



## Risikopartizipation bei komplexen Infrastrukturprojekten am Beispiel von Stuttgart 21

Paul Renner • Jan-Philipp Küppers

### Einleitung und Problemstellung

Partizipationsverfahren sind mittlerweile in Kommunen, Städten und Regionen fast selbstverständlich geworden. Nicht erst seit »Stuttgart 21« (S21) und den Widerständen bei anderen größeren und umstrittenen Infrastrukturprojekten wird die »Bürgerbeteiligung« wieder mehr erprobt (u.a. Gabriel/Kersting 2014, S. 43 ff.; Roth 2011).

Selbst die Tatsache, dass ein Schlichterspruch und eine Volksabstimmung zustande gekommen sind, reichen nicht mehr aus, um »Akzeptanz« bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zu erreichen. Dies hat sich in aller Deutlichkeit bei den Auseinandersetzungen mit zum Teil kontroversen Wertschätzungen um das komplexe Infrastrukturprojekt S21 gezeigt. Neben den Protesten gegen dieses große Infrastrukturprojekt stehen beispielhaft weitere auftretende Widerstände gegen die Erweiterung des Flughafens in Frankfurt am Main, den Bau der Dresdner Waldschlösschenbrücke (vgl. Patze-Diordiychuk 2017, S.11) oder gegen Projekte der »Energie-wende« an.

Wenn man sieht, wie die geräuschlose Wahlmüdigkeit und -verdrossenheit zunehmen, aber immer mehr Bürger/innen offen nach Teilhabe verlangen, lehrt uns S21, wie rasch vermeintlich stabile politische Verhältnisse ins Rutschen geraten können und dieser Wunsch nach Teilhabe in Frustration umschlagen kann. Auch wurde die vertraute Diskussion um die Krise der repräsentativen Demokratie mit S21 schlagartig neu aufgerollt (u.a. Nanz/Leggewie 2016; Blühdorn 2013; Thaa 2013).

### Stuttgart 21 – Planungs- und Beteiligungsprozess in der Sackgasse

Auch sieben Jahre nach dem Schlichtungsverfahren schwelt die Auseinandersetzung um den Bahnhof weiter. Oberflächlich geht es dabei u. a. um die Kosten des Projekts. Zusätzlich genehmigte Mittel für die Erhöhung des Finanzrahmens von S21 (Entwicklung der Projektkosten bis Mitte 2016) legen nahe, dass der gesteckte Finanzrahmen (DB 2013) nicht eingehalten werden konnte (1). Weit schwieriger zu erkennen sind hingegen die Wurzeln bzw. Triebfedern des Protestes: Die Auseinandersetzung um die Art und Weise demokratischer Teilhabe. Im Verlaufe des gesamten Prozesses zeigte sich, dass die betroffenen Individuen, Gruppen und die Öffentlichkeit (sog. Stakeholder) (2) nicht adäquat über den aktuellen Erkenntnisstand im Planungsprozess informiert wurden, so dass kein gegenseitiger vertrauensbildender Lernprozess beginnen konnte (s. Brettschneider 2013). Das unterschätzte Engagement und der hohe Mobilisierungsgrad der »bürgerlichen Mitte« trug wesentlich zur weiteren Eskalationsspirale und zu Widerständen in der Bevölkerung bei.

Der Prozess der Entscheidungsfindung fordert partizipative und kommunikative Umgangsweisen, die Konflikte überbrücken statt sie zu vergrößern. Und viele politisch engagierte Bürger/innen fordern dies auch ein. Die Kultur des diskursiven Dialogs (3), bei dem alle Aspekte eines Problems offen und mitunter schonungslos artikuliert werden, ist kein Selbstläufer. Sie muss gewollt sein und verlangt allen Stakeholdern viele Anstrengungen und Mut ab (s. Abbildung 1).

S21 steht stellvertretend für weitere Beispiele einer verfehlten Beteiligungskultur im Planungsprozess, die uns unerwartete Nebenfolgen bei komplexen Planungs- und Bauprojekten vor Augen führt. Und zwar deshalb, weil »dieses improvisierte Verfahren um S21 nach dem verkorksten Beginn« (Nanz/Leggewie 2016, S. 35) nicht mehr zu retten war. Die katastrophale politische Reaktion der Repräsentanten und Projektträger, mit den Bürger/innen zu kommunizieren, führte direkt in eine Sackgasse (Brettschneider 2013).



