

Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik - Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte?

Bandelow, Nils C.; Schröder, Ilana

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bandelow, N. C., & Schröder, I. (2023). Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik - Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte? *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16(1), 117-136. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.07>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik – Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte?

Nils C. Bandelow, Ilana Schröder

Zusammenfassung: Deliberative Verfahren sind regelmäßiger Bestandteil der Entscheidungsfindung über Neu- und Ausbauprojekte im Schienenfernverkehr. Die subjektiven Einschätzungen aus 29 Interviews mit Verfahrensbeteiligten und viele Hintergrundgespräche und teilnehmende Beobachtungen zeigen, dass der Hauptzweck der Verfahren in der Praxis im Ausgleich von Wissensdifferenzen gesehen wird. Dabei konzentrieren sich die Vorhabenträger vor allem auf die Kommunikation politischer, rechtlicher, technischer, ökonomischer und ökologischer Planungshintergründe. Für lokal Betroffene können die Verfahren die Möglichkeit bieten, subjektives Wissen über soziale Raumstrukturen zu kommunizieren. Die materiellen Effekte deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik sind oft gering. Eine wichtige Bedeutung liegt in der Vermeidung von Eskalationsprozessen. Dafür ist zentral, dass die Verfahren vor einer konfliktverschärfenden Personalisierung des Prozesses beginnen und dass sie so strukturiert sind, dass gegenseitiges Vertrauen der Beteiligten gefördert wird.

Schlagnworte: NIMBY, Devil Shift, Bahnpolitik, Eskalationsforschung, Vertrauen

Deliberative Processes in Infrastructure Policy – Democratization, De-escalation or Optimization of Policies?

Abstract: Deliberative procedures are a regular part of decision-making on new and expansion projects in long-distance rail transport. The subjective assessments from 29 interviews with participants in the process and many background discussions and participant observations show that the main purpose of the processes in practice is seen in the balancing of knowledge differences. In doing so, the project developers concentrate primarily on communicating political, legal, technical, economic and ecological planning backgrounds. For those affected locally, the procedures can offer the possibility of communicating subjective knowledge about social spatial structures. The material effects of deliberative procedures in infrastructure policy are often small. An important significance lies in the avoidance of escalation processes. To this end, it is essential that the procedures begin before the process is personalised in a way that aggravates conflict, and that they are structured in a way that promotes mutual trust between the participants.

Keywords: NIMBY, devil shift, railway policy, escalation research, trust

1 Einleitung

Bei der Entscheidungsfindung über größere Infrastrukturprojekte kommen regelmäßig Partizipationsverfahren zum Einsatz. Diese Verfahren können sich auf Quasi-Beteiligung beschränken, indem Betroffene nur informiert werden. Zunehmend finden sich aber auch Ansätze, die partizipative Beteiligung im Verständnis der Beteiligungsleiter (Arnstein, 1969) anstreben, etwa beim Dialogforum Schiene Nord (Lindloff et al., 2017). Die Potentiale deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik können auf unterschiedlichen Ebenen liegen: Demokratietheoretisch würde man sie unter anderem auf der Inputseite des politischen Prozesses vermuten, wenn ergänzend zu repräsentativen Verfahren durch direkte Partizipation eine Annäherung zwischen Betroffenheit und Beteiligung am Entscheidungsprozess erreicht wird (Fischer, 1993; Massa, 2019). Die politische Prozessanalyse und im Anschluss an die Eskalation des Konflikts um Stuttgart 21 auch zunehmend die Vorhabenträger¹ der Verfahren betonen vor allem mögliche Potentiale bei der Vermeidung von (gewaltsamen) Konflikten (Bandelow & Thies, 2014; Heidrich & Bandelow, 2019). In den Dialogforen selbst dominiert wiederum das Ziel der Optimierung von Politikgehalten (Lisetska, 2017).

Welche dieser Ziele dominieren aus der Sicht der Beteiligten? Unter welchen Bedingungen werden diese Ziele erreicht? Macht es einen Unterschied, ob deliberative Verfahren analog durchgeführt werden, oder ob (zumindest ergänzend) auch digitale Beteiligungsformate zum Einsatz kommen? Ziel dieses Beitrags ist es, möglichst pluralistische Sichtweisen von direkt Beteiligten auf die Anforderungen und Wirkungen deliberativer Verfahren zu erheben und vor dem Hintergrund theoretisch abgeleiteter Ziele und Herausforderungen zu systematisieren.

Dazu entwickeln wir zunächst einen theoretischen Analyserahmen, der die unterschiedlichen Erwartungen und Konzepte aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Perspektiven auf die Deliberationsverfahren zusammenbringt. Unter Nutzung der theoretischen Konzepte wurden 29 Interviews mit direkt Beteiligten an unterschiedlichen Bahninfrastrukturprojekten geführt. Diese Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und systematisch ausgewertet. Ergänzt wurden die Ergebnisse der Interviews durch 15 informelle und nicht wörtlich transkribierte Gespräche mit Planungsverantwortlichen eines größeren Bahnprojekts. Die Ergebnisse fassen wir mit Thesen zu den prozessualen und inhaltlichen Auswirkungen deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik zusammen.

2 Theoretische Instrumente zur Analyse wahrgenommener Potentiale und Herausforderungen deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik

Die subjektiven Ziele und Erwartungen an Dialogverfahren werden von den beteiligten Personen nicht immer explizit reflektiert. In Interviews mit Betroffenen gibt es die Herausforderung, dass subjektive Erwartungen spezifisch und fallbezogen formuliert werden. Das wäre etwa der Fall, wenn als Ziel die Berücksichtigung konkreter Aspekte in einem Verfahren

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

benannt oder auch ein spezifisches Ergebnis des Entscheidungsprozesses als Ziel formuliert wird. Verschiedene sozialwissenschaftliche Disziplinen stellen Instrumente bereit, um solche idiosynkratischen Aussagen zu systematisieren und auf allgemeinere Debatten beziehen zu können. Diese theoretische Vorarbeit schließt nicht aus, dass Interviewpartner auch Aspekte zur Sprache bringen, die im Vorfeld nicht erwartet wurden.

Der theoretische Rahmen strebt an, möglichst vielfältige demokratietheoretische, prozessuale und inhaltliche Aspekte aufzunehmen. Aus demokratietheoretischer Perspektive sollen deliberative Teilnahmeverfahren in repräsentativdemokratischen politischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland dazu beitragen, mögliche Defizite der Interessenvermittlung über Parteien, Parlamente, Regierungen und Gerichte zu reduzieren. Bisher ist demokratietheoretisch umstritten, wie leistungsfähig deliberative Verfahren hier sind (Schüttemeyer, 2020). Für die Bewertung der Verfahren durch Interviewpartner ist diese demokratietheoretische Input-Perspektive relevant, da sie den Fokus auf die Teilnahmemöglichkeiten und auf mögliche Hindernisse zur Beteiligung legt. Können durch deliberative Verfahren Personen einbezogen werden, die sonst nicht erreicht werden? Empfinden lokal Betroffene die Mitwirkungsmöglichkeiten als niedrigschwellig? Gibt es hier Unterschiede zwischen analogen und digitalen Teilnahmeformaten?

