neg. betroff. Bürger in Abwägung	Informationsveranstaltungen für betroffene Anwohner
Irreversible Eingriffe (z.B. bei Schürfungen d. Schwandquellen) dürfen erst vorgenommen werden, wenn sicher ist, dass das Projekt genehmigt ist. Hier ist sowohl ein verändertes Verhalten von Landratsamt und Regierungspräsidium gefragt, als auch von Gemeinderäten (einschließlich Bürgermeistern) und Projektbetreibern. In unserem Land gibt es viele Gesetze, die nicht alle gleichzeitig gelten können (Bsp. ein Haus kann nur dann auf einer Wiese gebaut werden, wenn die Wiese zerstört wird) (-> Gesetz: Hausbau möglich; Gesetz: Wiesen müssen erhalten bleiben). Durch den Runden Tisch wurde klar, dass eine gleichberechtigte Betrachtung von Wirtschaft und Technik auf der einen Seite und Natur und Kultur auf der anderen Seite noch nicht umgesetzt wurde. In Zukunft sollte das Verfahren im Sinne der "Gleichberechtigung" weitergehen.	Regelmäßige Information der betroffenen Anwohner. Dialog zwischen Kliniken, Gemeindevertretern und Vorhabensträger
	Fortsetzung des Dialogs, Informationsveranstaltung über Zwischenstände
	Einreichen der Planunterlagen. Information über Beeinträchtigungen der Anwohner während des Baus (ist so geplant).
	Intensivierung des Dialoges, Akzeptanz bei allen Beteiligten für sachlich fundierte u. wissenschaftliche Gutachten
	Ergebnisse des runden Tisches ins Planfeststellungsverfahren, Bürgerhörungen in den Gemeinden und Befragungen

### 5.3.3.2 Die Bewertung durch die Bevölkerung

Wie beurteilt die Bevölkerung am Ende des Runden Tisches das Dialogverfahren? Wenn man sich die doch recht starke Diskrepanz zwischen den eingangs geäußerten Erwartungen und den wahrgenommenen Resultaten sowie die Kritik an der unausgewogenen Verteilung des Einflusses der beteiligten Akteure und an den Abweichungen zwischen der gewünschten und der perzipierten Struktur der Agenda des Runden Tisches vor Augen führt, dann fällt das Gesamturteil über den Dialogprozess überraschend positiv aus. Im Mittel sind die Befragten weder zufrieden noch unzufrieden mit dem Verfahren, der Durchschnitt der Bewertungen aller Befragten auf der von -2 bis +2 reichenden Skala liegt bei 0. Die Bevölkerung ist bei dieser Beurteilung aber gespalten. Etwa jeder Dritte ist mit den Ergebnissen nicht zufrieden, den gleichen Anteil machen die Zufriedenen aus, und etwa 40 Prozent sind weder zufrieden noch unzufrieden. Über die Hälfte der Projektgegner (58 Prozent) sind mit dem Runden Tisch nicht zufrieden, zufrieden äußern sich dagegen nur 14 Prozent. Zwar ist auch nur eine Minderheit der Befürworter des Pumpspeicherwerks zufrieden, aber mit einem Anteil von 43 Prozent bilden diese Befragten die größte Gruppe unter den Befürwortern, von denen nur 13 Prozent unzufrieden sind. Voll und ganz zufrieden ist fast niemand mit der Arbeit des Runden Tisches. In allen drei untersuchten Gruppen liegt der betreffende Anteil unter fünf Prozent. In der Summe kann man dem Dialogprozess eine gemischte Erfolgsbilanz attestieren, die aber durch die sehr kritische Bewertung einzelner Aspekte und die geradezu gegensätzlichen Erfolgsbewertung durch die Gegner und Befürworter des Pumpspeicherwerks deutliche Schönheitsfehler aufweist.

Abbildung 27: Zufriedenheit mit dem Runden Tisch, Welle 2 (Angaben: Prozentanteile)



Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Gesamt: 484, Gegner: 185, Befürworter: 262.

Die Lehren für die Praxis, die aus dem Verfahren abgeleitet werden können, sind aber nicht allein für die Gesamtbewertung ausschlaggebend. Vielmehr sollte man bei der Konzipierung künftiger Dialogverfahren prüfen, wie sich einzelne Verfahrenselemente in der Sicht der Bevölkerung und der Konfliktgruppen bewährt haben. Die Unterscheidung zwischen diesen verschiedenen Zielgruppen ist in der Erfolgsbilanz ganz besonders wichtig, denn die Akzeptanz eines Verfahrens und seiner Elemente durch die Bevölkerung ist ein wichtiges Ziel. Es würde aber letztlich verfehlt, wenn die Konfliktparteien am Ende des Verfahrens zu gänzlich divergierenden Einschätzungen seiner Struktur und seines Ablaufs kommen.

Wie also sieht zunächst die Bewertung einzelner Aspekte der Arbeit des Runden Tisches durch die Gesamtbevölkerung aus? Auch wenn die Einschätzungen keinen Enthusiasmus widerspiegeln, beurteilt die Bürgerschaft insgesamt die Arbeit in sieben der acht erfragten Einzelaspekte des Runden Tisches positiv (vgl. Abbildung 28). Die einzige Ausnahme bildet die für die Behandlung von Themen verfügbare Zeit, die eine kleine Mehrheit als zu knapp bemessen einschätzt. Allerdings war der enge Zeitrahmen ein von Anfang geplantes oder zumindest in Kauf genommenes Merkmal des Dialogprozesses. Das Ziel, die Arbeit des Runden Tisches in einem halben Jahr abzuschließen, war eine deutliche Beschränkung. In diesem zeitlichen Rahmen waren die Möglichkeiten zu einer Beratung der zahlreichen Themen von vornherein limitiert.

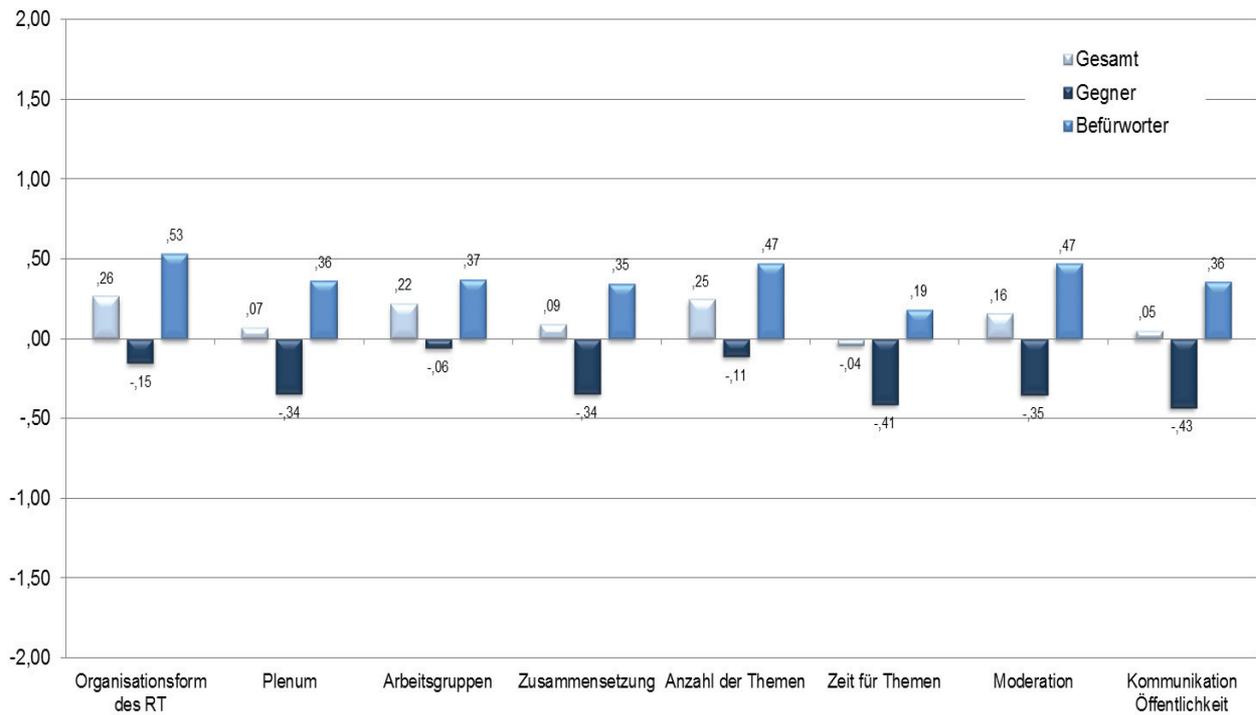
Die verbleibenden sieben Struktur- und Prozesscharakteristika wurden mehrheitlich positiv bewertet. Dies betrifft in erster Linie die Organisationsform des Runden Tisches, die Zahl der behandelten Themen und die für deren Behandlung eingerichteten Arbeitsgruppen. Die Arbeit der Moderatorin fand ebenfalls die Zustimmung der Mehrheit der Befragten. Etwas kritischer, obgleich in der Tendenz immer noch positiv, wurden die Arbeit des Plenums, die Zusammensetzung des Runden Tisches und die Kommunikation mit der Öffentlichkeit eingeschätzt.

Die Befürworter des Pumpspeicherwerks waren nicht allein mit der Arbeit des Runden Tisches im Allgemeinen zufriedener als die beiden Vergleichsgruppen, sie bewerteten auch alle anderen Teilaspekte mehrheitlich positiv. Besonders die Organisationsform des Runden Tisches, die Anzahl der behandelten Themen und die Arbeit der Moderatorin fanden die Zustimmung eines großen Teils der Projektbefürworter. Mit Abstrichen gilt diese Bewertung auch für die Aktivitäten des Plenums und der Arbeitsgruppen sowie für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Am wenigsten zufrieden äußerten sich die Befürworter zu der für die Behandlung der Themen verfügbaren Zeit.

Im Gegensatz zu der Mehrheit der Befürworter, die mit allen Aspekten der Arbeit des Runden Tisches zufrieden war, äußerten sich die Gegner, wenn auch in Abstufun-

gen, kritisch zu allen acht Struktur- und Prozesscharakteristika. Die größten Schwachstellen waren in ihren Augen die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und die für die Behandlung der Themen verfügbare Zeit, nur unwesentlich positiver beurteilten sie die Moderation, die Arbeit und die Zusammensetzung des Plenums. Die größte Zustimmung fand die Tätigkeit der Arbeitsgruppen.

Abbildung 28: Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten des Runden Tisches, Welle 2 (Angaben: Mittelwerte)



Die Skala reicht von -2 „überhaupt nicht zufrieden“ bis +2 „voll und ganz zufrieden“. Fälle gewichtet. Gültige Fälle: Gesamt: 426-451, Gegner: 156-170, Befürworter: 232-249.

### **5.3.4 Gründe für die Bewertung des Runden Tisches**

In der Gesamtbilanz stellt sich der Runde Tisch Atdorf als ein Dialogverfahren dar, das beträchtliche Wünsche der Bürger offen ließ. Dennoch zog die Bevölkerung kein durchgängig negatives Fazit aus dem Verfahren, sondern bewertete es mehrheitlich als teils gelungen und teils misslungen. Je ein knappes Drittel der Befragten war mit dem Verfahren zufrieden bzw. unzufrieden. Letztendlich lässt auch die Bewertung einzelner Struktur- und Verfahrensaspekte kein negatives, sondern ein aus positiven und negativen Merkmalen gemischtes Bild hervortreten.

Mit der Beschreibung von Sachverhalten ist die Aufgabe der empirischen Forschung nicht beendet. Sie verfügt vielmehr über Instrumente, mit deren Hilfe sich zeigen lässt, welche Faktoren dafür maßgeblich waren, dass einige Befragte zu einem positiven Urteil über die Arbeit des Runden Tisches gelangten, während andere nur teilweise zufrieden waren, andere hingegen nach Abschluss des Prozesses ihre Unzufriedenheit bekundeten. Um die Beantwortung dieser Frage geht es im nächsten Teil dieses Beitrages, dem somit eine besondere Bedeutung für die aus dem Runden Tisch ableitbaren Schlussfolgerungen für die Praxis zukommt. Auch wenn jedes Dialogverfahren durch besondere Eigenschaften charakterisiert und von spezifischen Umständen geprägt ist, besteht eine wichtige Aufgabe von Begleitforschung in der Identifikation von Erfolgsfaktoren und Mängeln von Dialogverfahren. In der Logik dieses Berichtes bedeutet dies die Suche nach denjenigen Struktur- und Prozesscharakteristika, die die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit der Bürger mit dem Dialogprozess bedingten.

Zur Untersuchung dieser Frage greifen wir auf das Verfahren der Regressionsanalyse zurück, das sich dazu eignet, ein bestimmtes Merkmal, hier die „Zufriedenheit mit dem Runden Tisch“ aus einer Kombination bestimmter Eigenschaften zu erklären. Ein Vorteil der Regressionsanalyse besteht darin, dass der Einfluss der Erklärungsfaktoren um die jeweils anderen Einflussgrößen kontrolliert wird. Im Ergebnis erhält man die Größe des Einflusses, der unabhängig von den anderen im Erklärungsmodell enthaltenen Variablen auf die erklärende Größe ausgeht. Zudem lässt sich die relative Stärke der einzelnen Einflussfaktoren bestimmen und eine Aussage darüber machen, welche Faktoren besonders zur Akzeptanz des Dialogverfahrens in der Bevölkerung beigetragen haben.

### 5.3.4.1 Die Zufriedenheit mit dem Runden Tisch und ihre Teilaspekte

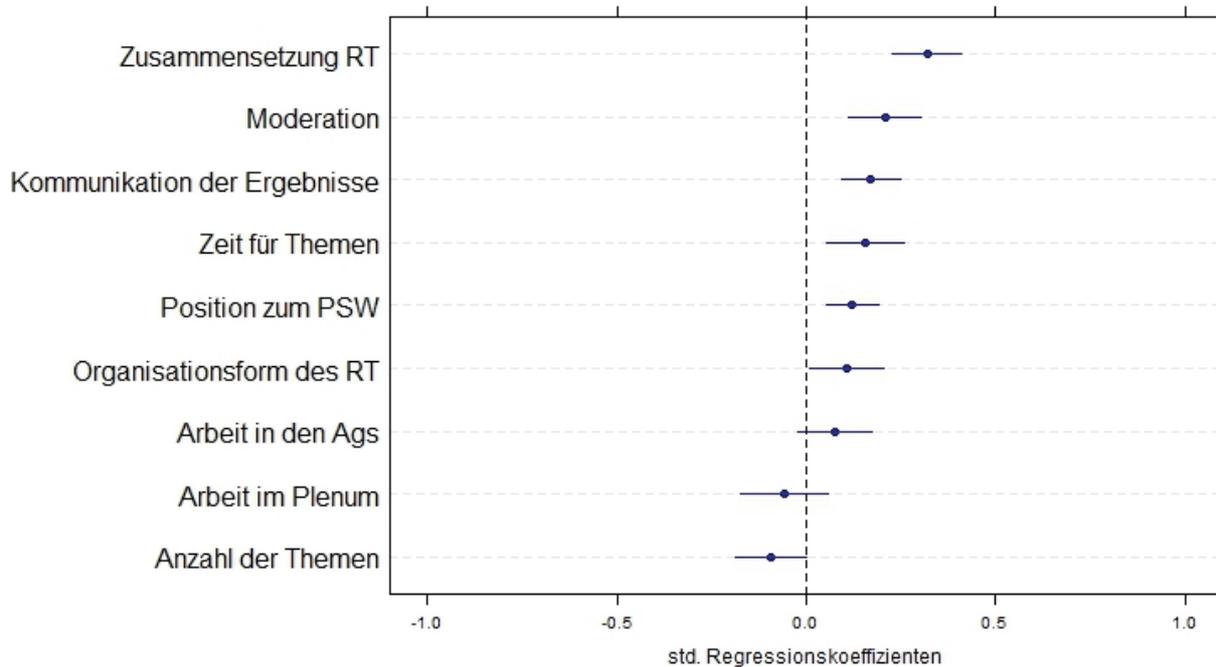
Die Zufriedenheit der Bürger mit dem Runden Tisch lässt sich in verschiedene Aspekte der Zufriedenheit unterteilen (vgl. Abschnitt 5.3.4.2.). Um abschätzen zu können, welche dieser Teildimensionen von Zufriedenheit den stärksten Einfluss auf die allgemeine Zufriedenheit mit dem Runden Tisch aufweist, wird eine erste Regression durchgeführt. Dabei wird auch um die eigene Position zum geplanten Neubau kontrolliert, um den unverfälschten Einfluss der Zufriedenheits-Aspekte interpretieren zu können.

Wie zufrieden die Bürger mit dem Dialogverfahren insgesamt sind lässt sich sehr gut durch die abgefragten Teilaspekte erklären, was sich in einem sehr hohen  $R^2$  von 0,63 niederschlägt (hoch signifikant). Abbildung 29 gibt die Stärke des Einflusses der Teilaspekte auf die Gesamtzufriedenheit wieder. Nicht alle Aspekte haben jedoch einen statistisch bedeutsamen Einfluss. Die Zufriedenheit mit der Arbeit im Plenum und mit der Arbeit in den AGs und auch die Zufriedenheit mit der Anzahl der Themen beeinflussen die Gesamtzufriedenheit nicht signifikant.<sup>64</sup> Den stärksten Einfluss auf die Gesamtbewertung hat die Zufriedenheit mit der Zusammensetzung des Runden Tisches. Der zweitwichtigste Aspekt findet sich in der Zufriedenheit mit der Moderatorin. Hier wird bereits deutlich, dass für die Projektgegner, welche im Schnitt mit beiden Aspekten deutlich unzufrieden sind, kaum zu einem positiven Gesamturteil gelangen. Hinzu kommen noch weitere Aspekte der Zufriedenheit die mit jeweils geringerer Stärke das Urteil beeinflussen. Auch die Position zum Pumpspeicherwerk hat einen eigenen signifikanten Einfluss, welcher vor allem jenen Faktoren geschuldet ist, denen sich das Regressionsmodell in Abschnitt 5.3.4.2. widmet.