Abbildung 1: Akteurskonstellationen zu Stuttgart 21 (eigene Darstellung)

## Was hat sich seitdem verändert?

In den 1990er Jahren war die Thematik »Bürgerbeteiligung« vornehmlich in der Politikwissenschaft anzutreffen. Seit geraumer Zeit beschäftigen sich in der Wissenschaft weitaus mehr Disziplinen mit Beteiligung. So zum

Beispiel die Verwaltungs- und Planungswissenschaften, die Soziologie, die Staatswissenschaften oder auch die Ingenieurwissenschaften (vgl. Vetter/Remer-Bollow 2017, S. 1). Die veränderten Ansprüche der Bürger/innen, das Fehlen von Konzepten und Methoden im Rahmen von Planungskontexten oder anderer Politikfelder schuf die Notwendigkeit einer praxisorientierten Partizipationsforschung (vgl. Renn 2012, S. 6). Die Universität Stuttgart kommt durch den neuen Studiengang »Planung und Partizipation« (M.Sc.) dieser Notwendigkeit nach. Aufgrund von S21 entwickelte sich in Baden-Württemberg (vgl. StM Baden-Württemberg 2017, o.S.) eine »Kultur der Mitentscheidung«, die das politische System in Deutschland in den nächsten Jahren verändern und für direkte Mitsprache öffnen wird (4).

### **Risikopartizipation – Warum ist Stuttgart 21 ein systemisches Risiko?**

Partizipation in komplexen Planungsprozessen ist ein formaler und notwendiger Schritt, die Zivilgesellschaft – neben staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren – in die kollektive Problembearbeitung einzubeziehen. Nach Renn (2008) gilt Risikopartizipation neben Risikowahrnehmung, Risikoevaluation, Risikomanagement, Risikokommunikation als eines der Hauptfelder von Risk Governance (5). Was dies konkret bedeutet, wird im Weiteren erläutert.

S21 ist durch komplexe Wechselbeziehungen gekennzeichnet, deren Risiken mit einer größeren Zahl von Unsicherheitsfaktoren und kontroverser öffentlicher Debatte verbunden sind. Das Risikomanagement muss sich auch mit »systemischen« Verknüpfungen bei der Bearbeitung von Problemfeldern auseinandersetzen, zu deren zufriedenstellender Eingrenzung bzw. Bewältigung betroffene Bürger/innen, Expertengruppen und Interessensvereinigungen unabdingbar sind (vgl. Renn et al. 2007, S. 192). Im Zusammenhang mit den Begriffen »Risikopartizipation« und »systemische Risiken« treten drei grundlegende Fragen auf:

1. Was meint Risikopartizipation?
2. Was ist das systemische an systemischen Risiken?
3. Was heißt Risikopartizipation im Zusammenhang mit Planungsprozessen?

1. Da es keine feststehende und allgemein gültige Definition von Risikopartizipation gibt, können wir uns hier dem Begriff nur definitorisch annähern: Risikopartizipation ist ein ergebnisoffener, diskursiver Austausch im Projektmanagement unter aktiver Beteiligung von allen relevanten Stakeholdern an Themen der Risikodebatten. Dabei setzt die Beschäftigung mit Risikopartizipation bei komplexen Infrastrukturprojekten wie S21 immer auch ein Mindestmaß an Gestaltbarkeit zukünftiger Entwicklungen voraus, damit unerwünschte Ereignisse durch präventives Handeln auch vermieden werden können (Renn und Dreyer 2010, S. 67).

2. Für das Infrastrukturprojekt S21 wählen wir einen engeren Risikobegriff, den der systemischen Risiken (OECD 2003). Wir beschränken uns deshalb im Kontext von S21 auf ungewisse Konsequenzen von Ereignissen oder Handlungen, die direkt oder indirekt zur Beeinträchtigung der Gesundheit und Umwelt beitragen. Allerdings können diese Risiken wiederum weitere wirtschaftliche, soziale, politische und psychische Risiken produzieren (ebd., S. 68). Die Herausforderung dieser Risiken liegt unweigerlich darin, dass sie Systemgrenzen überschreiten

und sich durch hohe Komplexität und Unsicherheit auszeichnen. »Systemische Risiken beziehen sich [...] auf hochgradig vernetzte Problemzusammenhänge mit schwer abschätzbaren Breiten- und Langzeitwirkungen, deren Beschreibung, Bewertung und Bewältigung mit erheblichen Wissens- und Bewertungsproblemen verbunden sind.« (Renn et al. 2007, S. 176).