Für diese Fragen ist neben der Demokratietheorie auch die Perspektive der Politischen Ökonomie (Olson, 1965) zentral. Sie hilft dabei, mögliche unterrepräsentierte Gruppen repräsentativer Teilnahmeformen zu identifizieren. Konkret benennt Mancur Olson vor allem große, heterogene Gruppen. Dies gilt insbesondere, wenn der individuelle Nutzen der kleinen Gruppen groß und der großen Gruppen klein ist. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn großen Gruppen finanzielle Mittel der Interessenorganisation und systemische Ressourcen zur konfrontativen Durchsetzung von Zielen (Konfliktfähigkeit, Offe, 1969) fehlen. Auch wenn diese Sicht vor dem Hintergrund vielfältiger Prozesse im Rahmen repräsentativdemokratischer Strukturen heute noch weiter differenziert gesehen werden muss (Nullmeier, 2000; Bandelow, Kundolf & Lindloff, 2013), bleiben unterschiedliche Repräsentationschancen verschiedener Gruppen als Herausforderung bestehen. Eine verbreitete Sicht ist hier, dass Schienenprojekte wenige Anwohner besonders belasten, während der Nutzen (theoretisch) vielen Personen diffus zugerechnet werden kann (Vatter & Heidelberger, 2014; Sager, 2016; Lindloff et al., 2017; Sack, 2017; Vogeler & Bandelow, 2018; Dombrowski et al., 2020; Sager, Kaufmann & Hornung, 2022). In der Praxis durchaus bedeutsam ist auch die alternative Sicht, dass der Nutzen wenigen Personen zugutekommt und die Kosten spezifisch sind. Dieser Sicht entspricht es, wenn als Begünstigte etwa die Verantwortlichen der Vorhabenträger oder die Baufirmen gesehen werden und die Kosten etwa darin liegen, dass die Biodiversität oder Kulturgüter durch ein Infrastrukturprojekt bedroht werden. Subjektive Wahrnehmungen der Potentiale deliberativer Verfahren sollten daher berücksichtigen, welches Teilnahmefazit jeweils gesehen wird.

Neben der asymmetrischen Beteiligung von Betroffenen an Entscheidungsprozessen und einem Machtgefälle zwischen den Akteursgruppen können auch Informationsasymmetrien zu Demokratiedefiziten beitragen. Informationsasymmetrien fokussieren auf den Teil von Wissensbeständen, der zwischen den Beteiligten nicht strittig ist – bzw. nicht strittig wäre, wenn er allen bekannt wäre. Das beinhaltet etwa technische Aspekte der Umsetzbarkeit von Planungsalternativen, aber auch politisches Wissen über bestehende Pläne, Ziele und politische Potentiale von Konfliktparteien. Die Problematik unterschiedlicher Informationen wird von der Institutionenökonomie aufgegriffen. Informationsasymmetrien können demnach dazu

beitragen, Transaktionskosten zu erhöhen (Williamson, 1985). Die Aufgabe von Deliberationsverfahren liegt dann darin, konsensual wahrgenommene Informationen zwischen (potentiell) Betroffenen auszutauschen. Vor allem aus der Sicht von Vorhabenträgern kann es ein Ziel von Deliberationsverfahren sein, lokal Betroffene über Kosten, Raumwiderstände, rechtliche, politische oder andere Rahmenbedingungen ihrer Planung aufzuklären, um Widerstände zu reduzieren. Es ist eine der Fragestellungen des empirischen Teils, welche Bedeutung dies in der Praxis der Schienenfernverkehrsplanung hat.

Eine andere institutionenökonomische Perspektive befasst sich mit Informationsasymmetrien zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern in Verhandlungssituationen (Ross, 1973). Dies ist in der Einbahninfrastrukturpolitik vor allem für das besondere Verhältnis zwischen dem Bund als Auftraggeber und der Bahn als bundeseigenem Betrieb relevant (Döhler, 2019). Für Deliberationsverfahren sind diese Auftraggeberverhältnisse zentral, weil das Parlament in Abhängigkeit von dem jeweils gewählten rechtlichen Rahmen (Planfeststellungsbeschluss oder Gesetz nach dem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG), siehe Bandelow, Schröder & Löwner, 2022) über unterschiedliche Einflussmöglichkeiten und Informationen verfügt. Deliberative Verfahren sind als frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in beide Verfahrenswege eingebunden. Die Möglichkeiten eines Interessenausgleichs für Forderungen lokal Betroffener können sich aber unterscheiden, wenn diese nicht nur mit der DB Netz AG als Auftragnehmer des Bundes konfrontiert sind, sondern eine direkte Entscheidungsmöglichkeit des Bundestags als Auftraggeber besteht. Mit der direkten Einbindung des Gesetzgebers sind allerdings Einschränkungen für die Nutzung des Klagewegs durch direkt Betroffene verbunden. Noch ist unklar, wie sich die 2018 durch das MgvG eingeführte Möglichkeit zur gesetzlichen Entscheidung auswirken wird, sofern diese langfristig politisch und europarechtlich Bestand haben sollte (Koch, Rademann & Fink, 2022). Für die Bewertung von Deliberationsverfahren durch Betroffene ist die agenturtheoretische Perspektive relevant, da sie den Fokus auf das mögliche Ziel einer Reduktion von Informationsasymmetrien legt. Dieser Aspekt wird hier vor allem der Input-Seite der Beteiligung zugeordnet, da Informationsasymmetrien mit Machtgefällen verbunden sind und wirksame Beteiligung erschweren. In der subjektiven Wahrnehmung von Prozessbeteiligten zeigt sich dieser Aspekt unter anderem bei der Bewertung der Transparenz und Ehrlichkeit in der Kommunikation.

Institutionenökonomisch erfasste Informationen umfassen allerdings nur einen Teil des subjektiven Wissens, das Grundlage der Deliberationsverfahren sein kann. Für die Entscheidungsprozesse sind nicht nur politische Ziele, technische Hintergründe und umweltbezogene Raumwiderstände relevant. Ein großer Teil des zu berücksichtigenden Wissens wird nicht konsensual wahrgenommen. Umstritten können unter anderem die grundsätzlichen Kriterien zur Bewertung von Planungsalternativen sein. So ist es etwa problematisch, „Gerechtigkeit“ als normatives Ziel vorzugeben, da unterschiedliche Gemeinwohlziele und Gerechtigkeitskonzepte zu verschiedenen Planungsalternativen führen (Jehling & Hartmann, 2017; Krüger, 2021). Gerade aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ist es wichtig, die subjektive Bedeutung sozialer Raumverhältnisse für die Motive lokal Betroffener in den Blick zu nehmen (Eckardt, 2019). Menschen sind unabhängig von Raumwiderständen mit Orten verbunden (Manzo & Devine-Wright, 2021). Bahnprojekte haben gleichermaßen das Potential, Räume zu verbinden wie zu zerschneiden. Daher muss die Planung die sozial gewachsenen Einheiten und Bedürfnisse kennen, wenn sie die Zustimmung von Betroffenen maximieren und Konflikte minimieren will. Es ist zu bewerten, ob und unter welchen Be-

dingungen es aus Sicht der Beteiligten in den jeweiligen Verfahren gelungen ist, dieses soziale Wissen zu berücksichtigen.

Für die subjektive Bewertung von Deliberationsverfahren durch Betroffene ist von Bedeutung, ob und in welchem Ausmaß Entscheidungsprozesse um Infrastrukturprojekte als Interessenkonflikte oder als Wertkonflikte wahrgenommen werden. Mit diesen Kategorien sind unterschiedliche Kommunikationsmodi und Eskalationspotentiale verbunden. Während Interessenkonflikte durch Bargaining bewältigt werden können, verwiesen Wertkonflikte auf das Argumentieren als Modus von Deliberationsverfahren (Elster, 2000). Beide Modi können in Verbindung mit kooperativer, kompetitiver oder konfrontativer Interaktionsorientierung genutzt werden (Saretzki, 2009). Im Vergleich zu Interessenkonflikten ist aber die Lösung von Wissenskonflikten anspruchsvoller, insbesondere wenn Konflikte nicht auf konsensual deutbaren Informationen, sondern auf unterschiedlichen Werten und Wahrnehmungsmustern beruhen, da dann Kompromisse über Ausgleichszahlungen oder Ersatzleistungen erschwert sind. Die Überlagerung von Interessenkonflikten mit Informationsasymmetrien und normativen Konflikten ist typisch für komplexe Probleme (Scharpf, 2000).