---

<sup>64</sup> Alle Faktoren, deren Konfidenzbänder den positiven und den negativen Bereich berühren, haben keinen statistisch gesicherten Einfluss, weil sich nicht verlässlich sagen lässt, ob es sich um einen positiven oder einen negativen Einflussfaktor handelt. Das Konfidenzband zeigt an, in welchem Bereich der Koeffizient in 95 Prozent von hypothetisch unendlich vielen gezogenen Stichproben zu erwarten ist.

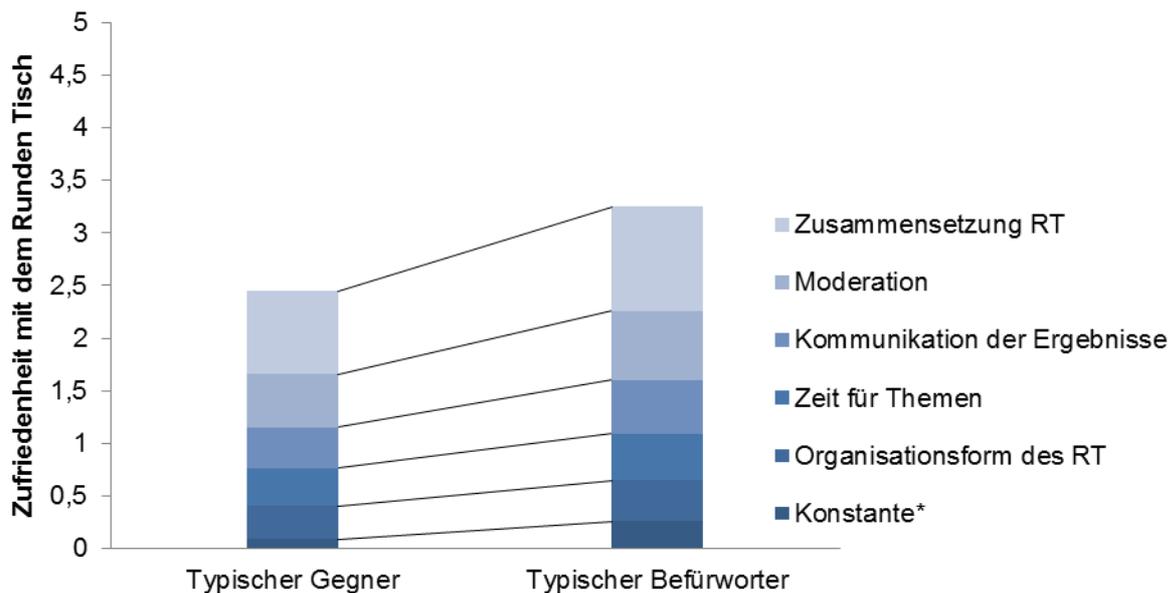
Abbildung 29: Bedeutung von Teilaspekten der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch für die Gesamtzufriedenheit (Angaben: standardisierte Regressionskoeffizienten mit Konfidenzintervall)



Anmerkungen: standardisierte Regressionskoeffizienten (Punkt) mit 95 Prozent Vertrauensintervall (Linie). Modellzusammenfassung:  $R^2$ : 0,631,  $p < 0,001$ , Gültige Fälle: 396, Daten Bevölkerungsumfrage Welle 2.

Um zu zeigen, wie diese Teilaspekte gemeinsam die Wertung beeinflussen, wird in Abbildung 30 die Zusammensetzung der Gesamtzufriedenheit jeweils für den typischen Gegner und den typischen Befürworter berichtet. Beide Fälle sind fiktive Befragte, denen die Mittelwerte für die Teilaspekte der Zufriedenheit auf Gegner- und Befürworter-Seite. Der sich ergebende zusammengesetzte Wert der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch ist ein geschätzter Vorhersagewert, der auf Grundlage der Regressionsergebnisse berechnet wird. Wie sich zeigt, ergeben sich klare Unterschiede zwischen Gegnern und Befürwortern. Alle Teilaspekte der Zufriedenheit tragen bei einem typischen Befürworter mehr zur Zufriedenheit bei als bei einem Gegner. In der Struktur ergeben sich jedoch keine Unterschiede, da die Verhältnisrelation zwischen den Teilaspekten auf beiden Seiten sehr ähnlich ausfällt. Auf beiden Seiten lässt sich knapp die Hälfte der Zufriedenheit auf die Zufriedenheit mit den Teildimensionen „Zusammensetzung des Runden Tisches“ und „Zufriedenheit mit der Moderatorin“ erklären.

Abbildung 30: Typische Zusammensetzung der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch – Teilaspekte der Zufriedenheit



Anmerkungen: additive Wirkung der unstandardisierten Regressionskoeffizienten auf die Zufriedenheit mit dem Runden Tisch bei durchschnittlichen Gegnern und Befürwortern des Projekts. Zur Berechnung dieser Effekte wurden die Mittelwerte der der im Schätzmodell enthaltenen unabhängigen Variablen mit den Effektkoeffizienten multipliziert. Die Höhe der Balken in Abbildung 3 gibt die Summe der Einzeleffekte bei typischen Gegnern und Befürwortern an). Gültige Fälle: 396, Daten Bevölkerungsumfrage Welle 2.

\* Zur Konstanten werden die kontrollierten nicht signifikanten Effekte, und der Effekt der eigenen Position zum Pumpspeicherwerk hinzugerechnet.

### 5.3.4.2 Determinanten der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch

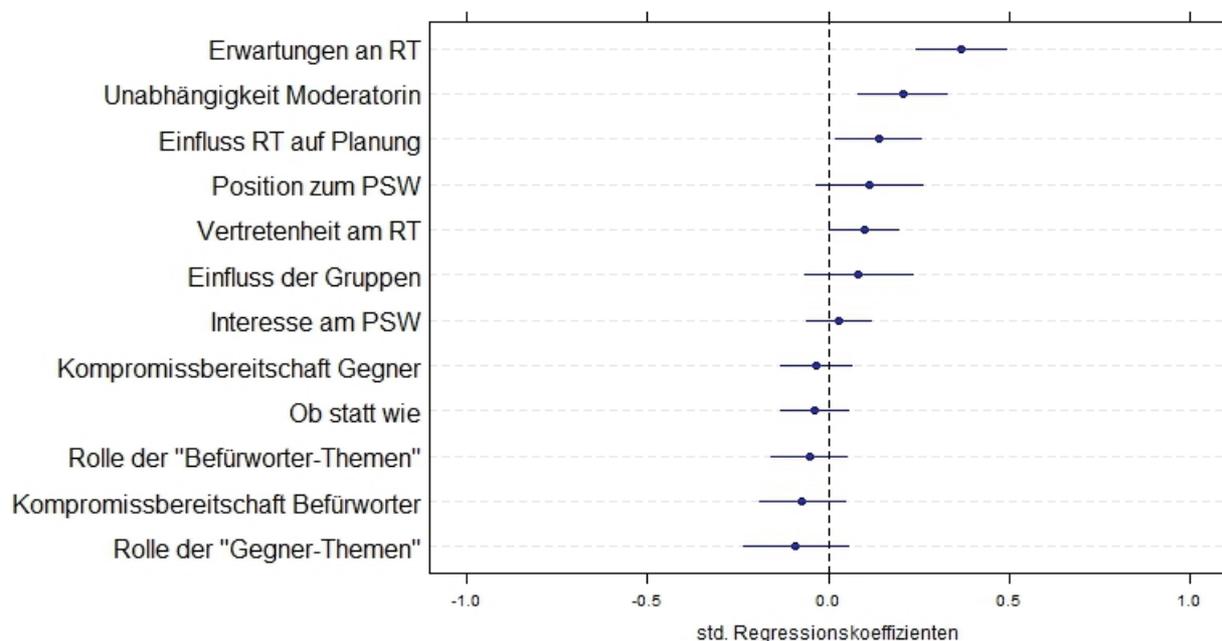
Nachdem gezeigt wurde, welche Teildimension der Zufriedenheit maßgeblich für das Gesamturteil sind, soll im nächsten Schritt überprüft werden, wo die Ursachen dieser Bewertung zu finden sind. Als mögliche Einflussgrößen für die Zufriedenheit mit dem Runden Tisch werden folgende Faktoren berücksichtigt: Die Befürwortung oder Ablehnung des Projekts (bzw. Neutralität in dieser Frage), die Einstellungen zum Konflikt am Runden Tisch, das Gefühl der eigenen Vertretenheit, die Wahrnehmung einer offenen Entscheidungssituation (nicht nur das „Wie?“, sondern auch das „Ob“ des Baus steht zur Diskussion), die Einschätzung der Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien (Gegner und Befürworter), das Interesse am Thema, der Einfluss des Runden Tisches auf das weitere Verfahren, die Unabhängigkeit der Moderatorin, Erfüllung der Erwartungen an den Runden Tisch, Einfluss der Konfliktparteien auf die

Arbeit des Runden Tisches<sup>65</sup>, Bewertung des Umfangs der Behandlung von Themen, die den Gegnern zuzuordnen sind (Umwelt- und Naturschutz, Erdbebensicherheit etc.), und Themen, die den Befürwortern zuzuordnen sind (künftige Stromversorgung, Stärkung der Wirtschaftskraft).

Mit Hilfe des entwickelten Modells lässt sich sehr gut schätzen, ob die Befragten mit dem Dialogprozess zufrieden sind oder nicht. Die Unterschiede im Antwortverhalten der Befragten lassen sich durch das Modell um 60 Prozent verringern, genauer: Die Streuung der Zufriedenheit verringert sich um den genannten Betrag, wenn man weiß, wie die Befragten zum Projekt eingestellt waren, wie sie die Konflikte am Runden Tisch bewerten, wie zufrieden sie mit der Moderatorin waren usw. ( $R^2$ : 0,59). Das Modell ist statistisch hoch signifikant.

Wie Abbildung 31 zeigt, haben aber nicht alle zuvor eingeführten Faktoren einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Zufriedenheit mit dem Runden Tisch. Nach den relevanten statistischen Kriterien<sup>66</sup> verbleiben vier Bestimmungsfaktoren der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch.

Abbildung 31: Determinanten der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch, (Angaben: standardisierte Regressionskoeffizienten mit Konfidenzintervall)



Anmerkungen: standardisierte Regressionskoeffizienten mit 95 Prozent

<sup>65</sup> Eine Faktorenanalyse zeigt, dass es kaum möglich ist, alle Akteursgruppen sinnvoll zusammenzufassen. Um das Erklärungsmodell sparsam zu halten, werden daher auf der Basis der Ergebnisse der Faktorenanalyse zwei Konfliktparteien berücksichtigt, die einander auf der ersten Dimension gegenüberstehen, die Schluchseewerke auf der einen Seite und die Umweltschutzverbände, die BI und die IG Anwohner auf der anderen Seite. Das Antwortverhalten der Befragten zu diesen vier Gruppen lässt sich zuverlässig zusammenfassen (Crombachs Alpha 0,85).

<sup>66</sup>Vgl. Fußnote 64.

Vertrauensintervall. Modellzusammenfassung:  $R^2$ : 0,59,  $p < 0,001$ , N: 221. Erläuterungen in Abbildung 29.

Den weitaus stärksten Einfluss auf die Zufriedenheit hat die Erfüllung der Erwartungen an den Runden Tisch. Je deutlicher die Bürger ihre Erwartungen an den Runden Tisch erfüllt sehen, desto mehr steigt ihre Zufriedenheit. Im Umkehrschluss folgt aber auch, dass nicht erfüllte Erwartungen deutlich zu Unzufriedenheit führen. Hierin liegt die Erklärung für die überdurchschnittlich große Unzufriedenheit der Projektgegner, die sehr hohe Ansprüche an den Dialogprozess gestellt hatten, hierin aber enttäuscht wurden. Wichtig ist dabei zu erwähnen, dass die Erwartungen in der Bevölkerung nicht mit den vom Runden Tisch festgelegten Aufgaben und Zielen übereinstimmen müssen.

Der zweitstärkste Einflussfaktor ist die wahrgenommene Unabhängigkeit der Moderatorin. Damit hat die Moderatorin durch die Wirkung ihrer inhaltlichen Arbeit und ihrer moderierende Rolle einen großen Einfluss auf die Zufriedenheit der Bürger. Ebenfalls diesem Effekt zuzurechnen ist aber auch ein möglicherweise darin enthaltenes Urteil über die Auswahl der Moderatorin. So gab es insbesondere unter den Gegnern starke Vorbehalte gegen die Person der Moderatorin. Diese können dazu führen, dass die Moderatorin, ungeachtet ihrer inhaltlichen Arbeit am Runden Tisch, nicht als unabhängig gesehen wird.

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Zufriedenheit findet sich im unterstellten Einfluss des Runden Tisch auf die weitere Planung. Je mehr die Menschen glauben, dass der Runde Tisch Auswirkungen auf die Planung besitzt, desto zufriedener sind sie mit dem Beteiligungsverfahren. Umgekehrt sind diejenigen weniger zufrieden, welche glauben, dass der Runde Tisch an der Planung nichts ändert. Wie zuvor dargestellt wurde, sieht dies fast jeder zweite Bürger so.

Zuletzt hat das Gefühl der Vertretenheit am Runden Tisch einen schwachen, aber noch signifikanten Einfluss auf die Zufriedenheit. Wer sich am Runden Tisch vertreten fühlt, ist auch zufriedener mit dem Dialogverfahren.

Alle weiteren Faktoren, nicht zuletzt die Position der Befragten zum Neubau-Projekt, haben keine nach statistischen Kriterien verlässlich abschätzbare Auswirkung auf die Zufriedenheit mit dem Beteiligungsverfahren.

Um das Zusammenspiel dieser einzelnen Einflussgrößen auf die Zufriedenheit der Bürger mit dem Runden Tisch zu illustrieren, stellen wir in Abbildung 32 die Ergebnisse unserer Schätzung für einen typischen Gegner und einen typischen Befürworter des Projekts dar. Der typische Gegner und Befürworter ist jeweils ein fiktiver Befragter, der auf allen vier im endgültigen Modell berücksichtigten Erklärungsvariablen den für Gegner und Befürworter typischen Durchschnittswert aufweist. Bei den in

Abbildung 32 berichteten Zufriedenheitswerten handelt es sich um Schätzungen auf der Grundlage des Modells, nicht um die empirisch, d.h. durch die Befragung, ermittelten Werte. Da das Modell immer lineare, additive Effekte unterstellt, können bei den Schätzungen der Zufriedenheit Werte auftreten, die oberhalb oder unterhalb der empirischen möglichen Ausprägungen zwischen 1 („überhaupt nicht zufrieden“) und 5 („voll und ganz zufrieden“) liegen. Dies ist aber in unserem Zusammenhang von untergeordneter Bedeutung. Wir interessieren uns vielmehr für die durch das Modell geschätzten Unterschiede im Zufriedenheitsniveau eines durchschnittlichen Projektkritikers und -befürworters. Der typische Gegner bzw. Befürworter wird dabei nicht durch die direkte Frage nach der Einstellung zum Pumpspeicherwerk identifiziert, sondern indirekt durch die Zuweisung der Werte, die der durchschnittliche Gegner und Befürworter bei den vier für die Zufriedenheit mit dem Runden Tisch maßgeblichen Einstellungen aufweist (Erfüllung der Erwartungen an den Runden Tisch, Unabhängigkeit der Moderatorin, Einfluss des Runden Tisches auf die Planungen und Gefühl der Vertretenheit).

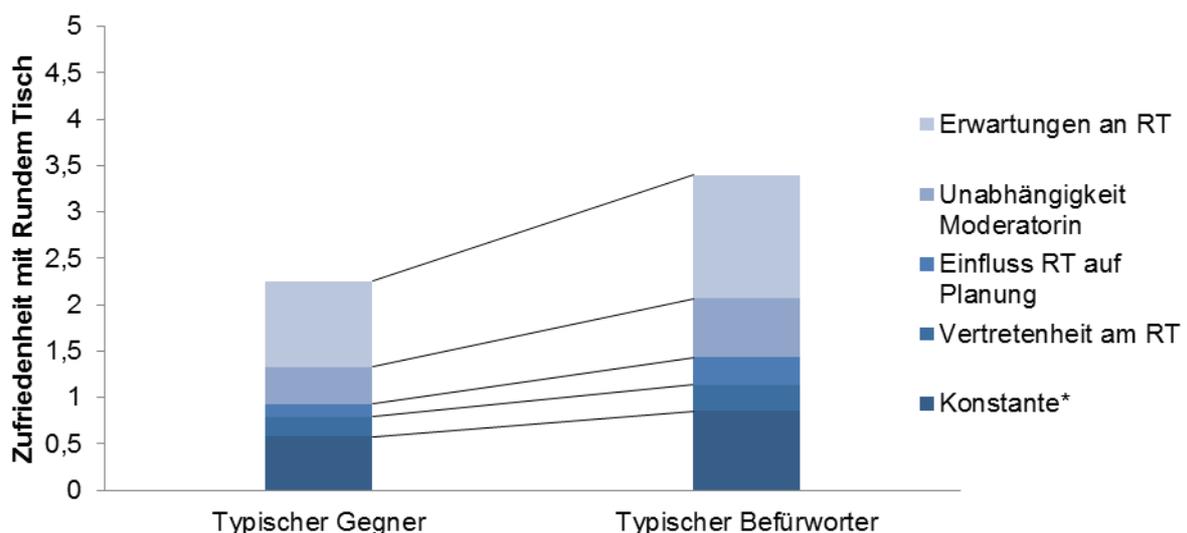
Bereits auf den ersten Blick verdeutlichen die in Abbildung 32 präsentierten Daten die großen Unterschiede in der geschätzten Zufriedenheit des durchschnittlichen Befürworters und Gegners mit dem Runden Tisch. Auch wenn man keinen der vier genannten Einflussfaktoren in Betracht zieht, sind die Befürworter im Durchschnitt mit dem Ergebnis des Runden Tisches zufriedener als die Gegner des Projektes. Dieses von Beginn an bestehende Gefälle in der Zufriedenheit verstärkt sich mit jeder in die Schätzung einbezogenen Größe. Dabei sind die meisten Effekte auf die Zufriedenheit in der Gruppe der Projektbefürworter stärker als in der Gruppe der Projektgegner. Während das Gefühl, am Runden Tisch gut vertreten zu sein, sich in beiden Vergleichsgruppen ungefähr gleich stark auf die Zufriedenheit mit dem Runden Tisch auswirkt, fördern die Wahrnehmung des Einflusses des Runden Tisches auf den weiteren Projektverlauf, die Bewertung der Unabhängigkeit der Moderatorin und die Erfüllung der in den Runden Tisch gesetzten Erwartungen die Zufriedenheit der Befürworter mit dem Dialogprozess zum Teil wesentlich stärker als es in der Gruppe der Gegner zu beobachten ist. Die Erfüllung der Erwartungen an das Beteiligungsverfahren und die Zufriedenheit mit der Moderatorin machen den größten Unterschied zwischen den beiden Seiten aus.