Viele Risikoprobleme bei S21 lassen sich aus der Kombination folgender zentraler Stellschrauben bzw. Merkmale (n. Renn et al. 2007, S. 176 ff.; IRGC 2005) zurückführen:

- **Entgrenzung in Zeit, Raum und Schadenskategorie**

Systemische Risiken neigen zu weitreichenden negativen Folgen und Nebenwirkungen weit über den Schadensbereich und ihren Entstehungsort hinaus. Sie überschreiten (wenn nicht global) lokal übergreifend Systemgrenzen – etwa der Wirtschaft, der Finanzwelt oder dem politischen Institutionssystem – und nehmen institutionelle Umbrüche oder politische Vertrauensverluste an.
- **hohes Maß an Komplexität (eng vernetzte Sachverhalte mit anderen Risiken)**

Komplexität umfasst unterschiedliche Elemente, die differenzierte Rückkopplungsmechanismen aufweisen und nicht an Ort und Zeit gebunden sind. Komplex bedeutet in diesem Fall, »dass zwischen Ursache und Wirkung viele andere Einflussfaktoren, so genannte intervenierende Variablen, wirksam sind, die diese Beziehung entweder verstärken oder abschwächen, sodass wir aus der beobachteten Wirkung nicht ohne weiteres rückschließen können, welche Ursachen dafür verantwortlich sind« (Renn et al. 2007, S. 164). Neben dem jetzigen Zustand des Systems und seiner Variablen gilt es zu erfassen, wie sich die Ausgangssituation in Abhängigkeit von bestimmten Eingriffen (Aktivitäten und Ereignissen) voraussichtlich verändern wird.
- **hohes Maß an Unsicherheit (über das Eintreten vermuteter Folgen)**

Risikoabschätzung im Kontext hoher Unsicherheit bietet nur selten klare Ursache- und Wirkungsketten, die Aufschluss über Sachverhalte und Risikozusammenhänge geben. Andererseits bezieht sich die Unsicherheit auf die Unbestimmtheit und daraus resultierendes Nicht-Wissen, wenn man Einflüsse und Wirkungen beispielsweise nur innerhalb von Systemgrenzen analysiert (ebd., S. 165).
- **hohes Maß an Ambiguität (Vieldeutigkeit bei der Bewertung der Folgen)**

Die Lebensstile samt Interessens- und Wertstrukturen sind in der heutigen Gesellschaft so ausdifferenziert, dass derselbe Sachverhalt unterschiedlich wahrgenommen wird. Für den Deutungsraum gilt: Je mehr Beobachter/innen, desto mehr Interpretationen sind möglich (auch in Bezug auf identische Daten), was eine breite Variabilität von Risikointerpretationen einschließt. Dabei finden Risikokontroversen beispielsweise um Technikprobleme, wo es vordergründig um die Qualität von Wissen geht, oftmals in wissenschaftlichen Diskursen statt. Gleichwohl kommt es immer auch zu erbitterten öffentlichen Risikokontroversen bzw. politisch-moralischen Debatten. So zum Beispiel bei den Kontroversen um Kernenergie, Gentechnik, Mobilfunk-Sendemasten oder Müllverbrennungsanlagen. Das bestehende Risiko kann im so genannten Ampel-

modell zur Risikobewertung entweder als akzeptabel (grün), tolerabel aber nicht mehr akzeptabel (gelb) oder nicht tolerabel (rot) eingestuft werden (ebd.).

Diese zentralen, miteinander in Beziehung stehenden Merkmale erklären letztlich den komplexen Problemzusammenhang von S21. Stuttgarts Geologie, Wassereintrittsgefahr in Tunneln und deren Folgen (Kirchner 2016), Bewertung von Wirkungen und Nebenwirkungen, Kostenrisiken und politische Unwägbarkeiten, um nur einige zu nennen, sind Teile des dynamischen Prozesses von S21 und potentielle Risikobausteine im Gesamtnetz aller beteiligten Einflussparameter.

3. Die Vernetzung zwischen Vorbereitung, Planung und Durchführung einerseits und Natur, Technik und Gesellschaft andererseits verstärken Risiken im gesamten Prozessablauf. Hier setzt Risikopartizipation an. Im Planungs- und Beteiligungsprozess zielt sie einerseits darauf ab, frühzeitig alle relevanten Stakeholder (Abb. 1) »an den Tisch zu bringen«, andererseits alle Informationen und Kontroversen »auf den Tisch zu legen« (vgl. Nanz/Leggewie 2016, S. 39), um diese im weiteren Planungsvorgehen zu überprüfen und gegebenenfalls alternative Lösungsvorschläge auszuarbeiten.