Neben den ursprünglichen Differenzen als Basis für potentielle Konflikte, die durch deliberative Verfahren bearbeitet werden sollen, spielen prozessuale Faktoren eine zentrale Rolle für die Potentiale und Wirkungen dieser Verfahren. Viele Faktoren können in unterschiedlichen Kombinationen dazu beitragen, dass Infrastrukturprojekte zu (gewaltsam) eskalierenden Konflikten führen (Heidrich & Bandelow, 2019). Der Erfolg von deliberativen Verfahren hängt wesentlich von Zeitfaktoren ab. Es gibt verschiedene Dynamiken, die zu Eskalationen von Konflikten im Zeitverlauf beitragen können. Eine erste Ursache ist die psychologisch erklärbare Tendenz aller Konfliktbeteiligter zur Interpretation von Wissen vor dem Hintergrund ihrer bestehenden Überzeugungen (Schulz-Hardt et al., 2000). Der Bias bei der Suche und Interpretation von Informationen kann dazu führen, dass sich bestehende Differenzen im Zeitverlauf verstärken. Dieser psychologische Effekt kann durch soziale Prozesse verstärkt werden: Menschen tendieren dazu, sich in Konflikten mit anderen Menschen zusammenzuschließen, die ihre grundsätzlichen Ziele teilen (Sabatier, 1988). Diese Zusammenschlüsse sind zwar oft rationalistisch motiviert, um die Durchsetzungschancen der eigenen Ziele zu verbessern, können aber zu Kommunikationsblasen mit einer Tendenz zur Stärkung der bestehenden Grundüberzeugungen führen (Bandelow, 1999). Neben übereinstimmenden Überzeugungen können auch andere Gemeinsamkeiten zu Gruppenbildungen führen und weitere Abgrenzungen produzieren (Hornung, Bandelow & Vogeler, 2019; Rychlik, Hornung & Bandelow, 2021).

Die Wahrnehmungsverzerrungen bei politischen Konflikten können wachsende Herausforderungen für Deliberationsverfahren produzieren. Dies gilt in besonderer Weise, wenn nicht nur Sachinformationen verzerrt werden, sondern auch eine Personalisierung von Konflikten entsteht. Die amerikanische Sozialpsychologie und in ihrer Folge auch die Policy-Forschung sprechen hier von Devil Shift, also der Überschätzung der Stärke von Gegnern und der Überschätzung einer „Bösartigkeit“ der Gegenseite (Sabatier, Hunter & McLaughlin, 1987). Im Verlauf von Konflikten unterstellen sich also Konfliktparteien gegenseitig, verdeckte Agenden zu haben, sich nicht an übergeordnete Werte zu halten und Prozesse zu dominieren. Die eigene Seite wird wiederum durch einen Angel Shift idealisiert, man sieht also bei den Mitgliedern der eigenen Gruppe nur gemeinwohlorientierte Motive (Vogeler & Bandelow, 2018).

Ein möglicher Hintergrund der Wahrnehmungsverzerrungen liegt in der systematischen Stärkung und Emotionalisierung sozialer Identitäten im politischen Prozess. Grundsätzlich können alle politischen Konflikte über den Verweis auf jeweils saliente soziale Identitäten erklärt werden (Hornung, Bandelow & Vogeler, 2019). In eskalierten Konflikten lassen sich aber stärkere Inter-Gruppen-Konflikte beobachten. Dies gilt nicht nur für den hier empirisch beobachteten Fall von Verkehrsinfrastruktur, sondern aktuell auch bei Infrastrukturkonflikten um die deutsche Energiewende (Zilles & Marg, 2022).

Der prozesstheoretische Verweis auf das im Zeitverlauf von Planungsprozessen wachsende Risiko einer Konfliktverschärfung durch Wahrnehmungsverzerrungen und Personalisierungen verdeutlicht, dass deliberative Verfahren nicht nur inhaltliche Funktionen haben, sondern auch sozial von großer Bedeutung sind. Ihr Erfolg hängt von vielen Faktoren ab: Die Betroffenen benötigen ausreichende Ressourcen zur Beteiligung, die Regeln müssen klar sein, und idealerweise muss ein Konsens über gemeinsame Vergleichskriterien für Ergebnisse bestehen (Jenkins-Smith et al., 2018, S. 152–153). Von besonderer Bedeutung ist zudem gegenseitiges Vertrauen von Konfliktbeteiligten (Wolf & Dooren, 2021).

Insgesamt sind die möglichen Wahrnehmungen von Herausforderungen und Potentialen deliberativer Verfahren vielfältig. Sie umfassen die Problematik der (wirksamen) Beteiligung an Entscheidungsprozessen, die Deeskalation des Prozesses und die Verbesserung von Politikergebnissen. Im weiteren Verständnis lassen sich Beteiligungsziele und Deeskalationsziele als prozessuale Aspekte der Politics-Dimension zuordnen, während die Politikergebnisse als Policy-Dimension davon systematisch unterschieden werden können. Für beide Politikdimensionen sind die jeweiligen Voraussetzungen und Formen der Beteiligung relevant. Die jüngere Möglichkeit der Ergänzung analoger Beteiligung durch digitale Instrumente spielt in der älteren Forschung nur selten eine Rolle. Zudem ist zu beachten, dass die schnell fortschreitenden technischen und sozialen Möglichkeiten (etwa die Gewöhnung an digitale Kommunikation als Folge der Pandemiepolitik) zu schnell verändernden Situationen führen. So dürften die vor einigen Jahren noch naheliegenden technischen Bedenken gegenüber den Voraussetzungen für die Nutzung von Online-Tools bei digitalen Beteiligungsverfahren (Renn et al., 2014) heute kaum noch gültig sein. Die Konzepte und Erwartungen gegenüber deliberativen Verfahren insgesamt lassen sich aber teilweise auch nutzen, wenn unterschiedliche Plattformen dieser Verfahren beurteilt werden sollen.

3 Methode

Die empirische Untersuchung von Erfahrungen zu deliberativen Verfahren in der Schieneninfrastrukturplanung entstand aus einem Forschungsprojekt heraus, in dem ein webbasiertes Tool zur bürgerorientierten Trassenplanung entwickelt wurde (Löwner et al., 2020). Das Tool ermöglicht es Beteiligten an Bahnprojekten in der Phase der Trassenfindung auf Basis einer farblich kategorisierten, topographischen Karte eigene Streckenalternativen zu zeichnen und vorzuschlagen. Zur technisch korrekten Trassenplanung gibt das Tool Informationen über unterschiedliche Raumwiderstände und Planungsparameter wie Kurvenradien und Höhenlagen. Die Beteiligten können dadurch erkennen, wie Streckenalternativen technisch und ökologisch bewertet werden. Außerdem können sie ihre Wünsche und Ideen über die Ein-

sendung von Vorschlägen kommunizieren. Dadurch soll sowohl das bereits diskutierte Ungleichgewicht von Wissen minimiert als auch die Transparenz von deliberativen Verfahren erhöht werden.

Um die Wahrnehmung deliberativer Verfahren aus der Sicht der Beteiligten zu erforschen und dafür entwickelte Tools optimieren zu können, führten wir von September 2020 bis November 2021 semi-strukturierte Interviews mit 29 Personen, die in unterschiedlichen Funktionen und mit diversen fachlichen und institutionellen Hintergründen an Schienenplanungsverfahren beteiligt waren. Die Interviews zielten auf Erfahrungsberichte von direkt Beteiligten zu unterschiedlichen Formen deliberativer Verfahren, ihren Herausforderungen, Chancen und gewünschten Effekten. Diese Themen wurden insbesondere in Hinblick auf digitale Informations- und Teilnehmungsformate erörtert. Zusätzlich zu den Interviews, fließen in diesen Aufsatz Erkenntnisse aus 15 mehrstündigen Gesprächen mit Schienenverkehrspersonal der Deutschen Bahn ein, die im Zuge des Forschungsprojekts zum Trassenplanungstool geführt wurden. Dieses Datenmaterial ist Teil privater, projektbezogener Gespräche und wurde nicht systematisch erfasst. Verweise auf diese Gespräche werden mit einem Sternchen (*) kenntlich gemacht. Weitere Hintergrundinformationen wurden aus der Beobachtung des Dialogforums Schiene Nord und der informellen und teilweise standardisierten Befragung der Beteiligten gewonnen (Lindloff et al., 2017).