Die Tatsache, dass die Befürwortung oder Ablehnung des Pumpspeicherwerks bei Kontrolle anderer Faktoren keine Bedeutung für die Zufriedenheit mit dem Verlauf und Ergebnis des Dialogprozesses hat, mag auf den ersten Blick überraschen. In den Analysen hatten sich fast durchgängig große Unterschiede in der Bewertung des Dialogprozesses zwischen Befürwortern und Gegnern des Projekts gezeigt. Genau dieser Sachverhalt ist aber letztlich der für das Ergebnis entscheidende Faktor. Die unterschiedliche Zufriedenheit von Befürwortern und Gegnern mit dem Runden Tisch

erweist sich bei genauer Betrachtung nicht als genuiner Effekt der Position zum Projekt, sondern als Folge einer unterschiedlichen Sicht von Projektbefürwortern und Gegnern auf verschiedene Aspekte des Dialogprozesses. Wenn diese beiden Gruppen ihre Erwartungen an den Runden Tisch gleichermaßen erfüllt sehen, wenn sie die Arbeit der Moderatorin gleich bewerten, wenn sie den Einfluss des Runden Tisches auf den weiteren Planungs- und Entscheidungsprozess gleich bewerten und wenn sie ihre Position am Runden Tisch gleich gut vertreten sehen, dann stellen sie der Arbeit des Runden Tisches auch das gleiche Zeugnis aus. Diese Bedingungen sind allerdings nicht gegeben. Die Gegner des Pumpspeicherwerks sehen eine erheblich größere Lücke zwischen ihren Erwartungen und den Ergebnissen des Runden Tisches als die Befürworter, sie bewerten die Arbeit der Moderatorin wesentlich kritischer, sie sind skeptischer bezüglich des Einflusses der Arbeit des Runden Tisches auf den weiteren Planungsverlauf und sie fühlen ihre Anliegen am Runden Tisch schlechter vertreten.

Das als Ergebnis eintretende starke Gefälle zwischen der Zufriedenheit der Gegner und der Befürworter geht demnach auf zwei Tatbestände zurück: Erstens bewerten die Befürworter die einzelnen für den Erfolg des Runden Tisches entscheidenden Faktoren wesentlich positiver als dies die Gegner tun, und zweitens üben diese Erfolgsbedingungen einen stärkeren Einfluss auf ihre Gesamtbewertung des Runden Tisches aus als es in der Gruppe der Gegner der Fall ist.

Abbildung 32: Typische Zusammensetzung der Zufriedenheit mit dem Runden Tisch



Anmerkungen: additive Wirkung der unstandardisierten Regressionskoeffizienten auf die Zufriedenheit mit dem Runden Tisch bei durchschnittlichen Gegnern und Befürwortern des Projekts. Zur Berechnung dieser Effekte wurden die Mittelwerte der im Schätzmodell enthaltenen unabhängigen Variablen mit den Effektkoeffizienten

multipliziert. Die Höhe der Balken in Abbildung 3 gibt die Summe der Einzeleffekte bei typischen Gegnern und Befürwortern an). Gültige Fälle: 221, Paneldaten.

\* Zur Konstanten werden die kontrollierten nicht signifikanten Effekte hinzugerechnet.

### ***5.3.5 Einfluss des Runden Tisches auf Konflikt und Einstellung zum Pumpspeicherwerk***

Obgleich der Dialog am Runden Tisch nicht mit der Zielsetzung oder in der Erwartung initiiert wurde, die inhaltlichen Positionen zum Projekt zu verändern, sondern durch Verfahrensakzeptanz Vertrauen zu schaffen und den vorhandenen Konflikt zu begrenzen, können die prozeduralen Aspekte des Verfahrens nicht völlig vom materiellen Gegenstand der Beratungen getrennt werden. Informationen über eine politische Frage stehen in einer engen Wechselwirkung mit ihrer Bewertung (Lodge/Taber 2000; Zaller 1992: 6). Deshalb kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit dem Verlauf und den Ergebnissen des Dialogprozesses oder auch nur eine differenziertere Beurteilung des Pro und Contra des Vorhabens die Einstellungen der Bevölkerung zum Pumpspeicherwerk beeinflusst haben könnte. Diesem Zusammenhang gehen wir im nächsten Abschnitt nach.

Wie sich in unseren Analysen gezeigt hat, haben bei einer sehr vorsichtigen Schätzung etwa 15 Prozent der Befragten zwischen dem Beginn und dem Ende des Dialogprozesses ihre Einstellung zum Pumpspeicherwerk verändert. Vermutlich liegt der Anteil höher, weil nicht alle geringfügigen Positionsänderungen auf Messfehler zurückgeführt werden können. Zum zweiten konnten wir zeigen, dass ein Teil der Befragten im Verlauf des Dialogprozesses von einer sehr eindeutigen zu einer ambivalenten bzw. differenzierten Sicht der Vorzüge und Nachteile des geplanten Pumpspeicherwerks gelangten. Schließlich wurde der Dialogprozess von den Befragten sehr unterschiedlich bewertet. Die hier interessierenden Einstellungen veränderten sich im Zeitverlauf zumindest graduell und wiesen auch in der nach dem Ende des Runden Tisches durchgeführten Befragung eine hinlänglich starke Streuung auf, um eine Analyse des Zusammenhanges zwischen der Bewertung der materiellen und der prozeduralen Aspekte des Planungsvorhabens sinnvoll erscheinen zu lassen.

Tabelle 11 enthält die Ergebnisse der Untersuchung des Einflusses ausgewählter prozessbezogener Einstellungen auf die Unterstützung des Baus des Pumpspeicherwerks, die wir getrennt für die Gesamtbevölkerung, die Projektgegner und die Projektbefürworter präsentieren. In der Gesamtbevölkerung zeigt sich das folgende Bild: Weder eine zunehmende Informiertheit noch die Zufriedenheit mit dem Runden

Tisch weisen einen bedeutsamen Zusammenhang mit der Veränderung in der Einstellung zum geplanten Neubauprojekt auf. Einzig eine wachsende Offenheit der Bürger für die Argumente beider Seiten schlägt sich in einer Veränderung der eigenen Position nieder.

Bei den Befürwortern des Projekts hatten die verfahrensbezogenen Einstellungen dagegen überhaupt keine Bedeutung für die Unterstützung des Projekts. Diese wurde also nicht davon beeinflusst, ob die Projektbefürworter mit dem Ergebnis des Runden Tisches zufrieden oder unzufrieden waren, ob ihr subjektives Informationsniveau hoch oder niedrig war und ob sie sich partiell für die Argumente der Gegner geöffnet hatten. Sie hatten bereits am Beginn des Dialogprozesses eine positive Einstellung zum Bau des Pumpspeicherwerks und hielten an dieser fest, unabhängig davon, wie sie zum Runden Tisch standen und was sie aus seinen Beratungen lernten.

Anders stellt sich die Sachlage bei den Gegnern des Projekts dar. Diejenigen unter ihnen, die mit dem Ergebnis des Runden Tisches zufrieden waren und sich gewisse Argumente der Gegenseite zu Eigen machten, kamen zu einer positiveren Bewertung des geplanten Vorhabens. Die Effekte sind nicht sehr stark, aber statistisch signifikant. Das subjektive Informationsniveau nach Abschluss des Verfahrens hatte dagegen keine Bedeutung für die inhaltliche Position. Bei der Würdigung dieses Sachverhaltes darf man allerdings nicht aus dem Auge verlieren, dass nur wenige Projektgegner mit dem Dialogprozess zufrieden und offen für die Argumente der Gegenseite waren.

*Tabelle 11: Zusammenhang Positionsänderung mit Ambivalenz und Zufriedenheit (Angaben: Korrelationskoeffizienten)*

	Veränderung der Position		
	Gesamt	Gegner	Befürworter
Veränderung der Ambivalenz	,115 (255)	0,20 (100)	n.s. (144)
Zufriedenheit mit dem Runden Tisch	n.s. (247)	0,27 (94)	n.s. (143)
Veränderung der Informiertheit	n.s. (251)	n.s. (95)	n.s. (146)

Anmerkung: Korrelationskoeffizient Pearsons R,  $p < 0,1$ , n.s.: nicht signifikant. Gültige Fälle in Klammern. Paneldaten.

## 5.4 Auswertung der Ergebnisse

### 5.4.1 Wirkungen beispielhafter Dialogprozesse

Unter Bezug auf die in Kap. 4.1.1 beschriebenen Hinweise lässt sich bei den Dialogprozessen in Frankfurt und an der Werra eine Wirkung feststellen. Die Gutachten und Sachverhaltsaufklärungen der beiden Verfahren spielten in den anschließenden Genehmigungsverfahren eine wichtige Rolle, sie wurden als Wissenspool genutzt. Die Politik nahm die Ergebnisse des Verfahrens auf und diskutierte intensiv und wiederholt sowohl über den Ausbau des Flughafens als auch über die Entsorgung der Salzabwässer. Vermutlich haben die Dialoge keinen Einfluss darauf, ob und in welchem Maße die Gerichte angerufen wurden. Die Frage, ob Zulassungsverfahren beschleunigt oder verzögert wurden, ist schwer zu beantworten. Im Fall des Frankfurter Flughafens musste die ursprüngliche Planung, die Landebahn bereits 2006 in Betrieb zu nehmen, um fünf Jahre nach hinten geschoben werden. Und auch das Datum 2020 für die Inbetriebnahme einer Nordsee-Pipeline für Salzabwässer ist höchst unsicher. Allerdings scheint dies bei derartigen Großprojekten mittlerweile normal zu sein – ein Einfluss der Dialogprozesse ist schwer auszumachen.

Zur Einflussnahme auf die Konfliktentwicklung lässt sich sagen, dass die Konflikte durch die sehr frühzeitige Thematisierung eines Flughafen-Ausbaus bzw. eines Pipeline-Baus früh an Dynamik gewannen. Sie wären deutlich später „hochgekocht“, möglicherweise mit einer deutlich höheren Amplitude. Vergewagt man sich die traumatischen Erfahrungen mit dem vorangegangenen Flughafen-Ausbau in Frankfurt in den frühen Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts (Startbahn 18 West) und die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21, dann wären heftigere Eskalationen durchaus vorstellbar gewesen. Wenn Demonstrationen stattgefunden haben, dann waren sie zivil, in der Regel gewaltfrei und sie führten dazu, dass Missstände thematisiert und von der Politik aufgegriffen wurden. Aus der Sicht eines Beteiligten lässt sich als eine wichtige Wirkung benennen, dass die Konfliktparteien (und die interessierte Öffentlichkeit) in der Mediation Verständnis für die Positionen der jeweils anderen Parteien gewinnen konnten.<sup>67</sup> Ein weiteres Ergebnis in Frankfurt ist ein Netzwerk

---

<sup>67</sup> C. Ewen, Leiter der Wissenschaftlichen Begleitung des Mediationsverfahrens (1998-2000), Projektleiter für das Management des Regionalen Dialogforums (2000 – 2003) und Moderator diverser interner und öffentlicher Veranstaltungen zum Flughafen (2007 – 2012): „*Mir ist ein gemeinsames Essen der Mediationsgründe sehr deutlich in Erinnerung, als ein hochrangiger Vertreter der Luftverkehrsseite erstaunt äußerte, er habe nun erstmalig verstanden, dass und warum es sich beim Thema Fluglärm wirklich um ein ernstes Problem handele. Und umgekehrt verstanden die Bürgermeister und ihre Mitarbeiter erstmalig, welchen Anpassungs- und Wachstumszwängen ein internationaler Flughafen unterliegt.*“

von Akteuren aus dem kommunalen Bereich und dem Bereich der Flug-Community, die gemeinsam an Maßnahmen des aktiven Schallschutzes arbeiten.<sup>68</sup>

Während es im Hinblick auf den Runden Tisch Atdorf und auch die Schlichtung zu Stuttgart 21 noch zu früh ist, um über längerfristige Wirkungen zu sprechen, kann konstatiert werden, dass bei den beiden anderen detaillierter beschriebenen Referenzprozessen eine Wirkung gezeigt werden kann. Unklare Entscheidungssituationen und destruktive Konflikte konnten in klare Perspektiven und fokussiertere Konflikte überführt werden. Im Dialog erarbeitete fachliche Grundlagen spielten in anschließenden Genehmigungsverfahren eine zentrale Rolle, die politischen Positionen verschoben sich und ermöglichten Konfliktregulierungen.

#### **5.4.2 Veränderung von Wissen, Wahrnehmungen und Bewertungen**

Über empirische Erhebungen und leitfadengestützte Interviews wurde untersucht, inwieweit sich das Bild des Konfliktes und die Bewertung des Konfliktgegenstandes, des geplanten Pumpspeicherkraftwerks, verändert hat.

##### **5.4.2.1 Schriftliche Befragungen von Teilnehmenden**

Der Dialogprozess in Atdorf hat die Positionen zum Neubau-Projekt nicht verändert. Im Laufe des Prozesses hat sich eher noch eine stärkere Polarisierung eingestellt. Der Anteil der Unentschiedenen ist gesunken, der der Gegner gestiegen, und der Anteil der Befürworter blieb stabil.

Im Hinblick auf die Wahrnehmung des Konflikts scheinen in Atdorf die Erwartungen realistischer geworden zu sein. Betrachtet man die Aussagen zur Kompromissbereitschaft, werden die Ergebnisse aus der ersten Befragungswelle bestätigt. Strukturell gibt es zwar keine Unterschiede, dennoch sind beide Seiten stärker der Ansicht, dass die andere Seite nicht kompromissbereit ist, als sie es im Vorfeld erwartet haben.

##### **5.4.2.2 Gespräche mit Teilnehmenden am Runden Tisch**

Die Mehrheit der befragten Teilnehmenden konstatiert, dass der Runde Tisch zu einer Versachlichung der Diskussion beigetragen sowie durch die Berichterstattung in den Medien, den Live-Stream und die zeitnahe Ergebnisdokumentation im Internet

---

<sup>68</sup> Siehe [www.forum-flughafen-region.de/forum/expertengremium-aktiver-schallschutz/](http://www.forum-flughafen-region.de/forum/expertengremium-aktiver-schallschutz/).

zu einem Mehr an Transparenz und so zu einer differenzierteren Meinungsbildung der Bevölkerung vor Ort geführt hat. Ob eine Deeskalation erreicht wurde, wird widersprüchlich gesehen. Zwar gab es offenbar weniger Vorwürfe in Leserbriefen, aber es gibt auch die Einschätzung, dass die Gegner des Projektes schärfer in ihrer Kritik geworden sind.

Es gab kaum Meinungsumschwünge, auch wenn dies von einzelnen Akteuren in den Medien so dargestellt wurde. Wer zu Beginn gegen das Pumpspeicherwerk war, der war es auch nach dem Runden Tisch – auf besser informiertem Niveau und zum Teil mit deutlicher ausgeprägter Tendenz.

### **5.4.2.3 Umfragen bei der betroffenen Bevölkerung**

Der Runde Tisch sollte für Transparenz sorgen und mit seiner Arbeit eine verbesserte Informationsgrundlage schaffen. Am Ende des Dialogs fühlte sich nur jeder vierte Bürger besser informiert als am Beginn, ein genau so großer Anteil fühlte sich aber schlechter informiert. Mehr Transparenz scheint der Runde Tisch in der Wahrnehmung der Bürger, insbesondere der Projektgegner, nicht geschaffen zu haben.

Der Dialogprozess hat auch die Positionen der regionalen Bevölkerung zum geplanten Pumpspeicherkraftwerk kaum verändert. Wer sich vor Beginn des Runden Tisches gegen das Pumpspeicherwerk ausspricht, tut dies auch nach dem Dialogverfahren. Nur jeder fünfte verändert überhaupt sein Urteil. Dennoch hat der Runde Tisch Einstellungsänderungen bewirkt. Die Bürger sehen das Projekt weniger einseitig und haben über die Zeit, in der der Runde Tisch das Thema behandelte, eine differenziertere Urteilsgrundlage gewonnen. Damit einher geht ein besseres Verständnis für die Argumente der Gegenseite. Viele Bürger gelangen am Ende des Prozesses zu einem ausgewogeneren Urteil als zu seinem Beginn. Insofern wurde der Dialog seinem Anspruch gerecht, das Verständnis der Bürger zu fördern (Smith 2004). Ähnliche Ergebnisse zeigen auch Befragungen in Stuttgart: „Auch wenn die Schlichtung den Bürgern nach eigener Einschätzung keine neuen Argumente der Gegenseite vermitteln konnte, so hat sie immerhin geholfen, die konträre Sichtweise etwas besser zu verstehen.“ (Bachl/Spieker 2012)

Diese Befunde scheinen sich auf den ersten Blick zu widersprechen. Einerseits hat die Informiertheit nicht bedeutend zugenommen, andererseits beurteilen die Bürger das Für und Wider des Pumpspeicherwerks differenzierter. Da die Informiertheit subjektiv abgefragt wurde, kann die objektive Informiertheit zugenommen haben. Fühlen sich die Bürger dennoch schlechter informiert, deutet dies darauf hin, dass die Bürger mit der Art der Informationsaufbereitung unzufrieden oder von der Komplexität überfordert waren. Möglicherweise standen sie auch den vermittelten Informationen

skeptisch gegenüber und trauten ihnen nicht. Gegen diese Vermutung spricht jedoch, dass sich der subjektive Informationszuwachs auf Seiten der Befürworter und Gegner nicht unterscheidet und dass sich die Gegner in der Bevölkerung durch den Projektbetreiber am Ende des Prozesses zumindest leicht besser informiert fühlen als zu Beginn.