Die »Grundregeln dialogorientierter Projektkommunikation« und das dreigliedrige Stufenmodell der Partizipation liefern erste Anhaltspunkte für ein vorausschauendes Vorgehen bei komplexen Infrastrukturprojekten.

### Grundregeln dialogorientierter Projektkommunikation am Beispiel von Stuttgart 21

Der Kommunikationswissenschaftler Brettschneider hat acht Grundregeln für gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert, die seiner Ansicht nach notwendig sind, um eine systemische interne und externe Kommunikation (vgl. Brettschneider 2013: 322) der Vorhabenträger zu unterstützen. Gute dialogorientierte Projektkommunikation kann verhindern, dass es zu einer Krisensituation kommt bzw. setzt an, bevor sich ein Konflikt oder Protest verstetigen kann. Ähnliches soll mit Hilfe des Leitfadens des Landes Baden-Württemberg gelingen (dazu Anmerkung 4).

Grundregeln dialogorientierter Projektkommunikation	Infrastrukturprojekt Stuttgart 21	
	Durchführung	Kritik
<i>Frühzeitig und dauerhaft kommunizieren</i>	1994 vorgestellt, 1995 bis 1998 verschiedene Dialog- und Beteiligungsmöglichkeiten.	Jahrelanges Beteiligungs- und Kommunikationsdefizit.
<i>Proaktiv kommunizieren</i>	Es wurde nicht wirklich ehrlich, offen und transparent agiert und kommuniziert.	Mit Schlichtung 2010 wurde Transparenz geschaffen.
<i>Dialog suchen</i>	Verschiedene Dialog- und Beteiligungsmöglichkeiten.	Ob den Einwänden, Vorschlägen und Sorgen der Bürger/innen mit Respekt und Wertschätzung begegnet wurde, bleibt dabei zweifelhaft.

Grundregeln dialogorientierter Projektkommunikation	Infrastrukturprojekt Stuttgart 21	
	Durchführung	Kritik
<i>Vorhaben erklären</i>	Bei Großinfrastrukturprojekten mit langjährigen Planungsphasen, wie bei S21, müssen Einwohner/innen während der gesamten Realisierungsphase umfassend informiert werden.	Alternativen (Konzept K21 oder S21Plus) (6) wurden nicht oder nur unzureichend geprüft.
<i>Komplexe Sachverhalte verständlich erklären</i>	Viele Pläne, Gutachten vorhanden, aber auch viele einfache Darstellungen, Bürgerinformationsbrochüren.	Informationssuche in den 1990er und 2000er Jahren schwierig.
<i>Geschichten erzählen, nicht nur »harte Fakten«</i>	Internetplattform <a href="http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de">www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de</a>	Informationssuche in den 1990er und 2000er Jahren schwierig.
<i>Botschaften visualisieren</i>	Internetplattform, Mediathek, Internetplattform <a href="http://www.s21erleben.de">www.s21erleben.de</a> (ab Juli 2016): bietet Informationen zur Chronik, Finanzierung, zu Projektpartnern, Vorteilen & Chancen etc.	Soziale Medien nicht vorhanden (noch im Aufbau).
<i>Kommunikationsinstrumente abstimmen</i>	Regelmäßige Pressemeldungen.	Das Web 2.0 wird nicht ausreichend genutzt und persönlicher Dialog in den letzten Jahren ziemlich lückenhaft.

Tabelle 1: Zusammenfassung der Grundregeln einer dialogorientierten Projektkommunikation (n. Brettschneider 2013), Durchführung und kritische Aspekte am Beispiel des Infrastrukturprojekts S21 (eigene Darstellung).

## Stufen der Beteiligung am Beispiel von Stuttgart 21

Es lassen sich verschiedene Stufen der Beteiligung in Planungsprozessen unterscheiden. Angelehnt an die Beteiligungsleiter nach Arnstein (1969) mit insgesamt acht Sprossen, kann auch ein dreistufiges Modell von Information, Konsultation und Kooperation (s. Abbildung 2) als Abstufungen der Beteiligung bei Planungsprozessen verwendet werden.