Insgesamt erfasst die Analyse Erfahrungen aus 10 Projekten und Planungsbereichen. Darunter sind der Bahnausbau im Rahmen des Verkehrsprojekts Deutsche Einheit (VDE) Nr. 8 in Bamberg, der Ausbau der Dresdner Bahn in Berlin-Lichtenrade, der Rhein-Ruhr-Express (RRX) in den Abschnitten Düsseldorf und Duisburg, der Brenner-Nordzulauf, das Bahnprojekt Hannover-Bielefeld, die Strecke Hanau-Würzburg/Fulda, das Verkehrs- und Städtebauprojekt Stuttgart 21, die Fehmarnbeltquerung, die Fehmarnsundquerung und die Schiene Nord. Die Auswahl der Projekte und Interviewten erfolgte zu Beginn über die Suche nach medienpräsenten Schieneninfrastrukturprojekten.

Auf Basis dieser Recherche kontaktierten wir Beteiligte an Dialogforen und Vertretungen von Bürgerinitiativen, Verbänden und politischen Ämtern. Die Auswahl interviewter Stakeholder erweiterte sich nach dem Schneeballprinzip durch Kontaktempfehlungen in vorherigen Interviews. Die Interviews präsentieren Erfahrungen und Meinungen von Akteuren aus Stadtverwaltung, Kommunal-, Landes- und Bundespolitik, Bürgerinitiativen, Naturschutz- und Umweltverbänden, und Eisenbahn- und Verkehrsunternehmen (siehe Auflistung in *Tabelle 1*). Alle Interviewten waren an mindestens einem Verkehrsprojekt politisch, planerisch, vermittelnd oder als gesellschaftliche Interessenvertretung beteiligt. Das umfasst neben repräsentativdemokratisch gewählten Gemeindevertretungen und Personal der Deutschen Bahn zum Beispiel Personen, die Dialogverfahren moderiert oder begleitet haben und Vorstände von Verbänden. Über ein Drittel der Interviewten, von denen alle an mindestens einem Dialogforum teilgenommen haben, weisen einen akademischen Hintergrund in den Rechtswissenschaften, dem Ingenieurs- oder Bauwesen auf und verfügen demnach über fachspezifisches Wissen. Das steht im Kontrast zu der Annahme von Planern, dass Trassenplanung im Diskurs mit Beteiligten die Partizipation von „Laien“ bedeutet, denen technische, planerische und rechtliche Rahmenbedingungen für Schienenplanungen unbekannt seien.*

Tabelle 1: Interviewte nach fachlichen Hintergründen und Positionen

1	Baureferat, Gemeinderat
2	Vorsitz BI
3	Ingenieurwesen, Städtebau, Verkehrsreferat
4	Jura, Stadtratsmitglied
5	Vorsitz BI
6	Vorsitz BI
7	Regionaler Vorsitz BUND
8	MdL, Stadtratsmitglied
9	Ingenieurwesen, Unterstützung von MdB
10	MdB, bahnpolitische Vertretung
11	Vorsitz Dialogforum
12	Ingenieurwesen, technische Projektleitung bei der DB
13	Ingenieurwesen, regionaler Vorsitz VCD
14	Unterstützung von MdB
15	MdB
16	Regionaler Vorsitz NABU
17	Verkehrsplanung
18	Volkswirtschaft, regionaler Vorstand für Städtebau
19	Jura, Leitung einer Gemeinde
20	Ingenieurwesen, Vertretung regionaler Handwerkskammer
21	Volkswirtschaft, Jura, Vertretung regionaler Handwerkskammer
22	Regionaler Vorstand VCD
23	Bautechnik
24	Leitung einer Gemeinde
25	Aktiv bei ProBahn
26	Gemeinderat
27	Ingenieurwesen, ehemals bei der DB und anderen Verkehrsunternehmen
28	Ingenieurwesen, ehemals bei der DB und anderen Verkehrsunternehmen
29	Ingenieurwesen, Städtebau, ehemals bei der DB

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Interviewten wurden telefonisch und per E-Mail kontaktiert und zu einem digitalen Interview über kostenlose Videokonferenzanbieter eingeladen. Sie wurden vorab über den Hintergrund und das Ziel der Gespräche informiert. Alle Interviewten haben der Auswertung und Verwendung der Interviews in anonymisierter Form für wissenschaftliche Zwecke zugestimmt. Die Online-Interviews wurden gemeinsam von den Autoren geführt und dauerten im Durchschnitt 62 Minuten. Teilweise waren technische Projektpartner zugeschaltet, um Details des digitalen Beteiligungstools zu erklären. Die Gespräche hatten einen informellen Charakter und dienten nach einer kurzen Vorstellung des Forscherteams, des Forschungsprojekts und des Ziels des Interviews, dem Vorstellen und freien Erzählen der Interviewten über Ihre Erfahrungen mit deliberativen Verfahren. Die Interviews folgten drei übergeordneten Leitthemen:

1. An welchen Verkehrsprojekten und Bürgerpartizipationsformaten waren Sie beteiligt? Was lief gut? Was war verbesserungswürdig?
2. Was sind Ihrer Meinung nach technische Anforderungen an ein webbasiertes Planungstool?
3. Was sind Ihrer Meinung nach prozessuale Anforderungen an ein webbasiertes Planungstool?

Während diese Fragen die Richtung der Interviews gewiesen haben, wurden sie nicht streng eingehalten, wenn die Interviewten über ein anderes für den Forschungskontext relevantes Thema sprechen wollten. In ihren Antworten waren die Interviewten vollkommen uneingeschränkt und wurden zu einem freien Erzählen über ihre Erfahrungen motiviert. Es wurden kontextbezogene Rückfragen gestellt. Während der Interviews wurden Gesprächsprotokolle angefertigt. Jedes Protokoll ist nach den Leitfragen der Interviews strukturiert, um einen systematischen Vergleich zu ermöglichen. Mit der Einwilligung der Interviewten wurde zudem der Ton aufgezeichnet. Die Interviews wurden transkribiert, sodass uns als Datenmaterial Protokolle, Audioaufnahmen und Transkriptionen vorliegen.

Da es das Ziel dieses Aufsatzes ist, die Formen und Effekte deliberativer Verfahren aus der Sicht von Beteiligten darzustellen, fokussiert sich die Analyse der Interviews auf die erste Leitfrage nach den Erfahrungen mit Bürgerpartizipationsverfahren. Die Auswertungskriterien orientieren sich dabei an folgenden Gesichtspunkten: Form und Umsetzung von deliberativen Beteiligungsverfahren innerhalb eines Planungsprozesses; Aspekte, die positiv aufgefallen sind; Herausforderungen und Kritik; Wünsche und Verbesserungsvorschläge. Aussagen zu diesen Themen wurden für jedes Interview qualitativ ausgewertet und miteinander verglichen.

Die Auswertung positiver sowie negativer Ergebnisse durch und während deliberativer Verfahren ermöglichen es, die von Beteiligten wahrgenommenen Effekte von deliberativen Verfahren auf der Policy- und der Politics-Ebene abzuleiten. Die Effekte auf der Policy-Ebene beschreiben die Wirkungen deliberativer Verfahren auf die Inhalte von Infrastrukturplanungen. Das umfasst etwa die Informationsbasis und Entscheidungen in der Diskussion über Trassenalternativen. Effekte auf der Politics-Ebene betreffen die Wirkungen deliberativer Verfahren auf den Kommunikations- und Beteiligungsprozess und damit einhergehende Interessen und Konflikte. Die Auswertung der Interviews resultiert in der Formulierung von Thesen zu den Policy- und Politics-Effekten.

4 Effekte deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik

Die 29 Interviewten haben Erfahrungen und Eindrücke zu diversen dialogischen Verfahren geschildert. Dazu gehören sowohl Formen, die vor allem der Kommunikation und Information dienen. Beispiele sind Auftakt- und Informationsveranstaltungen, analoges und digitales Informationsmaterial in Form von Flyern, Newslettern und Webseiten und öffentlich einsehbare Protokolle von gemeinsamen Sitzungen. Hinzu kommen stärker partizipative Formate wie persönliche und digitale Fragestunden, runde Tische, Workshops, Koordinierungskreise zwischen Planern, politischen Vertretungen und lokal Betroffenen, die gemeinsame Erstellung von Kriterienkatalogen, Umfragen und klassische Dialogforen. Die Erfahrungen der Interviewten waren sich über Projekte, Regionen und Verfahren hinweg ähnlich und präsentieren einen weitgehenden Konsens über die Herausforderungen und Missstände deliberativer Verfahren in der Infrastrukturplanung als auch über ihr Potential und ihre Effekte.