#### **5.4.2.4 Fokusgruppen**

In der Bad Säckinger Fokusgruppe wurde dem Runden Tisch attestiert, dass die Diskussion an Schärfe verloren habe und die unterschiedlichen Positionen eher akzeptiert werden. Es sei mehr Transparenz für die Bürger und die Öffentlichkeit erreicht worden. Aber es bestätigt sich: Die Positionen haben sich im Grundsatz nicht verändert, es gab keine grundsätzliche Einigung, einzelne Mythen und Verschwörungstheorien bleiben bestehen.

#### **5.4.2.5 Schlussfolgerungen**

Grundlegende Veränderungen im Bereich des Wissens, Wahrnehmens und Bewertens sind weder bei den Teilnehmern am Runden Tisch in Atdorf erzielt worden noch bei den „Zuschauern“ in der regionalen Bevölkerung. Inwieweit die Wissens- und Informationsgrundlagen so weiterentwickelt wurden, dass sie die weitere Entwicklung des Konflikts verändert, ist noch offen, hierzu muss das Planfeststellungsverfahren oder sogar der mögliche Bau abgewartet werden.

Eine Konfliktlösung ist nicht in Sicht. Die Polarisierung hat sich nicht geändert. Dies ist allerdings auch nicht zu erwarten gewesen, es würde einen zu hohen Anspruch an Runde Tische stellen. Es zeigen sich allerdings Voraussetzungen für eine Konflikttransformation. Die differenziertere Beurteilung des Projekts und die Zuschreibung der Wirkung „Versachlichung“ an den Runden Tisch, weisen darauf hin.

#### **5.4.3 Wahrnehmung des Dialogprozesses**

Voraussetzung für eine konflikttransformierende Wirkung ist, inwieweit der Runde Tisch als neutral, fair, sachorientiert und effizient eingeschätzt wird.

### **5.4.3.1 Schriftliche Befragungen der Teilnehmenden am Runden Tisch**

Beide Seiten am Runden Tisch Atdorf waren sich zu Beginn darin einig, dass ein Kompromiss zumindest nicht ausgeschlossen ist. Dies hat sich im Nachhinein auf beiden Seiten geändert.

Während im Vorfeld des Verfahrens noch vergleichsweise große Offenheit und Erwartungen an den Runden Tisch in Atdorf herrschen, wichen diese Erwartungen einer skeptischen Einschätzung nach Ende des Verfahrens. In Bezug auf den Verlauf des Runden Tische sind die Projektgegner im Nachgang nicht oder überhaupt nicht zufrieden (90 Prozent). Bei den Befürwortern äußern sich zwei Drittel weitgehend oder voll und ganz zufrieden mit dem Verlauf. Die Unzufriedenheit der Gegner bezieht sich insbesondere auf die Zeit die für die jeweilige Behandlung der Themen zur Verfügung stand, die Plenararbeit sowie auf die Moderation und die Zusammensetzung des Runden Tisches. Zwar sind die Befürworter im Schnitt mit allen Aspekten zufrieden (insbesondere mit der Anzahl der behandelten Themen, der Organisation und der Moderation), allerdings weisen auch diese in Bezug auf die Zeit für die Behandlung der Themen eine geringe Zufriedenheit auf. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Frage, ob die Erwartungen an den Runden Tisch erfüllt wurden. Die Befürworter sehen ihre Erwartungen an die Unabhängigkeit der Moderatorin und an eine Offenlegung der Fakten erfüllt. Die Projektgegner sehen ihre Erwartungen generell als nicht erfüllt, was sich insbesondere in Bezug auf die Behandlung des „Ob“, die Unabhängigkeit der Moderatorin und die Erwartung eines Kompromisses bezieht.

Laut der zu Beginn des Runden Tisches formulierten Spielregeln sollte im Dialog als „bedeutsame Aspekte des geplanten Pumpspeicherkraftwerks“ auch dessen grundsätzliche Notwendigkeit diskutiert werden. Dieses Thema wurde auch diskutiert – dennoch veränderte sich die Bewertung der Beteiligten: Während sie zu Beginn des Runden Tisches eine Diskussion auch des „Ob“, nicht nur des „Wie“ erwartet hatten, stellten insbesondere die Gegner nach Ende des Runden Tisches enttäuscht fest, dass es darum nicht gegangen sei.<sup>69</sup>

### **5.4.3.2 Gespräche mit Teilnehmenden am Runden Tisch**

Viele der befragten Akteure sind mit begrenzten Erwartungen an den Runden Tisch in die fünf Sitzungen gegangen. Rückblickend auf den Runden Tisch wurde der Raum für politische Diskussionen als zu groß und für fachliche Diskussionen als zu klein bewertet. Kritisiert wurde von Teilen der Befragten die Art und Weise der Ge-

---

<sup>69</sup> Auf einer Skala von +2 (trifft voll und ganz zu) bis -2 (trifft nicht zu) sank bei den Vorhabengegnern die Zustimmung zu der Aussage „es geht auch um das ob“ von 1,56 (vorher) auf -0,70 (nachher).

sprächsführung durch die Moderatorin, die viele Diskussionspunkte gesammelt und dann gebündelt beantworten lassen hat. Eine wirkliche fachliche Diskussion kam so kaum auf, so eine verbreitete Rückmeldung. Eigene Vorstellungen konnten gut in den die Sitzungen vorbereitenden Arbeitsgruppen eingebracht und so auch das Verfahren (bspw. bei der Gutachterausswahl) mitgestaltet werden. Viele Interviewte berichteten, dass es gut gelungen ist, die Öffentlichkeit über den Runden Tisch zu informieren.

Die in der schriftlichen Befragung sichtbare differenzierte Ergebnisbewertung wird bei den persönlichen Gesprächen noch deutlicher: Kritiker des Runden Tisches stellen die Kosten-Nutzen-Frage unter Verweis auf eine sich wiederholende Diskussion derselben Sachfragen im Raumordnungsverfahren und während des Runden Tisches. Sie lehnen das Ergebnis ab, werfen der Moderatorin Parteilichkeit sowie eine Gesprächsführung vor, die fachlichen Diskussionen zu wenig Raum ließ, und kritisieren die Gutachterausswahl als unzureichend. Dass die Gegner so viel deutlicher unzufrieden sind als die Befürworter des Vorhabens, hat auch mit der knappen Zeit zu tun, die dazu führte, dass kritische Diskussionen nicht den Raum fanden, den ihre Protagonisten sich gewünscht hätten. Trotz alledem befürwortet die Mehrheit der Kritiker das Instrument des Runden Tisches und erkennt Vorteile des Verfahrens.

Interessant ist ein Vergleich mit dem im Vergleich deutlich längeren Dialogprozess am Frankfurter Flughafen. Auch dort führte der aus ihrer Sicht zu enge zeitliche Rahmen zu Kritik von Teilnehmenden am Prozess.<sup>70</sup> Noch vor dem Zeitdruck wurde als zentraler Kritikpunkt das Fehlen von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen im Verfahren bemängelt. Dagegen wurde als positiv vor allem die Klärung von Sachfragen bezeichnet (Bora 2003).

#### **5.4.3.3 Umfragen bei der betroffenen Bevölkerung**

Auch hier muss man unterscheiden zwischen den Einschätzungen der Projektbefürworter und denen der Gegner. Insbesondere die Projektgegner monieren, die anfängliche Erwartung, wonach auch die Realisierung des Pumpspeicherwerks generell zur Disposition am Runden Tisch stehe, sei enttäuscht worden. Die Vorhabengegner sehen ihre Erwartungen generell enttäuscht, wobei die Erfüllung der Erwartung, dass das Verfahren zur Versachlichung der Diskussion und zum verbesserten Austausch der Informationen beigetragen hat, nicht ganz so negativ wie die anderen Aspekte bewertet wird. Die Befürworter in der Bevölkerung sehen ihre Erwartungen zumindest an die gleichberechtigte Mitwirkung, den Informationsaustausch und eine Ver-

---

<sup>70</sup> Nach 30 % der Teilnehmenden war der zeitliche Rahmen der Mediation zu eng. „Der Zeitdruck habe dazu geführt, dass nach Ansicht von 19 % der Teilnehmer nicht alle Fragen ausreichend geklärt werden konnten.“

sachlichung des Themas eher als erfüllt an. Bei den anderen Aspekten liegen sie zumindest noch recht nah an der Skalenmitte. Dennoch geben auch die Befürworter an, dass die Erwartung an die Bildung von Vertrauen durch den Runden Tisch eher lediglich ausreichend eingelöst wurde.

Nach Abschluss des Dialogprozesses zeigt sich die Bevölkerung im Mittel weder zufrieden noch unzufrieden mit dem Verfahren, der Durchschnitt über alle Befragte liegt bei 0. Sie ist aber gespalten. Die Gegner sind deutlich unzufriedener, die Befürworter weisen eine positive Tendenz auf. Voll und ganz zufrieden ist fast niemand mit der Arbeit des Runden Tisches.

#### **5.4.3.4 Schlussfolgerungen**

Gemessen an den Zielen des Runden Tisches in Atdorf sowie aus Sicht vieler Beteiligter und Anwohner sind die Ziele „Versachlichung“, „Transparenz“ und „Kompetenzzuwachs“ durchaus erreicht worden. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sie mehrheitlich zufrieden mit dem Runden Tisch wären. Grundsätzlich sind die Befürworter des Pumpspeicherkraftwerks mit dem Runden Tisch eher zufrieden, die Gegner deutlich unzufrieden. Die Ursachen dieser unterschiedlichen Sichtweisen liegen im Prozess selbst: Bereits zu Beginn des Verfahrens einigten sich die Beteiligten am Runden Tisch darauf, was Gegenstand des Dialogprozesses sein und was das Verfahren leisten sollte. Dabei legten die Spielregeln fest, dass der Runde Tisch nicht über den Bau des Pumpspeicherkraftwerks entscheiden konnte und dass von ihm erarbeitete Lösungsvorschläge und Kompromisse in Einzelpunkten nicht zwangsläufig eine bindende Wirkung haben müssten. Dennoch gab es hierzu in der Bevölkerung wie unter den Teilnehmern, insbesondere unter den Gegnern, andere Erwartungen. Ungeachtet der anfangs getroffenen Vereinbarungen verfolgten Gegner und Befürworter im Dialog unterschiedliche und im Hinblick auf die Projektrealisierung gegensätzliche Ziele. Die Gegner standen vor der Alternative, sich auf bestimmte Vereinbarungen einzulassen oder sich aus dem Verfahren zurückzuziehen, und befanden sich somit in einer ungünstigen Ausgangsposition. Eine Nicht-Teilnahme hätte einen Verzicht auf das Vortragen von Argumenten und das Ausüben von Einfluss auf das Dialogverfahren bedeutet, was keine attraktive Perspektive war. Demnach waren Diskrepanzen zwischen den Erwartungen der Bürger und der Beteiligten und den offiziellen Zielsetzungen und Resultaten des Dialogprozesses vorprogrammiert, was eine Quelle von Unzufriedenheit war. Wie gezeigt wurde, hatte die Bevölkerung höhere Erwartungen an die Arbeit des Runden Tisches als die Teilnehmer und sah diese weniger als erfüllt an.

Interessant ist, dass die Zeitungsberichte über den RT ein anderes Bild vermitteln. Sie bilden zwar die Unzufriedenheit der Gegner ab, zeigen aber eine neutrale und sachorientierte Arbeit am Runden Tisch.

#### **5.4.4 Beobachtete Prozesscharakteristika im Hinblick auf Wirkungen**

Die in der Tabelle aufgelisteten 17 Kriterien stellen das Bewertungs-Set für die Qualität des Prozesses dar. Dabei sind Selbstverständlichkeiten hinsichtlich einer professionellen Abwicklung des Prozesses nicht berücksichtigt worden.

Einbezug von Entscheidungssystemen aus Politik und Verwaltung	Klärung / Aufbereitung konfliktärer Themen, Kommunikation mit der Außenwelt	Zielsetzung, Strukturierung, Moderation, Umgang mit Ressourcen
<ul style="list-style-type: none"> <li>  Zeitpunkt des Verfahrens</li> <li>  Rolle von Politik und Investor</li> <li>  Rolle von Genehmigungsbehörden</li> <li>  Ergebnis / Abschluss des Dialogprozesses</li> <li>  Bindungswirkung des Ergebnisses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>  Konfliktanalyse</li> <li>  Deutungshoheit in Bezug auf die Argumente-Landschaft</li> <li>  Sachgerechtigkeit des Dialogs</li> <li>  Umgang mit fachlichen Differenzen / Einbezug von Expertise</li> <li>  Zugang für Öffentlichkeit und Medien</li> <li>  Feedback von außen (Vermeidung Selbstreferentialität)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>  Zielsetzung/Aufträge für den Dialogprozess</li> <li>  Beteiligte im Verfahren</li> <li>  Dauer und finanzielle Ausstattung des Verfahrens</li> <li>  Moderation</li> <li>  Spielregeln / Einhaltung der Spielregeln</li> <li>  Gesprächskultur</li> <li>  Arbeitskreise</li> </ul>

##### **5.4.4.1 Einbezug von Entscheidungssystemen aus Politik und Verwaltung**

###### **| Zeitpunkt**

Zwar wurde der Zeitpunkt des Dialogs verschiedentlich kritisiert, doch war für viele diskutierte Fragen der Zeitpunkt im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens

rens richtig gewählt. Eine frühere Diskussion hätte mangels konkreter Erkenntnisse an vielen Stellen Probleme bereitet. Ein zusätzlicher Dialog zur Frage der Standortvarianten im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens wäre jedoch hilfreich gewesen. Dabei wäre die Debatte zum Bedarf nach einem Pumpspeicherkraftwerk im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens sicherlich anders verlaufen – damals war die Reaktorkatastrophe von Fukushima mit den darauf folgenden Ausstiegsbeschlüssen noch nicht absehbar. Sie hätte insofern in der (dann zweiten) Phase nach dem Raumordnungsverfahren ohnehin wiederholt werden müssen.<sup>71</sup>

#### | Rolle von Investor und Politik

Der Investor hat sich als Dialogpartner eingebracht und auf Augenhöhe mit den Beteiligten diskutiert. Der Umweltminister des Landes nahm eigens an der Sitzung teil, bei der es um die energiepolitische Begründung der Anlage ging. Allerdings wäre es für die Legitimation des Prozesses (und der Moderatorin) möglicherweise hilfreich gewesen, wenn die Landespolitik zusätzlich als (ideeller) Auftraggeber des Dialogs den Investor begleitet hätte.

#### | Rolle von Genehmigungsbehörden

Der Vertreter der Zulassungsbehörde nahm als Mitglied des Runden Tisches am Dialog teil. Insofern ist sichergestellt, dass die hier gewonnenen Erkenntnisse und Fragestellungen – falls erforderlich bzw. sinnvoll – in ein mögliches Planfeststellungsverfahren einfließen.

#### | Ergebnis / Abschluss des Dialogprozesses

Der Abschlussbericht der Moderatorin enthielt viele Aussagen, die sicherlich die Mehrheit oder sogar alle Teilnehmenden unterschrieben hätten. Das betrifft sowohl die Beschreibung des Diskussionsstandes zu strittigen Sachfragen als auch die Empfehlungen, wer welche Schritte in Zukunft übernehmen wird. Es wäre möglicherweise die Mühe wert gewesen, eine Teilung des Berichts in einen mehrheits- oder gar konsensfähigen Teil und einen von der Moderatorin alleine verantworteten Teil vorzunehmen.

#### | Bindungswirkung des Ergebnisses

Von Anfang an war klar, dass die Ergebnisse des Runden Tisches keine formale Verbindlichkeit besitzen können. Aber angesichts der Erwartungen gerade auf Seiten der Kritiker des Vorhabens, wäre die diesbezügliche Transparenz optimierungsfähig gewesen. Es gab keine förmliche Abstimmung über

---

<sup>71</sup> Ein ähnliches Resümee zieht die Moderatorin in ihrem Abschlussstatement: „Von daher wäre es sinnvoll gewesen, diesen Runden Tisch aufzuteilen und mit dem ersten Teil früher zu beginnen. Es war aber gut, dass die Grundsatzdebatte zumindest nachgeholt wurde.“ ([http://www.runder-tisch-atdorf.de/documents/Abschlussbericht\\_Stand\\_2011-11-21.pdf](http://www.runder-tisch-atdorf.de/documents/Abschlussbericht_Stand_2011-11-21.pdf)).

den Bericht am Ende. Insofern ist unklar, wie verbindlich die im Abschlussbericht der Moderatorin angedachten Schritte (Ombudsstelle während der Bauphase, Tourismusfonds, moderierter Diskussionsprozess für die Kliniken, Stiftung Naturschutz) umgesetzt werden.