### 1. Information

Sie bildet die erste und wichtigste Partizipationsebene. Hier gilt es, betroffene Bürger/innen so früh wie möglich über das geplante Projekt zu informieren. Die Bereitstellung der Informationen bietet Transparenz und kann Glaubwürdigkeit sowie Akzeptanz durch eine gemeinsame Wissensbasis schaffen. Im Falle von S21 zeigten bereits die Grundregeln einer dialogorientierten Projektkommunikation, dass die Vorhabenträger zwar von Beginn des Planungsprozesses versucht haben, umfassend zu informieren, dies jedoch nur unzureichend ge-

lungen und am Ende auch gescheitert ist. Erst nach einer Dauerphase des Protestes und der Unzufriedenheit wurde wieder umfassend informiert.

## 2. Konsultation

»Die Weisheit der Vielen« (7) sollte in dieser zweiten Stufe konsultiert werden, in der Bürger/innen aktiv Stellung nehmen und ihre Meinung äußern, um Konfliktpotenziale frühzeitig zu entdecken und Einwände, Vorschläge und Sorgen der Bürger/innen mit Respekt und Wertschätzung begegnen zu können. Erst nach der Schlichtung und Volksabstimmung 2011 suchten die Projektträger wieder mehr den Dialog zu betroffenen Bürger/innen und versuchten, Einwände und Sorgen ernst zu nehmen. Zu diesem Zeitpunkt war der Kulminationspunkt der Akzeptanz und Legitimation des Projektes längst überschritten. Ob den Einwänden, Vorschlägen und Sorgen der Bürger/innen tatsächlich mit Respekt und Wertschätzung begegnet wurde, bleibt bis heute zweifelhaft.

## 3. Kooperation

Die dritte und höchste Stufe der Beteiligung ist vor allem bei Projekten mit hohem Konfliktpotenzial wichtig. Hierbei erhalten die Beteiligten im Planungsprozess in der jeweiligen Verfahrensebene die Möglichkeit der Mitsprache. Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren schreiben dabei eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Um keine falschen Erwartungen zu wecken, müssen von Beginn an Regeln des Beteiligungsverfahrens klar herausgestellt und der mögliche Gestaltungsspielraum klar definiert werden. Bei S21 gab es zahlreiche Kommunikations- und Beteiligungsverfahren, bei denen versucht wurde, eine Kooperation zwischen den Vorhabenträgern und den Bürger/innen herzustellen.

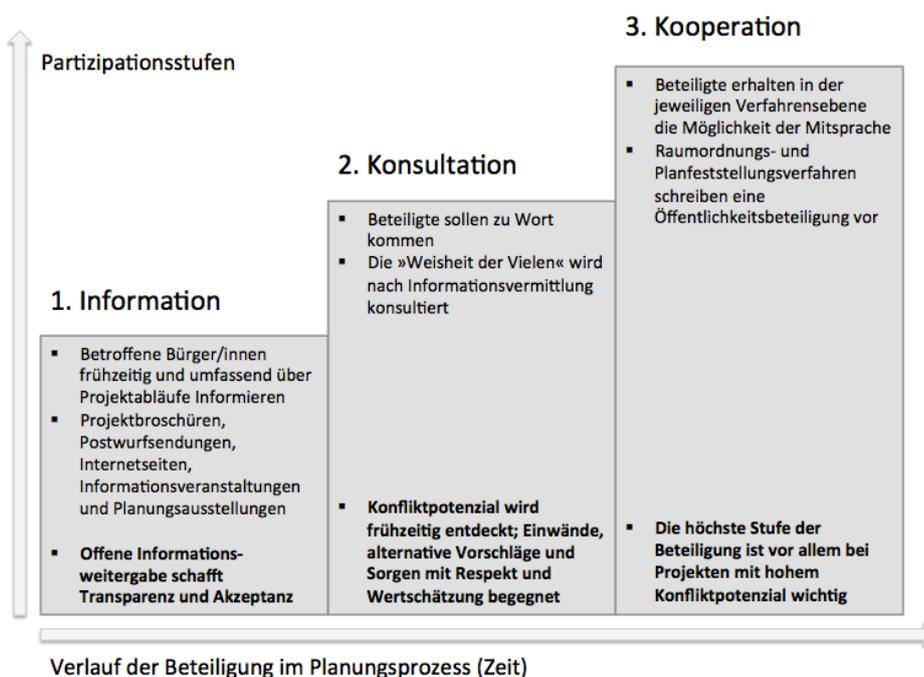


Abbildung 2: Dreigliedriges Stufenmodell der Partizipation (eigene Darstellung)

## Schlussbetrachtung

Was sollte bei der Beteiligung in Planungsprozessen beachtet und welche Lehren können aus S21 gezogen werden? Eine hohe Anzahl an möglicherweise betroffenen Akteuren (s. Abbildung 1) erschwert die Kommunikation über Risiken unter den Beteiligten. Eine gleichwertige und ausgewogene Risikopartizipation aller im Planungsprozess beteiligten Stakeholder dürfte noch schwerer zu erreichen sein. Jedoch sollte daraus keineswegs der Rückschluss gezogen werden, es nicht ernsthaft zu probieren. Ganz im Gegenteil. Insbesondere weil sich komplexe Infrastrukturgroßprojekte wie S21 immer zwischen Protest und Akzeptanz in der Bevölkerung bewegen, können aus dieser Dynamik heraus unerwartete Risiken entstehen.