Die Gespräche mit lokal Beteiligten und mit der Vertretung der Deutschen Bahn machten mehrere Konflikttypen deutlich. Von allen Seiten werden Wissenskonflikte als Ausgangspunkt deliberativer Verfahren beschrieben. Der rechtlichen Verpflichtung folgend, eine frühe Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten durchzuführen, dienen deliberative Verfahren in erster Linie dem Informieren von Betroffenen, um das Wissen seitens der planerischen und politischen Instanzen über Entscheidungen, Rahmenbedingungen, Handlungsspielräume und Zeitpläne mit den Akteuren vor Ort auszutauschen. In der Praxis erfolgt das etwa über die Bereitstellung von Informationsmaterial, projektbezogene Internetseiten, die Organisation von Auftaktveranstaltungen und in seltenen Fällen persönliche Aufklärungsgespräche zwischen dem zuständigen Schienenverkehrsunternehmen und den Betroffenen. Diese Formate verfolgen das Ziel, Konflikte zu minimieren, die aus Wissensungleichgewichten resultieren. Dabei spielt nicht nur der technische Wissensvorsprung seitens der Planenden eine Rolle, sondern auch das Wissen von lokal Betroffenen über regionale und soziale Spezifika des jeweiligen Planungsraums. Wissen umfasst auf beiden Seiten nicht nur konsensual geteilte Aspekte, sondern auch subjektive Bewertungen und Gewichtungen von Informationen. Das wird unter anderem bei dem VDE-Projekt in Bamberg deutlich. Hier bedeutet der Ausbau der Schienenwege für die Betroffenen zum Beispiel nicht nur mehr Lärmbelastung, sondern, durch den spezifischen Fall der Weltkulturerbe-Stadt, dass die vorgeschlagene Lösung von Lärmschutzwänden aufgrund der dadurch beeinträchtigten Optik nicht akzeptabel ist (siehe Interview 8). Der doppelseitige Effekt deliberativer Verfahren auf Wissensungleichgewichte und die Vorteile durch gegenseitigen Wissensaustausch wurde in Interviews wie folgt beschrieben:

I 19: „Ich sehe das [Beteiligungsverfahren] nicht bloß als etwas, was dem Bürger, dem Bürgermeister oder den Gemeinden Vorteile bringen kann. So es kann durchaus auch der Bahn Vorteile bringen. Weil die Bahn natürlich im Beteiligungsverfahren so ein bisschen die Sensibilitäten mitbekommt. Und vielleicht das eine oder andere dann schon relativ rechtzeitig berücksichtigen kann. [...] Da ist ja klar, wenn die dann über die Verhältnisse vor Ort besser Bescheid wissen. Wenn sie auch wissen, oh, da gibt es Kritik, da gibt es Widerstände. Dann kann man das auch besser händeln, als wenn man erst im Nachhinein davon erfährt.“

I 11: „Unsere Stärke war ja, dass die vielen Beteiligten einfach wussten, wo die Probleme sind. Also die Bürgerinitiative weiß, wo die Probleme sind und die Macher und Vorhabenträger wissen im Grunde, wie sie Lösungen dafür finden.“

Entscheidend bei der Kommunikation und dem Ausgleich von Wissensvorsprüngen ist jedoch nicht nur das ob, sondern auch das wann und wie. Während Transparenz und Ehrlichkeit in allen Interviews gewünscht werden, wird die übliche Information der Bürger über bereits getroffene Entscheidungen oft als unzureichend empfunden. Dass Bürgerpartizipation auf der Ebene der Planungsausführung erfolgt und nicht bereits bei der Frage danach, ob etwas geplant wird, führt in vielen Beteiligungsprozessen zu Missfallen. In den Interviews hieß es dazu:

I 24: „Die Kommunikation von der Bahn als der Auftragnehmer an alle Beteiligten war, suboptimal, sag ich jetzt mal ganz vorsichtig, weil man von Anfang an kommuniziert hat, wir planen eine Strecke und 2040 ist es fertig. Und da waren alle auf den Barrikaden.“

I 7: „Weil dieses Thema ja, das Warum, was uns sehr betrifft natürlich, weil wir sind die Betroffenen, ist ja in dem Dialogforum eigentlich ausgeschlossen. Und es geht darum, dass in dem Dialogforum eigentlich nur über das Wie und Wo wird die Trasse gemacht wird. Aber durch die Betroffenheit vergeht halt immer sehr viel Diskussion, die zu nichts führt außer zu Zeitverschwendung in dem Forum, sage ich jetzt mal so, weil wir natürlich immer wieder bei den Argumenten der Bahn natürlich konfrontiert werden mit dem Gedanken, dass wir sagen: Wir verstehen nicht, warum.“

Dieses Missverständnis resultiert aus einem zweifachen Kommunikationsproblem während deliberativer Verfahren. Die erste Herausforderung sind die oft unklar kommunizierten Rollen und Zuständigkeitsverhältnisse zwischen der Deutschen Bahn und der Bundesregierung. Da das Schienenverkehrsunternehmen auch damit beauftragt ist, die öffentliche Kommunikation und Beteiligung zu organisieren, ist die Vertretung der Deutschen Bahn der direkte und meist einzige Kontakt für die lokal Betroffenen, der über die politischen Entscheidungen und Pläne informiert ist. Obwohl die Bundesregierung die Auswahl und Umsetzung von geplanten Schienenprojekten beschließt, wird die Deutsche Bahn wegen ihrer dominanten Rolle in Planungen vor Ort oft nicht nur als ausführende, sondern auch als entscheidende Instanz wahrgenommen. Das wurde in einem Interview wie folgt beschrieben:

I 24: „Die Bürger fühlen sich von der Bahn ja nicht ausreichend informiert und das Vertrauensverhältnis der Bahn gegenüber ist schlecht. [...] Es heißt immer nur die Bahn, die Bahn. Die Bahn macht den Bauplan, die Bahn möchte bauen, ist auch ein Kommunikationsfehler gewesen. Inzwischen haben es viele verstanden, der Auftrag kommt vom Bund: Bahn plane! Das hat man am Anfang zu wenig kommuniziert und deswegen wird dann immer über die Bahn sehr viel geschimpft, die Bahn ist nur der Auftragnehmer vom Bund.“

Zusätzlich und aufbauend auf der Fehlkommunikation über die Handlungsspielräume der Deutschen Bahn, der Bundespolitik und der Beteiligten, betrifft die zweite Herausforderung den selten kommunizierten Entscheidungsprozess von beschlossenen Projekten. Während Bedarfsfragen im Rahmen des vom Bundesverkehrsministerium aufgestellten und vom Bundeskabinett verabschiedeten Bundesverkehrswegeplans entschieden werden (Heuser & Reh, 2014), wird der Mangel der Begründung dieser Entscheidungen seitens der Bürger als intransparent wahrgenommen. Dazu berichtete ein Mitglied von ProBahn von folgenden Erfahrungen:

I 25: „Das war eine Planungsrunde, die die Deutsche Bahn initiiert hatte. Und die hatten sozusagen ihre Anforderungen in Stein gemeißelt dabei. Und auf der Basis wurden die Diskussionen geführt. Und man merkte, mindestens anderthalb Jahre lang in dem Verfahren, dass sozusagen derjenige, der die Anforderungen gestellt hatte, eigentlich mit am Tisch hätte sitzen müssen. [...] Wenn man das sozusagen transparent offengelegt hätte, wie das zu der Entscheidung gekommen ist, dann glaube ich hätte man mehr Verständnis bekommen. Es war nicht nachvollziehbar. Am besten wäre es gewesen, man hätte jemanden in der Runde drin gehabt, der sozusagen den Hintergrund kennt, der die vorbereitenden Schritte quasi miterlebt hätte, der das dann hätte rechtfertigen oder vertreten können.“