#### **5.4.4.2 Klärung/Aufbereitung konfliktärer Themen, Kommunikation mit der Außenwelt**

- | Deutungshoheit in Bezug auf die Argumente-Landschaft  
Es finden sich in den gemeinschaftlich beschlossenen Texten am Ende der Sitzungen des Runden Tisches jeweils zusammenfassende und deutende Passagen. Allerdings gehen diese in der Länge der Texte unter. Es gab keine gezielte Kommunikation zentraler Erkenntnisse und Sichtweisen, die dann in dieser Form auch in der Presse wieder aufgetaucht wären. Es gab keine anfängliche Konfliktanalyse, die dem Runden Tisch und der Öffentlichkeit vorgelegt worden wäre. Es gab keine Printprodukte, die in der Region verteilt wurden, und auch auf der Internetseite sind keine klaren, kurzen, prägnanten Botschaften zu finden – dort steht eher das Bemühen um Dokumentation im Vordergrund.
- | Sachgerechtigkeit des Dialogs  
Durch die intensiven Vorgespräche der Moderatorin und die gute Vorbereitungsarbeit in den Arbeitskreisen wurde sichergestellt, dass alle relevanten Themen bearbeitet wurden. Es gab im Nachhinein keinerlei Kritik, dass wichtige Themen ausgespart worden seien. Wohl wurde bemängelt, dass sie zu kurz oder nicht richtig bearbeitet wurden, aber keine grundsätzliche Kritik formuliert, dass an den falschen Themen gearbeitet worden sei.
- | Umgang mit fachlichen Differenzen / Einbezug von Expertise  
Zu den wichtigen Themen wurden jeweils Experten geladen, wobei jeweils die Möglichkeit für die Kritiker bestand, Experten ihrer Wahl einzuladen. Allerdings haben dies die Kritiker zu wenig genutzt. Sie würden, so die Kommentare im Nachhinein, das nächste Mal anders vorgehen. Man hat sich auf neutrale Akteure aus dem Sachverständigenbereich verlassen und dann festgestellt, dass diese die Positionen des Vorhabenträgers größtenteils stützten.
- | Zugang zu Öffentlichkeit und Medien  
Der Zugang über eine Live-Aufnahme im Internet (Standbild) und über die Möglichkeit für Pressevertreter, im Sitzungssaal anwesend zu sein, bot einen optimalen Zugang. Damit ist der Nachteil verbunden, dass einzelne Teilnehmende dadurch zu „Fensterreden“ animiert und offene Diskussionen schwieri-

ger werden. Es erscheint schwierig, Vorteile (Transparenz) und Nachteile (Schaufenster-Kommunikation) gegeneinander abzuwägen. Aber angesichts der massiven Forderungen nach Transparenz bestand vermutlich keine andere Möglichkeit.

#### | Feedback von außen

Soviel zu erkennen war, wurde die Chance, Feedback von zuschauenden Bürgerinnen und Bürgern zu erhalten, kaum genutzt. Möglicherweise könnte man die nach der Hälfte der Zeit hinzugekommene Bürgergruppe in diese Richtung interpretieren. Darüber hinaus befasste sich eine Arbeitsgruppensitzung mit „Meta“-Fragen, etwa zur Art des Umgangs und zur bisherigen Zielerreichung.

### **5.4.4.3 Zielsetzung, Strukturierung, Moderation, Umgang mit Ressourcen**

#### | Zielsetzung / Aufträge für den Dialogprozess

Die Ziele des Dialogprozesses sind zu Beginn klar besprochen worden. Die Moderatorin hat auch während des Dialogs mehrmals darauf hingewiesen, dass es am Runden Tisch nicht darum geht, Kompromisse oder Vereinbarungen zu erarbeiten, sondern darum, die relevanten Themen transparent und offen anzusprechen. Dass insbesondere die Vorhabengegner dennoch mit der Erwartung hineingingen, es gehe auch um das „Ob“, hat wohl dennoch mit nicht abschließend geklärten Zielerwartungen zu tun. Während die Gruppe vereinbarte, es gehe auch um das „Ob“ (im Sinne von: es wird auch über das „Ob“ *gesprochen*), erwarteten die Vorhabengegner, dass auch über das „Ob“ (und auch über das „Wo“ und das „Wie groß“) *verhandelt* werde – im Sinne von Kompromissfindung und Aushandlung. Eine intensivere Klärung zu Beginn hätte dem Runden Tisch gut getan – allerdings auch die Gefahr mit sich gebracht, dass die Bürgerinitiativen aussteigen.

#### | Beteiligte im Verfahren

Der Vorschlag, mit dem Moderatorin und Vorhabenträger ins Verfahren gingen, hatte im Wesentlichen Bestand. Es gab kleinere Modifikationen, aber es gab keine grundsätzliche Kritik an der Zusammensetzung, etwa dass relevante Gruppen fehlten.<sup>72</sup> Aus der Außenperspektive wäre es positiv gewesen, wenn die Politik am Runden Tisch weniger Raum eingenommen und damit

---

<sup>72</sup> Es gab allenfalls punktuell Kritik, dass etwa Bundestagsabgeordnete fehlten, dass die Bürgerinitiative zu wenig Plätze habe oder dass es keinen Platz für neutrale Bürger gebe.

mehr Raum für das Ausdiskutieren von Fachfragen oder für die Repräsentanz direkter Betroffenen-Interessen bestanden hätte.

#### | Dauer und finanzielle Ausstattung des Verfahrens

Für Beteiligte, die ihr Ziel nicht erreichen, ist der Zeitraum eines dialogischen Verfahrens im Nachhinein immer zu kurz gewesen. Aufgrund der parallelen Diskussion um die A 98 einigten sich die Beteiligten auf den knappen Zeitraum. Eine intensivere Arbeit in den Arbeitsgruppen wäre auch kaum darstellbar gewesen – die Arbeitsgruppen wurden auch so schon von Teilen des Runden Tisches nicht besetzt.

#### | Moderation

Auch wenn die Moderation in der quantitativen Analyse kritisch gesehen wird, so zeigen die qualitativen Interviews, dass dies nicht an Einseitigkeit oder mangelnder Wertschätzung im Prozess lag. Auch die Beobachtung zeigte ein absolut professionelles Verhalten. Kritisch gesehen von Mitgliedern des Runden Tisches wurde zum einen die klare Haltung der Moderatorin für die Energiewende und für die dafür notwendigen Anlagen (was u.a. durch die Mitgliedschaft im Beirat der RWE Innogy repräsentiert wird). Zum anderen wurde kritisiert, dass sie zu wenig Zeit zum Ausdiskutieren kontroverser Gegenstände ließ – was aber angesichts des vereinbarten Zeitplans kaum anders möglich gewesen wäre.

#### | Spielregeln / Einhaltung der Spielregeln

Es gab kaum eine Diskussion über die Spielregeln – ein sicheres Zeichen dafür, dass sie eingehalten wurden. Allerdings sind die Spielregeln auch vergleichsweise allgemein gehalten. Was einzelne Gesprächspartner in den qualitativen Interviews thematisierten und was auch die Moderatorin selbst in ihrem Abschlussbericht anspricht, ist die Finanzierung von Aufwandsentschädigungen für Ehrenamtliche. Hier gab es teilweise Kritik über die Praxis der Mittelvergabe.

#### | Gesprächskultur

Die Gesprächskultur war im Regelfall friedlich, wenn auch mitunter wenig konstruktiv. Angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Zeit machten Expertenvorträge und Wortbeiträge gewählter Politiker einen (zu) großen Anteil an der Gesamtzeit aus. Aufgrund der begrenzten Zeit konnten aus Sicht der Vorhabengegner gerade in den ihnen wichtigen Punkt der energiepolitischen Notwendigkeit und der Standortalternativen die Diskussionen nicht auf den Punkt gebracht werden.

## | Arbeitskreise

Die Arbeitskreise leisteten einen wichtigen Beitrag zur Vorstrukturierung der Sitzungen des Runden Tisches. Allerdings fällt auf, dass dort bestimmte Akteure des Runden Tisches nicht oder kaum vertreten waren.

Fasst man die Einschätzungen zusammen, so kann man dem Runden Tisch Atdorf im Hinblick auf die Organisation, den Ablauf der Sitzungen und die Gesprächsführung ein professionelles Profil bescheinigen. Kritik ist allerdings an den Rahmenbedingungen des Dialogs zu leisten: Angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Zeit ist man zu schnell in die Fachthemen eingestiegen und hat unklare Verständnisse der Zielsetzung des Runden Tisches zu wenig adressiert – zumindest wird das im Nachhinein deutlich, wenn man die Unzufriedenheiten der Teilnehmenden analysiert. Dazu kommt, dass man sich in der öffentlichen Kommunikation auf ein eher passives Verhalten beschränkt hat. Transparenz war gegeben, aber gezielte Kommunikation nach außen fand kaum statt.

Der Investor nahm aktiv teil, und es wurde deutlich, dass der Investor relevante Erkenntnisse aus dem Runden Tisch mitgenommen hat. Dies zeigt auch die Verschiebung des Planfeststellungsverfahrens, die im Dezember 2011 mit dem Hinweis auf eine vertiefende Untersuchung der am Runden Tisch aufgeworfenen Fragen kommuniziert wurde. Auch der Vertreter der Genehmigungsbehörde war als aktives Mitglied am Runden Tisch dabei, und die Landesregierung hat mit hohen Repräsentanten unterstrichen, dass ihr der Runde Tisch und sein Verlauf wichtig sind. Weitere Mitglieder des Runden Tisches haben Verantwortung für die weitergehende Behandlung offener Fragen übernommen. Es ist davon auszugehen, dass das Entscheidungssystem die Erkenntnisse aus dem Runden Tisch nutzen wird. Allerdings bleibt das Manko, dass der Runde Tisch erst vergleichsweise spät eingerichtet wurde. Die wichtige Alternativendiskussion hätte im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens besser und glaubwürdiger geführt werden können.

Bewertet man den Runden Tisch Atdorf im Hinblick abschließend, so ist das Ergebnis differenziert. Er ist im Hinblick auf die selbst gesteckten Ziele erfolgreich. Aus Sicht der Teilnehmenden (und auch der Zuschauenden) wird er kritisch gesehen – auch wenn die meisten Teilnehmenden wieder daran teilnehmen würden, wenn auch unter veränderten Rahmenbedingungen. Ob er für den weiteren Verlauf des Konfliktes Veränderungen bewirkt hat, ist unklar: In Teilen (Einbezug Entscheidungssystem) wurden dafür Voraussetzungen geschaffen, in Teilen (Kommunikation nach außen) wurden die Möglichkeiten nur begrenzt genutzt. Die Datenlage über eine Veränderung der Haltung der Menschen in der Region zeigt jedenfalls einen begrenzten Anstieg des Verständnisses für die Argumente der jeweils anderen Seite.

## **6. Hinweise für erfolgversprechende Dialogprozesse**

Aus der begleitenden Evaluierung des PSW Atdorf und der Auswertung des Verlaufs der als Referenzprojekte untersuchten weiteren Beteiligungsverfahren lassen sich Folgerungen ableiten, deren Berücksichtigung zur Wirksamkeit zukünftiger Dialogprozesse beitragen kann. Dabei ist zu beachten, dass es das idealtypische Dialogverfahren, das zeit-, ort- und situationsunabhängig eingesetzt werden kann, nicht geben kann. Vielmehr bedarf es einer Analyse im Einzelfall, die die projekt-, verfahrens- und konfliktbezogenen Spezifika reflektiert.

Die folgenden Überlegungen sind mithin als Hinweise auf Aspekte zu verstehen, die in die Konzeption eines Dialogprozesses einbezogen werden sollten, ohne eine strikte Normativität zu entfalten. Dazu hat jede Konfliktsituation zu viele individuelle und gar nicht oder kaum übertragbare Kontextbedingungen, die immer im Einzelfall erhoben und reflektiert werden müssen. Konflikte können in regionaler und / oder sozialer Verwurzelung geprägt sein. Dies kann so weit gehen, dass sich bestimmte Bevölkerungsgruppen, die auch schon in früheren Konflikten aufeinander getroffen sind, auch in dem aktuellen Konflikt gegenüberstehen. So sinnvoll es ist, sich derartiger Spezifika für das Beteiligungsverfahren im Einzelfall bewusst zu werden, so wenig entzieht sich das Beteiligungsverfahren dadurch einer im Vergleich mit anderen Konfliktsituationen erarbeitbaren Strukturierung.

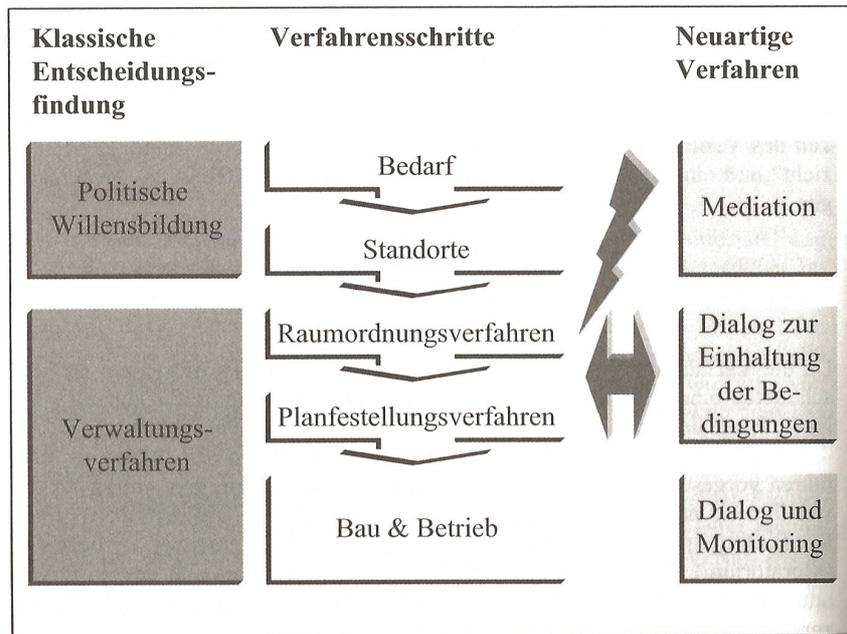
### **1. Träger des Dialogs**

Klar ist, dass der Vorhabenträger den Dialog bezahlt. Aber: Je ausgeprägter der Konflikt (Polarisierung, Eskalation), desto wichtiger ist es, dass die (Landes-)Politik Mit-Verantwortung für den Dialogprozess übernimmt. Sie muss ihn nicht bezahlen, aber sie muss deutlich machen, dass sie bestimmte Klärungsziele hat, dass sie die Ergebnisse wahr- und ernstnehmen wird und dass sie auf die Sicherstellung der Neutralität des Prozesses achtet. Am besten geht dies mit einer gemeinsamen Trägerrolle von Vorhabenträger und Landespolitik / Landesregierung für den Dialog: Das bedeutet: Vorhabenträger und Landespolitik laden gemeinsam zum Dialog ein und entscheiden gemeinsam über das Dialogangebot und seine Rahmenbedingungen. Diese Konstruktion führt auch dazu, dass der Verdacht einer zu engen Abhängigkeit von Moderation vom Vorhabenträger und einer Einflussnahme des Vorhabenträgers auf den Einsatz der finanziellen Mittel am Runden Tisch weniger Nahrung erhält.

### **2. Zeitpunkt(e)**

Auch wenn der Konflikt noch nicht eskaliert und ausgebreitet ist: Ein

frühzeitiges Dialogangebot im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens insbesondere hinsichtlich möglicher Standortvarianten und zu untersuchender Fragestellungen (Scoping im Dialog) erscheint sinnvoll. Ein



Beispielhafte Zuordnung von Dialog- und Verfahrensschritten  
(Herz 2003: 178)

weiterer Grund, warum ein frühzeitiger Beginn Sinn macht: Je frühzeitiger man beginnt, desto weniger etabliert sind feste Meinungen und desto offener sind Haltungen und Wahrnehmungen im öffentlichen Raum für eine Rationalisierung der Debatte.

Auf der anderen Seite besteht für Bürgerinnen und Bürger in der Phase direkt vor und während dem Bau der geplanten Anlage ein hohes Kommunikationsbedürfnis.

Vorhandene Beteiligungsverfahren setzen ganz überwiegend nur punktuell an und stehen weitgehend unverbunden nebeneinander. Aufgebaute Diskursarenen werden mit Abschluss der jeweiligen Beteiligung wieder geschlossen, ein Transfer von Wissen, Kommunikationswegen und -kultur findet nicht statt. Zwischen den einzelnen Beteiligungsverfahren oder dem letzten Beteiligungsverfahren und dem Beginn der Projektrealisierung liegen teilweise mehrere Jahre, so dass Akteure gewechselt haben und das Bewusstsein, dass schon eine Beteiligung stattgefunden hat, bei Hinzugekommenen nicht vorhanden ist.

Die mit dieser Phasenfragmentierung für den Erfolg von Beteiligungsverfahren verbundenen Risiken dürften sich deutlich vermindern lassen, wenn nach Möglichkeiten zur Entwicklung eines integrierten, die verschiedenen „Beteiligungsstationen“ aufnehmenden Beteiligungsverfahrens gesucht wird, das das Verfahren der Planung, Zulassung und Realisierung des Projekts längsschnittartig begleitet und den Kommunikationszusammenhang perpetuiert. Ein

solches Forum vermag fortlaufende Transparenz und Informationen zu gewährleisten, Diskurskulturen zu stabilisieren und aufgebautes Vertrauen zu erhalten.

Ob und wenn ja in welcher Form ein solches verfahrensbegleitendes Beteiligungsforum eingerichtet wird, das die formalisierten Beteiligungsschritte verbindet (ähnlich Steinberg 2011: 345), ist eine Frage, die nur in Abhängigkeit von dem konkreten Projekt und der jeweiligen Konfliktstruktur beantwortet werden kann. Ein Zweck des Forums könnte beispielsweise die vertrauensbildende Information über die Entwicklung des Projekts und des Zulassungsverfahrens sowie die Eröffnung der Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger sein, hierzu Fragen stellen und ihre Position artikulieren zu können. In welchen organisatorischen Formen und in welchen zeitlichen Abständen das Forum durchgeführt werden soll, könnte im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zwischen den Teilnehmenden in Form eines Verfahrensplans, der dann laufend angepasst werden könnte, vereinbart werden.