Durch ernsthafte Anwendungsschritte einer frühzeitigen und offenen Informationsoffensive, einer konsultativen Einbindung akteurspezifischer Interessen sowie einer umfassenden Kooperationsbereitschaft, hätte man konfliktschonende Planungsstrukturen schaffen können. Für eine effektive Reduktion von systemischen Risiken im Planungsprozess großer komplexer Infrastrukturprojekte benötigen politische Entscheidungsträger/innen, betroffene Bürger/innen und Interessengruppen große Gelassenheit. Es gilt einen kühlen Kopf zu bewahren, ein gutes selbstreflexives Vermögen und die Courage zu haben, auch dann tiefgehende Maßnahmen zu fordern. Wichtig ist auch, abschließende Entscheidungen zu akzeptieren, wenn es noch nicht zu schweren Verwerfungen im Planungsablauf gekommen ist.

Mit S21 wurde ein hochgradig komplexes Bauvorhaben als Beispiel für systemische Verknüpfungen im gesamten Planungs- und Bauprozess des Verkehrs- und Städtebauprojekts gewählt. Jedoch sind systemische Risiken in den meisten Fällen durch menschliche Handlungen und Entscheidungen herbeigeführte Abläufe und nicht unabwendbare Katastrophen! Die Grundregeln einer dialogorientierten Kommunikation im Planungs- und Projektablauf sowie das dreistufige Beteiligungsverfahren – Information, Konsultation und Kooperation – als grober Orientierungsrahmen für partizipative und kommunikative Entscheidungsfindungsprozesse können dabei helfen, »Störfeuer« bekannter und besonders schwer wahrnehmbarer Risiken rechtzeitig zu erkennen, um sie effektiv einzugrenzen und beherrschbar zu machen.

## Anmerkungen

---

(1) Die Kostenrisiken sind mittlerweile auch zum Gegenstand von Prüfungen des Bundesrechnungshofes geworden, der finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt feststellte. Bundesrechnungshof 2016. Pressemitteilung 02 - Stuttgart 21: Bundesrechnungshof weist Vorwürfe zurück. O.V. 2016: bundesrechnungshof.de. In: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/presse-service/pressemitteilungen/sammlung/2016-pressemitteilung-02-stuttgart-21-bundesrechnungshof-weist-vorwuerfe-zurueck>, zugegriffen am 20.12.2016.

(2) Mit Stakeholdern (oder Betroffenen) als Akteure des Planungsprozesses sind hier Personen oder Gruppen gemeint, die am Beispiel von S21 gegebenenfalls Anspruch auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren erheben: Anwohner der Großbaustelle, Pendler und Nutzer des Hauptbahnhofes und allgemein die Bewohner der Stadt Stuttgart und des Einzugsgebietes. Die kommunikative Auseinandersetzung wird für Betroffene dann beson-



ders relevant, wenn auf der Seite des Vorhabenträgers, der Politik oder Verwaltung Verursacher ausgemacht werden, denen etwaige Risiken im Kontext des Bahnhofsumbaus zugeschrieben werden können (vgl. Friedman/Miles 2006; vgl. WBGU 1999, S. 275).

(3) Unter einem diskursiven Dialog verstehen wir eine Konfliktaustragung, bei der die Argumente in aller Klarheit und notwendigerweise auch in aller Schärfe ausgetauscht werden (vgl. Renn et al. 2007, S. 193; vgl. WBGU 1998, S. 278). Ein diskursiver Austausch fußt auf dem normativen Modell einer deliberativen Diskurstheorie nach Habermas (1992, 1981, 1971). Dabei geht es um verständigungsorientierte Kommunikation, in denen Argumente nach festgelegten Diskursregeln – Teilnahme, Äußerungsregeln und Zwanglosigkeit – auf ihre Gültigkeit hin und ohne Ansehen der Person und ihres Status untersucht werden. Das Habermas'sche Diskursmodell ist eine Idealvorstellung, die so in der Realität gewiss nicht als Konfliktlösung vorkommen kann. Daher ist zu fragen, inwieweit sich dieser rationale Diskurs überhaupt praktisch ins Beteiligungsverfahren bei S21 hätte umsetzen lassen können und was die Voraussetzungen und Bedingungen für das Verfahren gewesen wären? Siehe dazu Renn et al. (2007) und Renn und Webler (1998).