In demselben Interview wurde ein Planungsprozess positiv hervorgehoben, in dem ein ehemaliger Verkehrsminister auf Nachfrage des Dialogforums eine zusätzliche Szenarienstudie für Zukunftsprognosen in Auftrag gegeben hat, um die Bedarfsentscheidung neu zu diskutieren. Auch wenn Prognosen und Schätzungen auf Grund des hypothetischen Charakters teilweise kritisiert und von Betroffenen nicht als überzeugendes Entscheidungskriterium wahrgenommen werden, wird die Entscheidung von Bundesverkehrswegen seitens repräsentativdemokratischer Instanzen nicht grundsätzlich abgelehnt, soweit Argumente transparent und nachvollziehbar kommuniziert werden. In einem Interview wurde dazu Folgendes hervorgehoben:

I 8: „Das war auch immer die Frage, die Prognosen. Kann man diesen Prognosen vertrauen. [...] Es wurden auch extra Gutachten eingeholt und die kamen tatsächlich zu einem anderen Ergebnis, dass die Prognosen zu hochgerechnet waren. [...] Aber die Berechnungen sind, wahrscheinlich, wenn man sie jetzt wieder neu in Auftrag gibt, sehr mit heißer Nadel gestrickt.“

I 7: „Ob [Projekt] gebraucht wird oder was die Politik an Prognosen und an Szenarien an die Wand schmeißt, das können wir akzeptieren oder können es in Frage stellen. [...] Was wir fordern können, ist, dass dieses Projekt in der Region landschaftsverträglich durchgeführt wird und dass die Begründung korrekt ist. Und diese korrekte Begründung fehlt uns.“

Diese Interviewausschnitte zeigen, dass deliberative Verfahren, die primär zur Lösung von Wissensungleichheiten und -konflikten genutzt werden, scheitern, wenn sie sich nur auf den zukünftigen Planungsablauf und nicht auch auf Möglichkeiten, Grenzen sowie vergangene Entscheidungsprozesse aller beteiligten Parteien fokussieren. Neben wissensbezogenen Konflikten, basieren Auseinandersetzungen in Partizipationsverfahren auf entgegengesetzten, inhaltsbezogenen Positionen. Das betrifft etwa konträre Meinungen der beteiligten Parteien zu der Notwendigkeit, den erwarteten Effekten oder der Umsetzung spezifischer Projekte. Der Fokus deliberativer Verfahren auf Wissenskonflikte kann dadurch erklärt werden, dass die zugrundeliegenden Interessensdifferenzen zwischen politisch beschlossenen Projekten und den persönlichen Bedürfnissen der lokal Betroffenen weder innerhalb von Dialogforen, noch von der Deutschen Bahn rechtlich gelöst werden können. Deliberative Verfahren haben demnach keine systematischen Effekte auf die fachliche Grundlage von Entscheidungen. Wenn das nicht deutlich kommuniziert wird, kann bei Beteiligten die Vorstellung einer Verbindlichkeit der Partizipationsdialoge entstehen, die es rechtlich nicht gibt. Solche Fälle wurden uns wie folgt beschrieben:

I 10: „Und es gab dann auch, was ursprünglich nicht vorgesehen war, zu verschiedenen Varianten, Abstimmungen. Und dann hat die deutliche Mehrheit eine Variante errungen, die dann gesagt hat: „Wir wollen überhaupt keine Züge an dem Flughafen haben, sie sollen fahren wie bisher.“ Und dann hat damals [Parteiname] in der Landesregierung gesagt: „Das interessiert uns gar nicht. Für uns steht das fest, dass die Züge fahren.“ Und da war natürlich die Empörung groß. So nach dem Motto: „Warum ladet ihr uns eigentlich vier, fünf Abende, Wochenenden, wie auch immer ein, um dann hinterher zu sagen, was wir jetzt hier mehrheitlich empfehlen, interessiert gar nicht.“ Also da ist nochmal deutlich geworden, wie wichtig es ist, dass bei derart nicht so ganz formalen Beteiligungsprozessen auch die Spielräume, die die Beteiligten haben, auch klar werden.“

I 14: „Da haben sich die Leute ehrenamtlich jetzt, ich weiß nicht, drei, vier Jahre an Wochenenden Stunden um die Ohren gehauen, sich Studien ohne Ende reingezogen, verkehrsrechtliche Prognosen, sich mit Planfeststellungsbeschlüssen sehr intensiv auseinandergesetzt und einfach viel Zeit investiert. Und im Endeffekt ist vieles davon, jetzt nicht alles, aber vieles davon einfach, wie gesagt, wird nicht umgesetzt.“

Mit diesem Mangel an Verbindlichkeit deliberativer Verfahren geht außerdem einher, dass zugrundeliegende Interessenskonflikte über Infrastrukturprojekte nur gelöst werden können, wenn sie eng an repräsentative Entscheidungsgremien angebunden sind. Insbesondere in

diesen Fällen ist es möglich, neue Wege des Interessenausgleichs zu schaffen und einzelne Aspekte zu berücksichtigen. Eine Kompromissentscheidung, die in diesem Kontext erfolgt ist, kann etwa bei der Fehmarnbeltquerung beobachtet werden. Hier wurden die Wünsche der Betroffenen über Dialogforen und Landesvertretungen auf die politische Agenda gesetzt, wodurch ein übergesetzlicher und zuvor nicht vorgesehener Lärmschutz verabschiedet wurde. Eine an diesem Verfahren beteiligte Person äußerte sich dazu wie folgt:

I 15: „Die Bahn kann da aus ihrem Korsett nicht raus. Die hat bestimmte Vorgaben, was den Lärmschutz angeht, was den Erschütterungsschutz angeht. In diesem Vorgang können sie sich bewegen. Und wenn, wie jetzt bei der Fehmarnbelt-Geschichte, wir irgendwo bei 250 Millionen zusätzlich übergesetzlich im Lärmschutz ausgeben, dann kann es die Bahn nicht sagen. Dann muss das der Deutsche Bundestag sagen und die Vertreter. Und darum finde ich das gut. Und wir haben da wirklich einen langen Prozess hinter uns.“

Während deliberative Verfahren eine starke Tendenz zur Entscheidungsfindung auf Kosten Unbeteiligter haben, kann die Bindung an repräsentativdemokratische Vertretungen und Verfahren in Einzelfällen neue Wege des Interessenausgleichs ermöglichen. Neben der Bundesregierung und der Nutzung des Rechtsweges können auch Leitungen von Gemeinden oder in Dialogforen gewählte Repräsentanten ein Sprachrohr für unbeteiligte, aber lokal Betroffene sein. Dazu hat sich eine Gemeindevertretung wie folgt geäußert:

I 19: „Bei Gemeinden hat es bloß darüberhinausgehende Auswirkung immer, weil ja, der Bürgermeister ist für alle da. Ich bin nicht bloß da für die Bürger, die Grundstücke östlich von [Gemeindenname] haben, oder südlich. Ich bin auch noch da für die Bürger, die westlich von [Gemeindenname] Grundstücke haben oder ihre Grundstücke bewirtschaften.“

Um einen inklusiven Dialog auf Augenhöhe zu ermöglichen, müssen jedoch zu Beginn die fachlichen Grundlagen und Handlungsspielräume in Planungsprozessen transparent mit den Beteiligten kommuniziert werden. Passiert das nicht, ruft die Wahrnehmung einer unehrlichen und nicht ernstgemeinten Beteiligung weitere Konflikte hervor. Hier spielt der Aufbau beziehungsweise der Verlust von gegenseitigem Vertrauen eine wichtige Rolle. Aus der Sicht von lokal Beteiligten wird Vertrauen als wichtige und vor allem langfristige Voraussetzung für Deeskalation wahrgenommen. Vertrauen muss dabei bei regelmäßiger Kommunikation erarbeitet werden und kann schnell verloren gehen. Auch die Wiederherstellung von Vertrauen bei bereits vorhandenen Konfliktdynamiken wird von den Interviewten als möglicher Lösungsweg gesehen. Dazu sagte der Vorsitz einer Bürgerinitiative:

I 6: „Wenn das Vertrauen da wäre, wäre es auch wieder leichter.“

In mehreren anderen Gesprächen wurde die Wichtigkeit der Vertrauensbildung als langfristige Schaffung einer persönlichen Beziehung zwischen den Konfliktparteien betont:

I 10: „Man muss jedes Mal wieder eine Ebene in der Zusammenarbeit, in der Kommunikation finden, irgendwie Vertrauen im besten Fall auch aufbauen.“

I 11: „Und das ist ein langer Prozess und da spielt Vertrauen eine ganz große Rolle. Dieses Vertrauen, da brauchen Sie Zeit zu. Das können Sie nicht von heute auf morgen. [...] Das Vertrauen in Verfahren reicht alleine nicht, wenn Sie kein Vertrauen in die beteiligten Personen [haben] und das Vertrauen in die beteiligten Personen setzt voraus, dass sie über einen langen Zeitraum miteinander arbeiten können.“

I 18: „Vertrauen entsteht nicht von jetzt auf gleich. Vertrauen muss erarbeitet werden und geht schnell verloren.“

In dem Fall von Vertrauensverlust oder Misstrauen können die zugrundeliegenden Wissens- und Interessenskonflikte verschärft werden und auf einer persönlichen Ebene eskalieren. Ein Projektleiter für Beteiligungsverfahren hat seine Erfahrungen mit unterschiedlichen digitalen und analogen Prozessen wie folgt zusammengefasst (eigene Hervorhebung):

I 17: „Der Vorhabenträger plant und das erste Mal wird die breite Bevölkerung mit diesem Vorhaben konkret konfrontiert, wenn nämlich das Anhörungsverfahren im Zuge der Planfeststellung stattfindet. Und dadurch dann hat sich natürlich auch so eine Verhärtung der Fronten ergeben. Das ist halt der böse Vorhabenträger und wir, als Umweltverbände oder als Bürgerinitiativen, wir sind die Guten, ja. Und wir kennen uns vor Ort aus und wir wissen, wie die Stimmungslage vor Ort ist. Das weiß nicht der Vorhabenträger und deshalb vertrauen wir dem Vorhabenträger nicht. Du kannst uns viel erzählen, weil du sitzt irgendwo in was weiß ich, in Garmisch-Partenkirchen und das Vorhaben ist in Flensburg. Das betrifft dich ja überhaupt nicht. Und ich glaube, in diesen alten Rollen und Denkschemata befinden sich noch sehr viele. Und das muss uns gelingen, diese alte Denke aufzubrechen.“

Das zeigt, dass aus als unzureichend vertrauensvoll wahrgenommenen deliberativen Prozessen Personalisierungskonflikte zwischen den lokal Beteiligten auf der einen Seite und den planenden und entscheidenden Akteuren auf der anderen Seite entstehen können. Diese Personalisierungskonflikte gehen häufig mit der Unterstellung einer absichtlichen Bösigkeit der Gegenseite einher. So unterstellen lokal Betroffene der Vertretung der Deutschen Bahn zum Beispiel die Nutzung einer Strategie der Alternativlosigkeit, um den Beteiligten zu vermitteln, dass eine von den Vorzugstrassen abweichende Alternativstrecke nicht möglich sei. Auf der anderen Seite unterstellt das Personal der Deutschen Bahn den Betroffenen, dass sie die Projektumsetzung grundsätzlich ablehnen und eine einseitige Fokussierung auf NIMBY-Argumente (not in my backyard) verfolgen (Di Nucci & Brunnengräber, 2017), was einen konfliktarmen und argumentationsbasierten Dialog verhindert.* In Interviews mit Betroffenen wurde der Vorwurf der Alternativlosigkeit etwa wie folgt kommuniziert:

I 26: „Bei unserem konkreten Projekt ist es einfach so, dass die Bahn immer behauptet, dass ein Ausbau der Bestandsstrecke, und für unseren Planungsabschnitt hätte es viele Vorteile, nicht möglich ist, weil Kriterien nicht erfüllt werden.“

I 25: „Man hat uns immer gesagt, wir haben keinen Handlungsspielraum. Die Anforderungen sind gesetzt. Wenn man dann mit Verantwortungsträgern, also Mitgliedern des Bundesverkehrsausschusses zum Beispiel gesprochen hatte, also [Name eines Ansprechpartners], mit dem haben wir mal beide geredet. Das gleiche mit [Name eines Ansprechpartners]. Natürlich hat die Bahn an der Stelle Spielraum, Entscheidungsspielraum. Uns gegenüber wurde immer gesagt, nein, es gibt da genau diese Anforderungen und davon wird man keinen Millimeter abweichen.“

Hinter den beidseitigen Vorwürfen der Konfliktparteien steht oft die Problematik der wahrgenommenen Intransparenz von deliberativen Verfahren und das fehlende Ernstnehmen der Gegenseite. Insbesondere die Annahme, dass Bürgerbeteiligung als „Alibi“ benutzt wird, um bereits im Vorfeld getroffene politische Entscheidungen nach außen zu legitimieren, verschärft eine feindliche und vorwurfsvolle Haltung. Im Kontext des Konflikts um Stuttgart 21 hat eine Person ihre Erfahrungen wie folgt beschrieben:

I 18: „Ich bin ziemlich enttäuscht nach dem das Ganze abgeschlossen ist. [...] Dass die Bürgerbeteiligung nicht ernsthaft gemeint war, sondern dass bereits Vorstellungen da waren bei der Bahn, wo die Trasse verlaufen soll. Und dass die Bürgerbeteiligung eigentlich nur der Rechtfertigung dient und um Widerstände zu brechen.“

Um personalisierten Konflikten entgegenzuwirken und Beteiligungsprozesse zu deeskalieren, muss aus der Sicht der Betroffenen eine Vielzahl an Kriterien beachtet werden. Das erfordert nicht nur kurzfristige Handlungen, wie das Bereitstellen von zusätzlichem Informationsmaterial oder Fragestunden, sondern eine langfristige, strategische Planung der Beteiligungsprozesse. Der Vorsitz eines jahrelangen Dialogforums fasste seine Erfahrungen wie folgt zusammen:

I 11: „Die Auswahl der Personen muss stimmen. Das heißt, sie müssen Gegner, die Macher und Befürworter haben und sie müssen Entscheider am Tisch haben. Das heißt, Leute, die Kompromisse schließen können und dazu auch die Vollmacht haben. Und danach müssen sie auch die Dramaturgie der Sitzungen ausrichten. Das heißt, sie werden die

Entscheider nur dann auf Dauer bei sich haben können, wenn diese davon überzeugt sind, dass sie nicht ihre Zeit vergeuden. Das heißt, die Sitzungen müssen sehr gut und sehr genau vorbereitet werden. Die Sitzungen müssen, und zwar transparent vorbereitet werden. Es darf nicht das Gefühl entstehen, dass da irgendjemand mit irgendjemandem. Und sie dürfen nicht zu lange dauern. Und sie dürfen sich auch nicht an Nebensächlichkeiten festbeißen.“

Die Forschungsergebnisse haben gezeigt, dass in der Infrastrukturplanung unterschiedliche Konflikttypen vorliegen. Die Effekte deliberativer Verfahren in Infrastrukturplanungen auf die unterschiedlichen Konfliktdimensionen sind in der unteren Box zusammengefasst.

Politics-Effekte von deliberativen Verfahren

- a. Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik werden in erster Linie eingesetzt, um Wissenskonflikte zu lösen.
- b. Deliberative Verfahren können Interessenkonflikte nur lösen, wenn sie eng an repräsentative Entscheidungsgremien angebunden sind.
- c. Das größte Hindernis für Deeskalation durch deliberative Verfahren sind Personalisierungskonflikte.