### **3. Einbezug der Behörden / Responsivität**

Eine Verständigung mit den für die Prüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit sowie für die Zulassung zuständigen Behörden über Zeitpunkt und Themen des Dialogs sowie über die Beteiligung der Behörden am Dialog ist essentiell. Dazu gehört auch eine Verständigung über die Möglichkeit eines Moratoriums für Schritte im Zulassungsverfahren oder im Bau. Übergreifend muss Responsivität sichergestellt sein. Responsivität fordert die Einbringung der Ergebnisse der Beteiligung in das weitere Verfahren, die Offenlegung, in welcher Weise dies geschieht und wie mit den Beteiligungsbeiträgen umgegangen wird, sowie die Verdeutlichung, in welcher Weise die Beteiligungsbeiträge das weitere Verfahren und die abschließende Entscheidung beeinflusst haben (Albrecht/Kohlrausch/Kubicek 2008: 142). Zwingende Voraussetzung ist, dass die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens in einer die Anschlussfähigkeit an das Verfahren der Eröffnungskontrolle sicherstellenden Weise dokumentiert werden (siehe Punkt 11.). Die Bedeutung dieser Einbettung bzw. Anschlussfähigkeit an die formalen Entscheidungsfindungsprozesse wird unterstützt durch *„nationale und internationale Evaluationen von Bürgerbeteiligungsverfahren im Bereich Planung und Umweltpolitik“*. Diese zeigen, *„dass bei hoher Motivation der Beteiligten, sichergestellter Anschlussfähigkeit an die legalen Prozesse der Entscheidungsfindung sowie professioneller Prozessteuerung und -begleitung die Ziele der Beteiligung unter Einhaltung der Kriterien Fairness, Kompetenz, Effizienz und Legitimation erreicht werden konnten (US-National Research Council 2008).*

*Auch trat bei diesen erfolgreichen Verfahren kein signifikanter Zeitverlust auf und die Konfliktstärke konnte erheblich reduziert werden.“ (Renn 2011: 24)*

#### **4. Konfliktanalyse**

Wesentlich für ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren ist, dass der (potentielle) Konflikt abgebildet wird. Es bedarf daher einer Analyse des mit dem Projekt vorhandenen Konfliktpotentials, der eventuellen Konfliktbeteiligten und der in einem Konflikt voraussichtlich vertretenen Positionen. Nur auf der Grundlage einer solchen Analyse lässt sich das Beteiligungsverfahren in einer Weise gestalten, die den (potentiellen) Konflikt in qualitativer und personeller Hinsicht aufnimmt. Verfahrensrelevant sind etwa die Historie des Konflikts und seine Kontexteinbettung - ist der Konflikt um das aktuelle Projekt in Wahrheit ein „Stellvertreterkrieg“ für dahinter liegende Konflikte? - sowie die Differenzierung, ob im Kern ein Interessen- oder ein Wertkonflikt vorliegt. Stehen hinter dem Konflikt unterschiedliche Werthaltungen, so ist ein auf einen Interessenausgleich angelegtes Beteiligungsverfahren allein nicht weiterführend. In einer solchen Konstellation bedarf es vielmehr eines an der gleichrangigen subjektiven Rationalität aller Beteiligten anknüpfenden Ansatzes, in dem sachliche Information keinen Vorrang vor der Explizierung von Weltanschauungen hat, seien sie auch aus Sicht von Experten in irrationalen Ängsten oder Wunschvorstellungen begründet. Ein solches Verfahren zielt auf die Herausarbeitung und wechselseitige Akzeptierung der verschiedenen Wertvorstellungen ab, so dass ein zur Aufgabe eigener Werte nötiger Konsensdruck vermieden, die Feststellung von die verschiedenen Werthaltungen achtenden Kompromisslinien aber möglich wird (Gill/Dreyer 2001: 55).

#### **5. Beteiligte am Dialog**

Die Auswahl der Teilnehmenden muss auf der Basis einer sorgfältigen Analyse der Situation (Themenfeld, Akteursfeld, Konfliktfeld) erfolgen, damit die relevanten Interessen und Betroffenheiten vertreten sind. Diese Situationsanalyse wird in der Regel vom Moderationsbüro durchgeführt. Selbstverständlich müssen die Befürworter und die Gegner des Vorhabens am Tisch sitzen. Aber dabei sollte weniger die Politik, sondern mehr Repräsentanten der unterschiedlichen Interessen beteiligt sein. Darüber hinaus kann es hilfreich sein, neutrale Stimmen aus der Region mit am Tisch zu haben. Modifikationen der Teilnehmerliste können der Gruppe überlassen werden, grundsätzliche Änderungen stellen das Dialogangebot in Frage. Dies sorgfältig und transparent durchzuführen und mögliche Konflikte um Erweiterungswünsche zu klären, ist eine wichtige Voraussetzung für einen

erfolgreichen Runden Tisch.

Wenn der Dialog in mehreren Phasen stattfindet, sind auch unterschiedliche Gruppenzusammensetzungen vorstellbar. Zu einem sehr frühen Zeitpunkt interessieren sich in der Regel nur die Vertreter von Verbänden für ein in der fernen Zukunft liegendes Vorhaben, wenn das Vorhaben dann vorstellbarer wird, ist das Interesse bei Bürgerinnen und Bürgern und ihren Repräsentanten größer.

In personeller Hinsicht besteht das aus der Beteiligungsforschung bekannte Repräsentanzproblem, das seinerseits zwei Dimensionen aufweist: Zum einen sind in Beteiligungsverfahren Bevölkerungsgruppen deutlich überrepräsentiert, die über ein hohes Maß an Wissen, Kommunikations- und Organisationsfähigkeit verfügen. Zum anderen erfolgt eine Inanspruchnahme von Beteiligungsangeboten nahezu ausschließlich durch Personen, die dem betreffenden Projekt gegenüber eher kritisch, allenfalls neutral eingestellt sind, während explizite Befürworter des Projekts äußerst selten in Beteiligungsverfahren auftreten. Mittel zum Umgang mit diesen Problemen kann etwa ein inkludierender Ansatz sein, der nicht nur die von sich aus Beteiligungsinteressen formulierende Personen einbezieht, sondern zusätzlich an weitere von den Auswirkungen des Projekts positiv oder negativ berührte Personen „aufsuchend“ herantritt.

In jüngster Zeit werden zunehmend statt Interessen- und Verbandsvertretern zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger ausgewählt. Prototyp auf einer Zufallsauswahl basierender dialogorientierter Beteiligungsformen ist die Planungszelle. Das von P. Dienel entwickelte und von H.-L. Dienel fortentwickelte Verfahren lässt sich als „Mobilisierung der Kompetenz von Laien“ beschreiben; seine zentralen Merkmale sind (Reinert 2003: passim):

- Eine relativ kleine Gruppe von Personen soll Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem erarbeiten.
- Die Gruppengröße ist auf 25 Personen beschränkt. Üblicherweise handelt es sich um 20 bis 25 Personen.
- Die Teilnehmenden werden im Zufallsverfahren ausgewählt, womit eine Zusammensetzung angestrebt wird, die sich der Heterogenität der Gesamtbevölkerung annähern soll.
- Die ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern sollen etwa im Zeitraum einer Woche Lösungsvorschläge für Planungsprobleme erarbeiten. Die Teilnehmenden müssen in dieser Zeit von ihren beruflichen und familiären Verpflichtungen freigestellt werden.
- Die Arbeitsergebnisse von Planungszellen sind das Ergebnis von durch eine Prozessbegleitung und Fachleuten unterstützten Gruppenprozessen.

Überlegungen zum Einsatz derartiger Beteiligungsverfahren mit Zufallsauswahl müssen allerdings auch die Grenzen dieser Verfahren reflektieren. Die geringe Gruppengröße ist nicht sicher geeignet, das Repräsentanzproblem zu lösen. Zudem ist der Zeitaufwand insbesondere für Ausgewählte ohne Interesse an dem Verfahrensgegenstand sehr hoch, was zur Ablehnung der Teilnahme führen kann. Ob Verfahren wie der sog. Filderdialog<sup>73</sup>, das sowohl die Interessengruppen als auch zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger einbezieht, neue Wege aufzeigen können, bedarf noch genauer Analyse. Auf Grundlage einer Zufallsauswahl konzipierte Beteiligungsinstrumente kommen vor allem als flankierende Beteiligungsbausteine im Rahmen von mehrdimensionalen Beteiligungsprozessen in Betracht.

## **6. Format, Aufgabenstellung und Rahmenbedingungen für den Dialog**

Seitens des Trägers des Dialogs / der Träger des Dialogs muss ein klares Angebot formuliert sein: Geht es darum, gemeinsame Empfehlungen über das „Ob“, das „Wo“ oder auch das „Wie groß“ zu erarbeiten oder geht es darum, dass die beteiligten Seiten ihre Argumente auszutauschen und Sichtweisen klären? Es muss zu Beginn sichergestellt werden, dass alle Beteiligten (und auch die Öffentlichkeit) dieses Angebot verstehen und dass sie es akzeptieren. Akzeptieren relevante Gruppen dieses Angebot nicht, gibt es drei Möglichkeiten: Die Träger des Dialogs ändern ihr Angebot, diese Gruppen beteiligen sich nicht am Dialog oder der Dialog unterbleibt ganz.

Im Gegenzug müssen die Initiatoren den Kritikern etwas anbieten. Denn die Teilnahme am Dialog, das Einlassen auf ein Angebot, bei dem sich u.U. die eigenen Vorstellungen nicht oder nur teilweise realisieren lassen, kann ein schwieriger Schritt sein. Das Angebot kann ein Moratorium sein, die Finanzierung von kritischer Expertise oder auch sonstiges.

Auch wenn es Zeit und Mühe kostet, diese Klärung von Auftrag und Rahmenbedingungen ist für einen erfolgreichen Dialog essentiell.

Das zu wählende Format sollte mit der Zielrichtung des Prozesses konform gehen. Runde Tische tendieren dazu, Entscheidungsbefugnisse zu antizipieren. Man beteiligt sich als Stakeholder mit einer klaren Position an den Verhandlungen - und erwartet, dass es ein Ergebnis gibt, das zumindest teilweise die eigenen Positionen reflektiert und an dessen Umsetzung sich die Behörden und der Antragsteller binden. Hilfreich ist dann auch, wenn sich das Landesparlament als Initiator hinter die vom Runden Tisch erarbeiteten Empfeh-

---

<sup>73</sup> Vgl. [http://www.filderdialog-s21.de/index.php?eID=tx\\_nawsecured1&u=0&file=uploads/secure/mit\\_download/ViS\\_ON-Prozess\\_2\\_FILDER-DIALOG\\_1206-1207.pdf&t=1355234829&hash=6d0234a582be62a4c4c1cfc80faba1b6](http://www.filderdialog-s21.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=uploads/secure/mit_download/ViS_ON-Prozess_2_FILDER-DIALOG_1206-1207.pdf&t=1355234829&hash=6d0234a582be62a4c4c1cfc80faba1b6) (Aufruf 8.12.2012).

lungen stellt (Beispiel Runder Tisch Werra/Weser). Um zu einer möglichst konsensualen oder zumindest von einer breiten Mehrheit getragenen Empfehlung zu kommen, benötigen Runde Tische ausreichend Zeit, damit sich Gruppenprozesse auswirken und die Repräsentanten ihre Gruppen einbeziehen können.

Wenn aber von vornherein als Ziel die Konsultation angesetzt wird, dann ist das Format Runder Tisch - so die Erkenntnisse aus der Evaluation - ein eher ungeeignetes Format. Hier wären eher dialogorientierte Veranstaltungen für die interessierte Öffentlichkeit, eine Internetseite, öffentliche Expertenhearings und Ähnliches vorzuziehen. Gerade bei relativ klar und stark konturierten Konflikten bedarf es eines intensiven Aufbaus wechselseitigen Vertrauens.

Aus diesen Überlegungen heraus zeigen sich die folgenden Stärken und Schwächen Runder Tische:

- **Stärken:** Es ist intensives Arbeiten in fester Gruppe möglich. Es kann sich über die Zeit ein persönliches Vertrauen zwischen den Mitgliedern des Runden Tisches bilden. Es können Verhandlungen geführt und Kompromisse erarbeitet werden. Es können gemeinsam Gutachten vergeben und wissenschaftliche Klärungsprozesse angestrengt werden.
- **Schwächen:** Es braucht Zeit und auch Geld, um den mühsamen Weg der Erarbeitung einer gemeinsamen Empfehlung zu gehen. Die breite Öffentlichkeit bekommt von den Gruppen- und Einigungsprozessen wenig mit. Wenn die Polarisierung schon weit fortgeschritten ist und die am Tisch sitzenden Repräsentanten wenig Bewegungsspielraum mehr haben und auch nicht mehr sehen, ist ein Runder Tisch weniger geeignet. Er sollte dann eingesetzt werden, wenn ein wichtiges Vorhaben frühzeitig verhandelt wird.

## 7. Dauer und Umfang des Dialogs

Je komplexer und größer das Vorhaben ist, desto aufwändiger (Zeit, Kosten) wird der Dialog sein. Und je wichtiger der Konflikt den Beteiligten ist, desto mehr eigene Zeit und Kraft werden sie investieren. Insofern gilt auch hier: Die Träger des Dialogs machen ein Angebot, das die Beteiligten im Detail und im Konsens modifizieren und dann über die Annahme des Angebots entscheiden können.

## 8. Leitung/Moderation des Dialogs

Es ist klar, dass hier neutrale Dritte agieren müssen<sup>74</sup>. In der Regel wird man

---

<sup>74</sup> Moderatorinnen und Moderatoren, die sich in politischen Auseinandersetzungen bewegen, geraten häufiger in ein Spannungsfeld: Konfliktparteien nutzen vergangene Aufträge, um eine scheinbare Verletzung der Neutralität

ein professionelles Moderationsbüro beauftragen. Aber ob eine Person dieses Büros den Dialog leitet / moderiert oder ob das Büro eine mit der Leitung des Dialogs beauftragte Person des öffentlichen Lebens aus der Region unterstützt, liegt im Ermessen der Träger des Dialogs. Es hängt letztlich von den zur Diskussion stehenden Personen ab. Wichtig erscheint jedoch, dass es in der Leitung / Moderation des Dialogs zwei verschiedene wahrnehmbare Rollen gibt: die Person, die die Verhandlungen führt, und die Person, die für die Aufbereitung und Strukturierung der Argumente und Fachfragen zuständig ist. Beide Rollen müssen mit Personen / Büros besetzt sein, die im Hinblick auf die zur Diskussion stehende Fragen unparteiisch sind.

## **9. Aufbereitung von Fachfragen / Strukturierung der Argumente**

Unabhängig davon, ob das Ziel eine gemeinsame Empfehlung oder eine Aufbereitung der Sichtweisen ist, ein zentraler Aspekt von Dialogprozessen um großtechnische Infrastrukturanlagen ist die Aufbereitung und Strukturierung der Themen. Dazu gehört zum einen eine klare, verständliche und fokussierte Aufbereitung der Sichtweisen, Positionen und Interessen der Beteiligten. Dazu gehört zum anderen der Einbezug von Experten. Da der Vorhabenträger für die Planung und die Beantragung seines Vorhabens bereits einen Wissensvorsprung sowie Experten zur Verfügung hat, muss es darum gehen, den neutralen und kritischen Akteuren am Tisch Expertise ihrer Wahl zur Verfügung zu stellen. Da es bei Detailfragen (z.B. Arsenbelastung, touristische Perspektiven) nicht einfach ist, kompetente, glaubwürdige und verständliche Experten zu finden, bedarf es hier Unterstützung von Seiten des den Dialog begleitenden Büros. Im Rahmen des Dialogs müssen die unterschiedlichen Argumente jeweils durch Expertise unterstützt und das Themenfeld verständlich aufbereitet werden.

## **10. Öffentliche Kommunikation**

Es gibt Argumente für und gegen eine öffentliche Beobachtung von Dialogprozessen. Dagegen spricht die Gefahr eines „Schaulaufens“, dafür spricht die Transparenz. Nach Stuttgart 21 ist es schwierig, Verhandlungen ohne Zugang der Öffentlichkeit zu führen. Multipolare Konflikte im öffentlichen Raum sind ohnehin weniger auf Vertraulichkeit angewiesen als bipolare Konfliktlösungsinstrumente. Allerdings führt dies möglicherweise dazu, dass entscheidende Gespräche in Hinterzimmern und nicht am Runden Tisch geführt werden.

Entscheidender ist aber, ob der Dialogprozess sich nur von der Öffentlichkeit

beobachten lässt (durch Teilnahme an Sitzungen, durch Zugang zu Dokumenten auf der Internetseite) oder ob er selbst mit der Außenwelt kommuniziert. Erfolgskritisch ist, ob er es schafft, in der Öffentlichkeit und bei den Medien mit seinen Botschaften, seinen Bildern und seinen Einschätzungen wahrgenommen zu werden, und ob er als ein Drittes, eine neutrale, glaubwürdige und verständliche Institution wahrgenommen wird und damit Deutungshoheit gewinnt. Dafür ist es wichtig, dass die Leitung / Moderation des Dialogprozesses das „Standing“ hat, nicht jede Äußerung in der Öffentlichkeit im Dialogprozess vorher besprechen zu müssen, und dass die Beteiligten sich während des Dialogprozesses mit öffentlichen Äußerungen zum Vorhaben zurückhalten. Dafür sind entsprechende finanzielle Ressourcen und Kompetenzen für eine sensible und gleichzeitig professionelle öffentliche Kommunikation erforderlich.

## **11. Informierte, faire, transparente und klare Verhandlungsführung**

*Der Grundsatz der Informiertheit gebietet*, dass alle in das Beteiligungsverfahren Eingebundenen über das betreffende Projekt sowie die mit ihm verbundenen Fragen und deren Bewertung durch die Behörden informiert werden, und zwar in einer allgemeinverständlichen Darstellungsweise. Eine schriftliche Zusammenfassung der wesentlichen Gesichtspunkte, die vor Beginn des Beteiligungsverfahrens zur Verfügung gestellt wird, kann den Verständnisaufbau erleichtern. Entsprechendes gilt für eine Darstellung des rechtlichen Rahmens und des Ablaufs des Verfahrens der Zulassung des Vorhabens sowie der Relevanz der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens für das Zulassungsverfahren. Es liegt in der Verantwortung der Behörden, ein Informationsniveau aller Teilnehmenden sicherzustellen, das Disparitäten zumindest insoweit kompensiert, dass ein Diskurs möglich ist (zur diesbezüglichen „Bringschuld des Staates“ Wentzel 2010: 49). Für die Zurverfügungstellung von benötigten Sachinformationen sollte entsprechender Sachverstand in Form von Expertenanhörungen und/oder der Möglichkeit zur Befragung von Vertreterinnen und Vertretern der Fachbehörden aktivierbar sein.