(4) »Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren« (2013) ist der verbindliche Teil der neuen Planungskultur in Baden-Württemberg, der durch den »Leitfaden für eine neue Planungskultur« (2014) flankierend begleitet wird. Mehr Information dazu liefert auch das Beteiligungsportal Baden-Württemberg.

(5) Risk Governance als effektives antizipatives Risikomanagement zum Ziel nachhaltiger gesellschaftlicher Weiterentwicklung hilft dabei, mit Sachverhalten und Problemlagen umzugehen, um Planungsprozesse berechenbarer bzw. zukunftssicherer zu gestalten. Im Umgang mit bekannten und unbekanntem Risiken soll im Vorfeld mehr Sicherheit erlangt werden, um sich auf mögliche Eventualitäten vorzubereiten. Einen guten Überblick über Risk Governance bieten van Asselt/Renn (2011) und Renn et al. (2011). Siehe auch das Risk Governance Modell des IRGC (IRGC 2005).

(6) Das Konzept *K21* (Kopfbahnhof21) wurde Mitte der 1990er Jahre als Alternativkonzept zu Stuttgart21 entwickelt. Das Konzept sieht vor, den bisherigen Hauptbahnhof als Kopfbahnhof zu erhalten und lediglich eine Neubaustrecke zwischen Esslingen und Wendlingen zu schaffen. *K21* wird von Seiten der Befürworter und Initiatoren als »kostengünstigere und sinnvolle Lösung für einen leistungsfähigen Bahnknoten für Stuttgart« bezeichnet. Nähere Informationen unter <http://www.kopfbahnhof-21.de/>

Im Zuge der Schlichtung zu Stuttgart21 wurde von Mediator Heiner Geißler die Alternative *S21Plus* (Stuttgart21 Plus) präsentiert, in der er sieben Verbesserungsvorschläge eingearbeitet hat, die S21 ergänzen und für alle Parteien als akzeptierbar verstanden wurden. Dabei geht es u.a. um Verbesserung in den Bereichen Grundstücke, Sicherheit und Gleisanlagen sowie um die Durchführung eines Stresstests. Nähere Informationen unter: [www.schlichtung-s21.de](http://www.schlichtung-s21.de)

(7) Der US-Autor James Surowiecki beschreibt in seinem 2004 erschienen Buch »Die Weisheit der Vielen« anhand vieler Praxisbeispiele die Überlegenheit kollektiver Intelligenz gegenüber der Meinung einzelner Experten.



Die kollektive Intelligenz der Bürgerschaft kann auch als Chance für partizipative Demokratie genutzt werden, so wie es Nanz und Leggewie in ihrem Buch »Die Konsultative« (2016) beschreiben.

### Literatur

---

- Blühdorn, Ingolfur (2013): Simulative Demokratie - Neue Politik nach der postdemokratischen Wende. Berlin: Suhrkamp.
- Brettschneider, Frank (2013): Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz. In: Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang (Hrsg.): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. Wiesbaden: Springer VS, 319-328.
- Friedman, Andrew/Miles, Samantha (2006): Stakeholders: Theory and Practice. New York: Oxford University Press.
- Gabriel, Oscar W./Kersting, Norbert (2014): Partizipation auf kommunaler Ebene. Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In: Bertelsmann Stiftung,
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh 2014, S. 43-184.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des modernen Rechtsstaates. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1971): Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz. In: Habermas, Jürgen und Luhmann, Niklas (Hrsg.): Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 101 ff.
- IRGC. International Risk Governance Council (2005): White Paper on Risk Governance. Towards an Integrative Approach. Renn, Ortwin. Geneva.
- Kirchner, Harald (2016): Südwestrundfunk: swr.de. <http://www.swr.de/swraktuell/bw/swr-recherche-zu-stuttgart-21-tunnelbau-s21-koennte-dauersanierungsfall-werden/-/id=1622/did=18589948/nid=1622/199xqfm/,%20zugegriffen%20am%2030.1.2017> zugegriffen am 30.1.2016.
- Nanz, Patrizia/Leggewie, Claus (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2003): Emerging Systemic Risks. Final Report to the OECD Futures Projekt. Paris: OECD Press.