Die *Grundsätze der Fairness und Transparenz* fordern eine Verfahrensgestaltung, die alle Akteure des Beteiligungsverfahrens auf „Augenhöhe“ behandelt und bestehende Informations-, Kommunikations- und Durchsetzungsdefizite nicht zu Lasten einzelner Akteure oder Akteursgruppen wirksam werden lässt, sondern sie soweit kompensiert, wie es zu einer zielangemessenen Durchführung des Beteiligungsverfahrens erforderlich ist. Hiermit verbunden ist die Forderung nach Niederschwelligkeit, sowohl im

Hinblick auf die zur Teilnahme an dem Beteiligungsverfahren notwendigen individuellen Kompetenzen als auch der zeitlichen Gestaltung. Die Beteiligten müssen eine faire Chance erhalten, sich in die relevanten Themen einzuarbeiten und ihre Sichtweise in das Beteiligungsverfahren einbringen zu können. Das Beteiligungsverfahren muss für die Beteiligten offen sein. Offenheit meint zum einen die Offenheit des Ergebnisses (es darf nicht der Eindruck entstehen, das Projekt solle „durchgewinkt“ werden), zum anderen die Gestaltung des Beteiligungsverfahrens, in die die Beteiligten von vornherein aktiv eingebunden werden sollten. Bereits die Verfahrensstruktur muss sicherstellen, dass die Kommunikationschancen gleich verteilt werden, jedes Argument gleichgewichtig ist und die dafür erforderlichen informatorischen Grundlagen geschaffen werden.

Zu nennen ist weiterhin das *Gebot der Rollenklarheit*. Das Beteiligungsverfahren muss in einer Weise ausgestaltet sein, die es den Beteiligten ermöglicht, Rollenkonflikte nach Möglichkeit zu vermeiden. Dies betrifft zum einen die Anerkennung jeder eingenommenen Rolle als berechtigt. Zum anderen sollten Lagerbildungen durch Rollenverwischungen vermieden werden. Beispiele sind die pauschale Verortung von Umweltvereinigungen im Lager der „Projektgegner“ oder die Zuordnung der für das Zulassungsverfahren zuständigen Behörde „in einem Boot“ mit dem Projektträger. Dieser mögliche Konflikt wird für die genannte Behörde noch verschärft

## **12. Abschlussdokument**

Auch wenn es Mühe und Zeit kostet – das Commitment, das Stehen zum Dialogprozess, wird durch ein gemeinsames Abschlussdokument deutlich erhöht. Selbst wenn es nach wie vor klare Dissense gibt (die man im Abschlussdokument auch benennen muss) und selbst wenn es „nur“ um den Austausch von Argumenten ging: Nach einer derartigen „Kraftanstrengung“ muss ein Ergebnis vorliegen, das die gemeinsame Arbeit repräsentiert.

## **13. Ergänzung um Bürgerforen**

Im Nachgang zur Schlichtung in Stuttgart 21 gibt es den Vorschlag, neue Formen des Dialogs um strittige Infrastrukturvorhaben zu suchen. Gerade um in der öffentlichen Wahrnehmung Veränderungen in Richtung einer weniger destruktiven Konfliktsicht zu erzielen, kann es sinnvoll sein, zusätzlich zur Dialoggruppe Veranstaltungen mit Großgruppen (z.B. town hall meetings) oder mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern durchzuführen (Bachl e.a. 2011). Diese müssten dann über die Medien multipliziert werden, damit sie eine Wirkung auf die regionale Öffentlichkeit haben können. Ein anderer sinnvoller Effekt wäre die Chance, dass die Dialoggruppe ein Feedback von

„normalen“ Bürgerinnen und Bürgern und der Prozess damit eine zusätzliche Reflexionschance erhält.

## **7. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Empfehlungen**

Die vorliegende Untersuchung hat das Ziel, den im letzten Jahr durchgeführten Runden Tisch zum Pumpspeicherkraftwerk Atdorf zu bewerten und gleichzeitig Erfolgs- und Qualitätskriterien für Dialogprozesse um großtechnische Anlagen der Infrastruktur zu entwickeln.

Derartige Dialogprozesse reagieren auf tatsächliche oder antizipierte Konflikte, sie stellen Interventionen in spezifische Konfliktsysteme dar. Daher werden die Bewertungskriterien auf der Basis einer Analyse von Konflikt- und Entscheidungssystemen um großtechnische Anlagen der Infrastruktur entwickelt. Anders als zwischenmenschliche Konflikte spielen sich Konflikte um Anlagen der technischen Großinfrastruktur in einem sehr viel größeren (regionalen) Rahmen, in einem anderen Konflikt„milieu“ sowie in einem sehr viel stärker rechtlich und politisch strukturierten Rahmen ab. Es kann nicht darum gehen, die Konflikte zu lösen (dies ist Aufgabe der administrativen, politischen und juristischen Institutionen), es geht darum, Lösungen zu unterstützen bzw. ein Klima zu schaffen, in dem Lösungen möglich und tragfähig sind.

Wirkungen und Erfolge von Dialogprozessen lassen sich letztlich nicht objektiv messen. Daher bedarf es indirekter Hinweise auf Wirkungen und Wirksamkeiten im beschriebenen Kontext. Die vorliegende Arbeit benennt zwei Kategorien, in denen Wirkung und Erfolg festgestellt werden kann: Eine langfristige Transformation des Konfliktes hin zu weniger destruktiven Formen der Konfliktregulierung sowie als Voraussetzung dafür eine Veränderung von Wissen und Wahrnehmung der regionalen Bevölkerung und der Akteure hin zu einer strukturierten, differenzierten und eher Ambivalenzen zulassenden Sichtweise des Konfliktgegenstandes (durchaus bei gleichbleibender Haltung pro oder contra).

Eine Befriedung durch konsensuale Verständigungen und ein Abbau der Polarisierung, wie von einzelnen Autoren im Kontext von Mediation und ähnlichen Instrumenten angestrebt, erscheinen in den meisten Fällen unrealistisch. Ein Dialogprozess um strittige großtechnische Infrastrukturanlagen ist dann erfolgreich, wenn die spätere Entscheidung, egal ob für oder gegen den Bau, in der Region verstanden und – wenn auch teils widerwillig – toleriert wird. Diesem Ziel muss auch die konkrete Ausgestaltung des Dialogprozesses dienen und in diesem Sinne ist auch die selbstgestellte Zielsetzung des Runden Tisches Atdorf zu verstehen.

Beteiligung dient in erster Linie dazu, Akzeptanz für das Verfahren der Konfliktregulierung zu schaffen, die Herstellung von Akzeptanz für das materielle Planungsergebnis ist demgegenüber von untergeordneter Bedeutung. Interessen- und Wertekonflikte lassen sich durch Beteiligungsverfahren nur selten aus der Welt schaffen.

Auf der Basis dieser Überlegungen wurden qualitative und quantitative Erhebungen zum Runden Tisch Atdorf durchgeführt sowie Erfahrungen ausgewählter Referenzprozesse ausgewertet.

Im Ergebnis zeigt sich ein differenziertes Bild, das es nicht erlaubt, den Runden Tisch Atdorf eindeutig als Erfolg oder eindeutig als Misserfolg zu charakterisieren: Die selbst gesteckten Ziele des Runden Tisches wurden weitgehend erreicht: Es fand eine intensive Diskussion über die bedeutsamen Aspekte des geplanten Pumpspeicherwerkes – auch unter Berücksichtigung der Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit – statt, es wurde Transparenz über die Entscheidungsgrundlagen hergestellt, es fand ein Kompetenzzuwachs bei Dialogpartnern statt und die Diskussion wurde versachlicht. Ob sich die Wissens- und Informationsgrundlagen so verbessert haben, dass weitere Entscheidungsprozesse davon profitieren, lässt sich noch nicht feststellen. Es gibt für einzelne Fragen Lösungs- und Kompromissvorschläge, auch wenn diese nicht abschließend im Konsens verabschiedet wurden.

Trotzdem überwiegt bei Teilnehmenden und Zuschauern Unzufriedenheit. Dass der Runde Tisch erst nach dem Raumordnungsverfahren begann und daher bestimmte Festlegungen (Standort) schon getroffen waren, kann man zwar in Zukunft besser, dem Runden Tisch aber nicht zum Vorwurf machen. Der wichtigste Grund für die Unzufriedenheit vor allem der Gegner liegt darin, dass es trotz der bescheidenen formulierten Zielsetzung zu Beginn hohe Erwartungen in Richtung Kompromiss und Verbindlichkeit gab, die dann enttäuscht wurden. Während die Gruppe vereinbarte, es gehe auch um das „Ob“ (im Sinne von: es wird auch über das „Ob“ gesprochen), erwarteten insbesondere die Vorhabengegner, dass auch über das „Ob“ (und auch über das „Wo“ und das „Wie groß“) verhandelt werde – im Sinne von Kompromissfindung und verbindlicher Aushandlung.

Aus der Sicht der begleitenden Evaluation ist die Zufriedenheit der Teilnehmenden jedoch ein Bewertungskriterium mit geringerer Relevanz. Von zentraler Bedeutung ist hingegen die Frage, ob es dem Dialogprozess gelingt, Veränderungsprozesse in Haltungen und Bewertungen der regionalen Öffentlichkeit und der Politik anzustoßen. Der Blick auf Referenzverfahren zeigt, dass sich langfristig sehr wohl Wirkungen einstellen können, wenn es dem Dialogprozess gelingt, der regionalen Öffentlichkeit und auch den entscheidungsrelevanten Akteuren einen fairen und sachorientierten Umgang miteinander vorzuleben und im Ergebnis die Debatte zu

rationalisieren und zu strukturieren. Dazu gehört, dass im Dialogprozess die relevanten Themen ausgewogen, sachverständig, verständlich und effizient diskutiert und fokussiert werden. Ob man Themen von zentraler Relevanz nur auffächert oder ob es gelingt, übergreifende Sichtweisen (nicht notwendig Konsense) zu entwickeln und zu kommunizieren, ist ein erfolgskritischer Faktor. Für letzteres hätte man in Atdorf mehr als die zur Verfügung stehende Zeit und/oder ein weitergehendes Rollenverständnis der Moderation in Richtung „joint fact finding“ gebraucht. Dass dies nur partiell gelungen ist, ist ein Grund für die Unzufriedenheit der Vorhabensgegner.

Dies zu verwirklichen ist umso schwieriger, je weiter man im Prozess fortgeschritten ist, je geringer die Freiheitsgrade sind und je größer damit das Konfliktpotenzial ist. Dass es aber selbst noch nach Baubeginn möglich und hilfreich ist, die Argumente transparent, fair, verständlich und effizient zu diskutieren, zeigt die Schlichtung zu Stuttgart 21, die vermutlich in relevantem Ausmaß dazu beigetragen hat, dass das Ergebnis der Volksabstimmung selbst bei vielen Kritikern toleriert wurde.

Bezieht man die Praxis des Dialogprozesses und seines Managements auf diese zu erreichenden Ziele, so zeigt sich, dass zusätzlich zu einer klaren „Aufhängung“ (Rollenklarheit, Klarheit der Zielsetzung des Prozesses) und einem professionellen Management (Allparteilichkeit der Moderation, einem Beteiligungsangebot für alle relevanten Gruppen, Thematisierung und Strukturierung der relevanten [Fach-]Frage) vor allem die gelungene Einbettung des Dialogs in den administrativ-politischen Entscheidungskontext (bezüglich der Zeitpläne, bezüglich der Behandlung von Fachfragen, bezüglich des Einbezugs von Politik und Verwaltung in den Prozess) sowie der Aufbau einer eigenständigen Position in der regionalen Öffentlichkeit (zwischen Gegnern und Befürwortern) mit einer anschlussfähigen Deutung des Konflikts, des Vorhabens und seiner Wirkungen sowie möglicher Konfliktregulierungen von Bedeutung sind.

Aus der gewonnenen Erfahrung ergeben sich insgesamt 13 Hinweise für zukünftige Dialogprozesse um strittige Anlagen der großtechnischen Infrastruktur:

1. Träger des Dialogs

Je ausgeprägter der Konflikt, desto wichtiger ist es, dass die (Landes-)Politik Mit-Verantwortung für den Dialogprozess übernimmt. Das bedeutet: Vorhabenträger und Landespolitik sollten in diesen Fällen gemeinsam zum Dialog einladen.

2. Zeitpunkt(e)

Es wird ein integriertes, möglichst früh einsetzendes und dann die verschiedenen „Beteiligungsstationen“ aufnehmendes Beteiligungsverfahren empfohlen, das das Verfahren der Planung, Zulassung und Realisierung des

Projekts längsschnittartig begleitet und den Kommunikationszusammenhang perpetuiert.

3. Einbezug der Behörden / Responsivität

Responsivität fordert die Einbringung der Ergebnisse der Beteiligung in das weitere Verfahren, die Offenlegung, in welcher Weise dies geschieht und wie mit den Beteiligungsbeiträgen umgegangen wird, sowie die Verdeutlichung, in welcher Weise die Beteiligungsbeiträge das weitere Verfahren und die abschließende Entscheidung beeinflussen haben.

4. Konfliktanalyse

Es bedarf einer Analyse des mit dem Projekt vorhandenen Konfliktpotentials, der eventuellen Konfliktbeteiligten und der in einem Konflikt voraussichtlich vertretenen Positionen – diese den Dialogprozess vorstrukturierende Analyse muss in den Dialogprozess eingespeist werden.

5. Beteiligte am Dialog

Es wird ein inkludierender Ansatz vorgeschlagen, der nicht nur von sich aus Beteiligungsinteressen formulierende Personen einbezieht, sondern zusätzlich an weitere von den Auswirkungen des Projekts positiv oder negativ berührte Personen / Institutionen „aufsuchend“ herantritt. Vom Einbezug gewählter PolitikerInnen in den Dialog wird abgeraten.

6. Aufgabenstellung und Rahmenbedingungen für den Dialog

Der „Deal“ zwischen Träger(n) des Dialogs und Beteiligten, insbesondere Kritikern des Vorhabens, muss stimmen: Das Dialog-Angebot muss klar sein (alle Beteiligten verstehen und akzeptieren es). Land und Vorhabenträger können z.B. ein Moratorium oder auch die Finanzierung kritischer Expertise anbieten.

7. Dauer und Umfang des Dialogs

Je komplexer und größer das Vorhaben ist, desto aufwändiger (Zeit, Kosten) wird der Dialog sein. Die Träger des Dialogs machen ein Angebot, das die Beteiligten im Detail und im Konsens modifizieren und dann über die Annahme des Angebots entscheiden können.

8. Leitung / Moderation des Dialogs

Die Leitung / Moderation des Dialogs sollte ein professionelles Moderationsbüro und/ oder eine Person des öffentlichen Lebens aus der Region innehaben. Dabei müssen zwei Rollen besetzt werden: das Führen der Verhandlungen und die Aufbereitung und Strukturierung der Argumente und Fachfragen.

#### 9. Aufbereitung von Fachfragen / Strukturierung der Argumente

Im Dialogprozess sollte eine verständliche und fokussierte „Themen-und-Argumente-Landkarte“ entstehen. Im Interesse eines Austauschs auf Augenhöhe sollte dabei den neutralen und kritischen Akteuren am Tisch Expertise ihrer Wahl zur Verfügung stehen. Für die Diskussion von Fachfragen sollte ausreichend Zeit zur Verfügung stehen.

#### 10. Öffentliche Kommunikation

Der Dialogprozess sollte nicht nur passiv in die regionale Öffentlichkeit kommunizieren (Beobachtbarkeit), sondern vor allem auch aktiv: Er sollte in der Öffentlichkeit und bei den Medien mit seinen Botschaften, seinen Bildern und seinen Einschätzungen wahrgenommen werden, als ein Drittes, eine neutrale, glaubwürdige und verständliche Institution, wahrgenommen werden und damit Deutungshoheit gewinnen.

#### 11. Verhandlungsführung

Die Verhandlungsführung sollte die Grundsätze der Informiertheit, der Fairness und Transparenz sowie der Rollenklarheit beachten.

#### 12. Abschlussdokument

Als Ergebnis des Dialogprozesses sollte ein Abschlusspapier mit zumindest teilweise konsensualen Formulierungen erstellt werden.

#### 13. Ergänzung um Bürgerforen

Der Einbezug zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger kann sinnvoll sein – als Ergänzung zu einem strukturierten Dialogprozess mit einer festen Dialoggruppe. Ziel kann ein Feedback für die Dialoggruppe sein sowie eine bessere Kommunikation in die Region.

## Literatur

- Abelson e.a. 2003: Abelson, J.; Forest, P.-G.; Eyles, J.; Smith, P.; Martin, E.; Gauvin, F-P.; Deliberations about deliberative Methods. Issues in the Design and Evaluation of Public Participation Processes. Aus: Social Science and Medicine 2003, Jg 57; S. 239-251.
- Albrecht/Kohlrausch/Kubicek 2008: Albrecht, S.; Kohlrausch, N.; Kubicek, H. et al., E-Partizipation - Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government, 2008.
- Altrock 2003: Altrock, U. et al. (Hrsg.): Mega-Projekte und Stadtentwicklung, 2003.
- Appel 2008: Appel, I.: Privatverfahren, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 32.
- Bachl e.a. 2011: Bachl, M.; Spieker, A.; Kercher, J.; Brettschneider, F.: A Song for the Deaf? The Effects of Public Arbitration in a Polarized Atmosphere; 64th Annual Conference of the World Association for Public Opinion Research, 21-23 September 2011, Amsterdam.
- Baranek e.a. 2005 Diskussionspapier „Partizipation und Nachhaltigkeit – Reflexionen über Zusammenhänge und Vereinbarkeiten“, Querschnittsarbeitsgruppe Partizipation in der Sozial-ökologischen Forschung (SÖF), 2005  
([http://www.sozial-oekologische-forschung.org/\\_media/Q-AG\\_Partizipation-Diskussionspapier3\\_05%281%29.pdf](http://www.sozial-oekologische-forschung.org/_media/Q-AG_Partizipation-Diskussionspapier3_05%281%29.pdf)).
- Battis 2011: Battis, U.: Mediation in der Bauleitplanung, Die Öffentliche Verwaltung 2011, S. 340 ff.
- Beck 2011: Beck, K.: Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung - Neue Chancen für die Demokratie, in: ders./Ziekow, Mehr Bürgerbeteiligung wagen, 2011, 21.
- Beck/Ziekow 2011 Beck, K. Ziekow J. (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen, Wege zur Vitalisierung der Demokratie, 2011.
- Becké e.a. 2011 Becké, A. B.; Hartmann, F.; Hermann, C.; Heyne, L.; Hoefft, C.; Kopp, J.; Marg, S.: Die Proteste gegen den Flughafen Berlin Brandenburg (BER/BBI) – Eine explorative Analyse der Protestteilnehmer, Göttinger Institut für Demokratieforschung 2011, ([http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Studie\\_BBI\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Studie_BBI_Zusammenfassung.pdf)).
- Benighaus e.a. 2010: Benighaus, C.; Kastenholz, H.; Renn, O.: Kooperatives Konfliktmanagement für Mobilfunksendeanlagen; aus Feindt, P.H.; Saretzki, T. (Hg.): Umwelt- und Technikkonflikte, 2010.

- Bertelsmann-Stiftung 2011: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2011: Demokratie vialisieren – politische Teilhabe stärken. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- BMVBS 2012: BMVBS: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Entwurf.
- Bora 1999: Bora, A.: Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften, 1999.
- Bora 2003: Das Mediationsverfahren Frankfurter Flughafen aus der Sicht der Teilnehmer und Beobachter – Daten zur Evaluation; aus: Das Beispiel Frankfurt Flughafen; J.-D. Wörner (Hg.), 2003, S. 107-137.
- Bonfadelli 2000: Bonfadelli, H.: Medienwirkungsforschung II: Anwendungen in Politik, Wirtschaft und Kultur, 2000.
- Brandt 1990: Brandt, E.: Umsetzung von Ergebnissen informeller Aushandlungen in formelle Entscheidungen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. II, 1990, S. 239 ff.
- Brettschneider 2011: Brettschneider, F.: Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44-45/2011, S. 40-47.
- Burgi 2012: Burgi, M.: Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 4/2012, S. 277-280, 2012.
- Cain/Dalton/Scarow 2008: Cain, B.E. Dalton/R. J./Scarow, S.E.: Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies, Oxford: Oxford University Press 2003, S. 250-275.
- Dahl 1998: Dahl, R. A.: *On Democracy*. New Haven/London: Yale University Press 1998.
- Deutscher Bundesrat 2012: Drucksache 171/12; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG), Stand 30.3.2012.
- Van Deth 2009: van Deth J. W.: Politische Partizipation, in: Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hrsg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 141-161.
- Ewen 2003: Ewen. C.: Anatomie der Konfliktregelung – Das Mediationsverfahren zur Zukunft des Frankfurter Flughafens, aus: Das Beispiel Frankfurt Flughafen; J.-D. Wörner (Hg.), 2003, S. 55–80.

- Ewen 2012: Ewen, C.: Wahr oder unwahr? Zum Umgang mit Fachfragen in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Flughäfen; in: Thießen, F.: Grenzen der Demokratie – Die gesellschaftliche Auseinandersetzung um Großprojekte, 2012.
- Feindt 2001: Feindt, P.H.: Regierung durch Diskussion. Diskurs und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, 2001.
- Fischer e.a. 2003: Fischer, C.; Schophaus, M.; Trénel, M.; Wallentin, A.: Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen. Ein Leitfaden für BürgerInneninitiativen in Beteiligungsverfahren, 2003.
- Fischer 2010: Fischer, R.: Konflikt um verrückte Kühe? Risiko- und Interessenkonflikte am Beispiel der europäischen BSE-Politik; aus Feindt, H. / Saretzki, T. (Hg.): Umwelt- und Technikkonflikte, 2010.
- Frey / Schaltegger 2000: Frey, R.L.; Schaltegger, C.A.: Abgeltung bei Infrastrukturanlagen? Großprojekte zwischen Widerstand und Akzeptanz, Bundesamt für Energie der Schweiz, Dezember 2000.
- Frey 2005: Frey, R.L.: Infrastruktur, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung, S. 469-475, 2005.
- Gabriel 2013: Gabriel, O. W.: Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung an der Planung von Infrastrukturprojekten, in: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, Bd. II/1: Sitzungsberichte, München: C. H. Beck, 2013
- Gabriel/Schoen/Faden-Kuhne 2013: Gabriel, O.W./Schoen, H./Faden-Kuhne, K.: Der Volksentscheid über Stuttgart 21. Aufbruch zu neuen demokratischen Ufern? Opladen/Farmington: Vgl. Barbara Budrich (im Erscheinen).
- Gabriel/Völkl 2008: Gabriel, O. W./Völkl, K.: Politische und soziale Partizipation, aus: Gabriel, O.W./Kropp, S. (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 268-298.
- Geis 2003: Geis, A.: Umstritten aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafenmediation, HSFK-Reports.
- Geis 2005: Geis, A.: Regieren mit Mediation – das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens, 2005.
- Geis 2008: Geis, A.: Mediation. Verhandlungen im Öffentlichen Bereich, aus: Kersting, N. (Hg.): Politische Beteiligung, S. 195-208.

- Geis 2010: Geis, A.: Beteiligungsverfahren zwischen Politikberatung und Konfliktregelung: Die Frankfurter Flughafen-Mediation; aus Feindt, P.H.; Saretzki, T. (Hg.): Umwelt- und Technikkonflikte, 2010, S. 259-274.
- Geissel 2012 Geissel, B.: Impacts of Democratic Innovations in Europe, aus: Geissel, B./Newton, K. (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, S. 163-183.
- Geissel/Newton 2012: Geissel, B./Newton, K. (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise, Cambridge: Cambridge University Press, 2012
- Gelman/Carlin 2000: Gelman, A./Carlin, J. B.: Poststratification and weighting adjustments, in: Groves, R. M./Dillman, D. A./Eltinge, J. L./Little, R. J. A.(Hrsg.): Survey Nonresponse. New York: Wiley, 2000, S. 289-302.
- Gill/Dreyer 2001: Gill, B.; Dreyer, M.: Internationaler Überblick zu Verfahren der Entscheidungsfindung bei ethischem Dissens. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission "Recht und Ethik der modernen Medizin" des Deutschen Bundestages, 2001.
- Glasl 2011: Glasl, F.: Konfliktmanagement, 10. überarbeitete Auflage, 2011.
- Hammerl 2012: B. Hammerl; Delphi-Studie Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten; im Auftrag der ASFINAG Baumanagement GmbH ÖBB Infrastruktur AG VERBUND Austrian Power Grid AG, gefördert vom Österreichischen Lebensministerium, 2012.
- Hao/Gelman 2012: Hao, L./Gelman, A., 2003: A Method for Estimating Design-based Sampling Variances for Surveys with Weighting, Poststratification, and Raking, in: Journal of Official Statistics, 2012, Vol. 19, Nr. 2, S. 133-151.
- Herz 2003: Herz, J.: Eine Auswertung von praktischen Erfahrungen bei Beteiligungs- und Konfliktregulierungsverfahren um Großbauvorhaben, aus: Das Beispiel Frankfurt Flughafen; J.-D. Wörner (Hg.), 2003, S. 163-186.
- Hoffmann-Riem 2002: Hoffmann-Riem, W.: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, 2002, S. 9 ff.
- Holznagel/Ramsauer 2009: Holznagel, B.; Ramsauer, U.: Mediation im Verwaltungsrecht, in: Haft/Schlieffen, Handbuch Mediation, 2. Aufl. 2009, § 28.
- Huckfeldt/Sprague 1995: Huckfeldt, R./Sprague, J.: Citizens, Politics, and Social Communication. New York: Cambridge University Press, 1995.

- Inglehart 1983: Inglehart, R.: The Persistence of Materialist and Postmaterialist Value Orientations: Comments on Van Deth's Analysis, in: European Journal of Political Research, 1983, Vol.11, Nr.1, S. 81-91.
- Kaase 1997: Kaase, M.: Vergleichende Politische Partizipationsforschung, in: Berg-Schlosser, D./Müller-Rommel, F. (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Handbuch. 3. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, 1997. S. 159-174.
- Kersting 2008: Kersting, N.: Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente; aus: Kersting, N. (Hrsg.): Politische Beteiligung – Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, 2008.
- Kohout 2002 Vom Wert der Partizipation: Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik, 2002.
- Kromrey 2007 Kromrey, H.: Begleitforschung und Evaluation – fast das Gleiche, und doch etwas Anderes!; aus: Glaser, M.; Schuster, S. (Hg.): Evaluation präventiver Praxis gegen Rechtsextremismus, Positionen, Konzepte und Erfahrungen, 2007.
- Kubicek 2010: Kubicek, H.: E-Participation, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.): E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien. Wiesbaden: Gabler, 2010, S. 195-225.
- Kubicek/Lippa/Koop 2011: Kubicek, H.; Lippa, B.; Koop, A.: Erfolgreich beteiligt?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2011.
- Langer/Oppermann 2003: Langer, K.; Oppermann, B.: Zur Qualität von Beteiligungsprozessen – 10 Eckpfeiler für das Projektmanagement; in: Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch, 300-306; 2003.
- Leyenaar 2008: Leyenaar, M.: Citizen Jury, aus: Kersting, N. (Hg.): Politische Beteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 209-221.
- Lodge/Taber 2000: Lodge, M./Taber, C.: Three Steps toward a Theory of Motivated Political Reasoning, in: Lupia, A./McCubbins, M.D. (Hrsg.): Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, S. 183-213.
- Maio/Haddock 2007: Maio, G. R./Haddock, G.: Attitude change. In: Higgins, E. T./Kruglanski, A. W. (Hrsg.): Social psychology: A handbook of basic principles. New York: Guilford, 2007, S. 565-586.

- Martini 2010: Martini, M.: Mediation und Gemeinwohl - eine Beziehungsanalyse, in: Seok/ Ziekow, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 81 ff.
- Meffert e.a. 2004: Meffert, M.F./Guge, M./Lodge, M.: Good, Bad, and Ambivalent: The Consequences of Multidimensional Political Attitudes, in: Saris, W.E./Sniderman, P.M. (Hrsg.): Studies in public opinion. Attitudes, nonattitudes, measurement error, and change. Princeton: Princeton University Press, 2004, S. 63-92.
- Monstadt 2007: Monstadt, J.: Großtechnische Systeme der Infrastrukturversorgung: Übergreifende Merkmale und räumlicher Wandel. In: Gust, D. (Hrsg.): Wandel der Stromversorgung und räumliche Politik. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 227, S. 7-34.
- Nanz/Fritsche 2012: Nanz, P; Fritsche M.: Handbuch Bürgerbeteiligung, Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, 2012.
- Oppermann 2001: Oppermann, B.: Die Katalysatorfunktion partizipativer Planung im Umweltschutz, Dissertation Uni Stuttgart, 2001.
- Pitschas 2010: Pitschas, R.: Die Rechtswirkungen der Mediation im Wirkungsspektrum kollaborativer Governance, in: Seok/Ziekow, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 199 ff.
- Pünder 2010: Pünder, H.: Mediation in Verwaltungsverfahren, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 16.
- Reinert 2003: Reinert, A., Mobilisierung der Kompetenz von Laien – Planungszelle/Bürgergutachten, in: Ley, A. / L. Weitz (Stiftung MITARBEIT & Agenda-Transfer, Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2003, S. 221-227.
- Renn 2011: Renn, O.: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung; in: Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte – Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft; 24.2.2011 (<http://buerger-beteiligung.org/contents/download/106>).
- Renn 2013: Renn, O.: Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf, aus: Keil, S.I./Thaidigsmann, S.I. (Hg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Forschung. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2013, S. 71-96.
- Roggero 2010: Roggero, M. : Talk on water, ecological economics and participatory watershed governance, Dissertation, 2010.

- Rosenberg/Abelson 1960: Rosenberg, M.J./Abelson, R.P.: Analysis of Cognitive Balancing. In: Hovland, C.I./Rosenberg, M.J. (Hrsg.): Attitude Organization and Change. New Haven, 1960, S. 112-163.
- Rucht e.a. 2010: Rucht, D.; Baumgarten, B.; Teune, S.; Stuppert, W.: Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010; Forschungsgruppe "Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung ([http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt\\_21\\_kurzbericht\\_2010.pdf](http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt_21_kurzbericht_2010.pdf)).
- Saam 2008: Saam, N.J.: Nachhaltigkeit transformativer Verfahren politischer Partizipation? Theoretische Unmöglichkeit und Konsequenzen für die Evaluierung; aus: Kersting, N. (Hrsg.): Politische Beteiligung – Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, 2008.
- Saretzki 2010 Saretzki, T.: Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven; aus Feindt, P.H.; Saretzki, T. (Hg.): Umwelt- und Technikkonflikte, 2010.
- Scharpf 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, 2000.
- Schink 2011: Schink, A.: Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz. – Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung – in: Deutsches Verwaltungsblatt 22/2011, S. 1377-1436.
- Selle 2011 Selle, K.: Große Projekte – nach Stuttgart. Herausforderungen der politischen Kultur, in: RaumPlanung 156/157, S. 127-132, 2011.
- Siedschlag 2000: Siedschlag, A.: Politische Institutionalisierung und Konflikttransformation: Leitideen, Theoriemodelle und europäische Praxisfälle, 2000.
- Siegel 2010: Siegel, T.: Mediation in Planungsverfahren, in: Seok/Ziekow, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 283 ff.
- Smith 2009: Smith, G.: Democratic innovations: designing institutions for citizen participation, Cambridge. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Smith 2012 Smith, G.: Deliberative Democracy and mini publics, aus: Geissel, B./Newton, K. (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, S. 90-111.

- Sniderman 1993: Sniderman, P.: The New Look in Public Opinion Research, in: Finifter, A. (Hrsg.): Political Science – The State of Discipline. Washington: American Political Science Association, 1993, S. 219-245.
- Sommer 2012: Sommer, M.: Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte; Al-lensbacher Archiv IfD-Umfrage 10076; Vortrag im Rahmen des 12. Betriebswirtschaftlichen Symposiums-Bau, Handout (siehe [http://www.vdzement.de/fileadmin/gruppen/bdz/1Presse\\_Veranstaltung/Veranstaltungen/Text\\_Handout\\_Koecher.pdf](http://www.vdzement.de/fileadmin/gruppen/bdz/1Presse_Veranstaltung/Veranstaltungen/Text_Handout_Koecher.pdf)).
- Spieker/Bachl 2011: Spieker, A.; Bachl, M.: The effects and perceptions of the Stuttgart 21 arbitration – a role model for the future? Vortrag auf dem Internationalen Symposium "The Governance of Large-Scale Projects" der Hertie School of Governance, 30.9.-01.10.2011, Berlin.
- Spieker/Bachl, 2012: Spieker, A.; Bachl, M.: Schlichtung und Wahrheit – Eine prozedurale und empirische Analyse der Schlichtung zu Stuttgart 21. In A. Römmele, & H. Schober (Hrsg.), The Governance of Large-Scale Projects – Linking Citizens and the State. Baden-Baden: Nomos.
- Strele 2012: Strele, M.: BürgerInnen-Räte in Österreich – Ergebnisbericht zur begleitenden Evaluation, <http://www.vorarlberg.at/pdf/endberichtforschungsjproje.pdf>.
- Stiftung Mitarbeit 2011: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung; Herausforderungen – Trends – Projekte, 2011.
- Talpin 2012: Talpin, J.: When democratic innovations let the people decide: an evaluation of co-governance experiments, aus: Geissel, B./Newton, K. (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, S. 184-206.
- Teorell/Torcal/Montero 2007: Teorell, J./Torcal, M.o/Montero, J. R.: Political Participation: Mapping the Terrain, aus: van Deth, J. W./Montero, J. R./Westholm, A. (Hg.): Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis. London/New York: Routledge, 2007, S. 334-357.
- Thompson e. a. 1995: Thompson, M.M./Zanna, M.P./Griffin, D.W.: Let's Not Be Indifferent about (Attitudinal) Ambivalence, in: Petty, R.E./Krosnick, J.A. (Hrsg.): Attitude Strength: Antecedents and Consequences. Mahwah, NJ: Erlbaum, 1995, S. 361-386.

- Thomson u.a. 2010: Thomsen, K.; Steets, J.; Nashat, B.: Runde Tische erfolgreich durchführen, mitarbeiten.skript Nr. 05, Verlag Stiftung MITARBEIT Bonn 2010.
- Verba e. a. 1995: Verba, S./Schlozman, K.L./Brady, H.E.: Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Wadenpohl 2010: Wadenpohl, F.: Stakeholder-Management bei großen Verkehrsinfrastrukturprojekten, Dissertation an der ETZ Zürich.
- Warren 2008: Warren, Mark E., A Second Transformation of Democracy? In: Cain, Bruce E./Dalton, Russell J./Scarrow, Susan E. (Hrsg.): Democracy Transformed. Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2008: 223-249.
- Wentzel 2010: Wentzel, J.: Bürgerbeteiligung als Institution im demokratischen Gemeinwesen, in: Hill, Bürgerbeteiligung, 2010, S. 37 ff.
- Wulfhorst 2011: Wulfhorst, R.: Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zu einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung, in: Die Öffentliche Verwaltung 15/2011, S. 581-590.
- Zaller 1992: Zaller, J.R.: The Nature and Origins of Mass Opinion. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Ziekow 2012: Ziekow, J.: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. München: C. H. Beck, 2012.
- Ziekow 2010: Ziekow, J.: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 2. Aufl. 2010.
- Ziekow/Oertel/Windoffer 2005: Ziekow, J.; Oertel, M.-P.; Windoffer, A.: Dauer von Zulassungsverfahren, 2005.
- Zilleßen 1998: Zilleßen, H.: Mediation: Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, 1998 (zitiert in Spieker/Bachl 2012).