- Patze-Diordiychuk, Peter (2017): Über diesen Sammelband. In: Patze-Diordiychuk, Peter/Smattan, Jürgen/Renner, Paul/Föhr, Tanja (Hrsg.): Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. Beteiligungsprozesse erfolgreich planen. Band 1. München: oekom verlag, 9-22.
- Renn, Ortwin (2012): Warum Bürgerbeteiligung? Vortrag zur Veranstaltung Kompetenz für Bürgermitwirkung und Konfliktlösung– die MediationsAllianz stellt sich vor.
- Renn, Ortwin/Schweizer, Pia-Johanna/Dreyer, Marion/Klinke, Andreas (2007): Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit. München: oekom Verlag.
- Renn, Ortwin/Klinke, Andreas/van Asselt, Marjolein (2011): Coping with Complexity, Un-certainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis. In: AMBIO 40, S. 231-246.
- Renn, Ortwin/Dreyer, Marion (2010): Vom Risikomanagement zu Risk Governance: Neue Steuerungsmodelle zur Handhabung komplexer Risiken. In: Handeln unter Risiko. Gestaltungsansätze zwischen Wagnis und Vorsorge. Münkler, Herfried; Bohlender, Matthias; Meurer, Sabine (Hrsg.) Bielefeld: transcript, S. 65-82.
- Renn, Ortwin (2008): Risk Governance. coping with uncertainty in a complex World. London: Earthscan.
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1998): Der kooperative Diskurs – Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten. In: Ortwin Renn, H. Kastenholz; P. Schild und U. Wilhelm (Hrsg.). Abfallpolitik im kooperativen Diskurs: Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. Zürich: Hochschulverlag Zürich, 3-103.
- Roth, Roland (2011): Bürgermacht – Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Hamburg: edition Körber-Stiftung.
- StM Baden-Württemberg (2017): Mehr Demokratie und Bürgerbeteiligung wagen. In: <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/themen/buergerbeteiligung/>, (03.01.2017).
- Thaa, Winfried (2013): »Stuttgart 21« – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie? In: Politische Vierteljahresschrift, PVS Jg. 54, 1/2013, S. 1-20.
- van Asselt, Marjolein/Renn, Ortwin (2011): Risk governance. In: Journal of Risk Research. Jg. 14, 4/2011, S. 431-449.
- Vetter, Angelika/Remer-Bollow, Uwe (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (1999): Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken (Jahresgutachten 1998). Heidelberg: Springer.



## **Autoren**

---

**Paul Renner**, Jahrgang 1993, studierte Sozialwissenschaften mit den Teilbereichen Politik, Soziologie und Methodenlehre an der Universität Stuttgart. Mit seiner Bachelorthesis zu Partizipationsprozessen auf kommunaler Ebene schloss er 2015 sein Studium erfolgreich ab. Aktuell studiert er im Masterstudiengang »Planung und Partizipation« (M.Sc.), in dem er tieferreichende Kenntnisse in den Bereichen Öffentliches Recht, Bürgerbeteiligung und Grundlagen der Planung erlangt. Ehrenamtlich engagiert er sich bei der Akademie für Lokale Demokratie e.V. und macht sich auf Ebene der Kommunalpolitik in seiner Stadt für mehr Bürger- und Jugendbeteiligung stark.

### **Kontakt**

Paul Renner  
Im Langen Rain 15 • 75417 Mühlacker  
Tel.: 0157-84 28 55 17 • E-Mail: paulrenner@web.de

**Jan-Philipp Küppers**, Jahrgang 1983, studierte Sozialarbeit/Sozialpädagogik (Diplom), Politikwissenschaften und Soziologie (B.A.) in Emden, Kiel und Zürich. Seine Interessen liegen u.a. auf Organisationsproblemen und Entscheidungsprozessen, politische Gemeinwesenarbeit und Partizipation. Neben seinem Masterstudium »Planung und Partizipation« (M.Sc.) arbeitet er gegenwärtig als Pädagoge im außerschulischen Erziehungs- und Bildungsbereich der Stadt Stuttgart.

### **Kontakt**

Jan-Philipp Küppers  
Hölderlinstrasse 44 • 70193 Stuttgart  
Tel.: 0177-3696163 • E-Mail: [mail@jpkueppers.de](mailto:mail@jpkueppers.de) • Homepage: [www.jpkueppers.de](http://www.jpkueppers.de)

## **Redaktion eNewsletter**

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67 • 53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)