Policy-Effekte von deliberativen Verfahren

- d. Deliberative Verfahren haben keine systematischen Effekte auf die fachlichen Grundlagen von Entscheidungen. Sie führen aber vereinzelt zur Berücksichtigung neuer Aspekte.
- e. Deliberative Verfahren haben eine starke Tendenz zur Entscheidungsfindung auf Kosten Unbeteiligter. Die enge Bindung mit repräsentativdemokratischen Verfahren kann in Einzelfällen neue Wege des Interessenausgleichs ermöglichen.
- f. Deliberative Verfahren können nur dann Entscheidungsblockaden durch Personalisierungskonflikte verhindern, wenn sie viele Voraussetzungen erfüllen, die alle auf frühzeitige und umfassende Vertrauensbildung zielen.

5 Fazit

Deliberative Verfahren sind regelmäßiger Bestandteil der Infrastrukturpolitik. Sie erfüllen vielfältige Funktionen und haben unterschiedliche Formen. Dabei sind sie oft eingebettet in gesellschaftliche Großkonflikte wie die Energiewende oder die Mobilitätswende. Der Beitrag hat die multiplen prozessualen und inhaltlichen Potentiale und Herausforderungen für die Nutzung solcher Verfahren zunächst theoretisch diskutiert. Auffällig ist, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Disziplinen Beiträge zum möglichen Verständnis der Sichtweisen von Beteiligten und damit letztlich der Wirkungen der Verfahren leisten kann.

Als empirisches Beispiel nutzte der Beitrag die Entscheidungsfindung über Neu- und Ausbauprojekte im Schienenfernverkehr. Eine rechtliche Grundlage ist die verpflichtende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Die konkrete Ausgestaltung hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab. Dazu gehört unter anderem die Frage, ob die seit 2018 mögliche Letztentscheidung des Parlaments genutzt wird. In jedem Fall stehen die Verfahren vor großen Herausforderungen.

Die subjektiven Einschätzungen aus 29 Interviews mit Verfahrensbeteiligten und viele Hintergrundgespräche und teilnehmende Beobachtungen zeigen, dass der Hauptzweck der Verfahren in der Praxis im Ausgleich von Wissensdifferenzen gesehen wird. Dabei konzentrieren sich die Vorhabenträger vor allem auf die Kommunikation politischer, rechtlicher, technischer, ökonomischer und ökologischer Planungshintergründe. Für lokal Betroffene können die Verfahren die Möglichkeit bieten, subjektives Wissen über soziale Raumstrukturen zu kommunizieren.

Deliberative Verfahren führen in der Infrastrukturpolitik zu unterschiedlichen materiellen Ergebnissen: Oft kommt es nur zu minimalen Änderungen der Planungen der Vorhabenträger. In Einzelfällen, etwa bei der Schiene Nord, resultiert aus deliberativen Verfahren ein Planungsvorschlag, der politisch erfolgreich, aber durch den Verzicht auf umfassenden Neubau zur Bewältigung der erwarteten Bedarfe verkehrlich umstritten ist.

Der Bewertung des Erfolgs von Deliberationsverfahren kann weniger daran gemessen werden, dass sie objektiv bessere Planungen ermöglichen. Eine solche Bewertung ist angesichts der Ungewissheiten und der subjektiv verschiedenen Maßstäbe nicht möglich. Ein wichtiges Kriterium ist aber der Einfluss der Deliberationsverfahren auf mögliche Eskalationsprozesse. Vor allem im Anschluss an die Erfahrungen mit dem Projekt Stuttgart 21 gehört die Reduktion von Konfliktniveaus zu den wesentlichen Zielen der Deliberationsverfahren. Ob dies erreicht wird, hängt wesentlich von zwei Faktoren ab: Erstens müssen Verfahren zu einem Zeitpunkt eingesetzt werden, an dem noch keine Personalisierungskonflikte entstanden sind. Solche Personalisierungen entwickeln sich in Infrastrukturplanungen erst nach Wissens- und Interessenkonflikten durch den Verlust von Vertrauen in die jeweilige Gegenseite. Diese personenbezogenen Konflikte erhöhen das Eskalationspotential und daraus resultierende Blockaden, Proteste und Rechtswege gegen den Planungsprozess, da der Gegenseite eine beabsichtigte Bösartigkeit vorgeworfen wird.

Zweitens ist es notwendig, Deliberationsverfahren so zu gestalten, dass sie nicht nur Wissensaustausch ermöglichen, sondern vor allem auch gegenseitiges Vertrauen herstellen. In den Interviews haben Beteiligte als Lösungsvorschläge für Personalisierungskonflikte und damit für die Deeskalation von Planungsprozessen keine zusätzlichen deliberativen Verfahren, sondern Änderungen des Kommunikationsprozesses als Voraussetzung gesehen. Hier fielen eine Vielzahl an umfassenden Forderungen wie Transparenz, Ehrlichkeit, Offenheit, Kommunikation auf Augenhöhe, leicht verständliches Informationsmaterial, Ergebnisoffenheit und Frühzeitigkeit.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass bei der Bewertung von Deliberationsverfahren in der Infrastrukturpolitik in der Praxis psychologische Perspektiven der Prozessanalyse einen wesentlichen Beitrag zur Ergänzung der dominierenden demokratietheoretischen Betrachtungen leisten können. Deliberative Verfahren sollten nicht nur im Hinblick auf die Möglichkeit zur stärkeren Berücksichtigung unterrepräsentierter Personen und Perspektiven genutzt werden, sondern auch als Instrument zur Deeskalation bewertet werden.

Neben dem technischen Ziel der Deeskalation kann zukünftige Forschung zu den neuen Formen (zum Beispiel digitaler) Deliberation bei Infrastrukturprojekten deutsche wissenspolitologische Ansätze (Nullmeier, 1993) mit angelsächsischen Diskursanalysen (Stone, 2012; Jones, McBeth & Shanahan, 2022), kommunikationstheoretischen (Entman, 1993) und psychologischen Konzepten (Hogg, Abrams & Brewer, 2017) verbinden. Dies würde es ermöglichen, die Konstruktion von Identitäten, Rollen, Narrativen und anderen sprachlichen Mitteln der Definition von Wissen zu erfassen und mögliche diskursive Machtverschiebungen

durch digitale Deliberationsverfahren zu erfassen. Methodisch würde dies eine begleitende Beobachtung der Verfahren nahelegen, die erst nach der praktischen Etablierung der modernen Verfahren möglich sein wird.

Finanzierung

Die Forschung für diesen Aufsatz wurde gefördert aus dem mFUND-Projekt „InnoPart - Innovative Partizipation: Moderne räumliche Informationssysteme zur beteiligungsorientierten Planung von Infrastrukturmaßnahmen“ durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI, Kennziffer 19F2086A).

Literatur

- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Bandelow, Nils C. (1999). *Lernende Politik. Advocacy Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik*. Berlin: Edition Sigma.
- Bandelow, Nils C., Kundolf, Stefan & Lindloff, Kirstin (2013). *Agenda Setting für eine nachhaltige EU-Verkehrspolitik: Akteurskonstellationen, Machtverhältnisse und Erfolgsstrategien*. Baden-Baden: Nomos.
- Bandelow, Nils C., Schröder, Ilana & Löwner, Marc-Oliver (2023). Virtuelle Bürgerbeteiligung beim Schienenbau: Katalysator für Konfliktentwicklungen? In Detlef Sack, Holger Straßheim & Karsten Zimmermann (Hrsg), *Renaissance der Verkehrspolitik* (S. 355–382). Wiesbaden: Springer.
- Bandelow, Nils C. & Thies, Barbara (2014). Gerechtigkeitsempfindungen bei Großprojekten als Ursache von Konflikteskalationen? Vertrauen und Legitimität als moderierende Faktoren illustriert am Beispiel der Konflikte um die Erweiterung des Frankfurter Flughafens. *Politische Psychologie*, 4 (1), 24–37.
- Di Nucci, Maria Rosaria & Brunnengräber, Achim (2017). In Whose Backyard? The Wicked Problem of Siting Nuclear Waste Repositories. *European Policy Analysis*, 3 (2), 295–323. <https://doi.org/10.1002/epa2.1028>.
- Döhler, Marian (2019). Wag the Dog: Governing German Rail from a Principal-Agent Perspective. *European Policy Analysis*, 5 (2), 210–231. <https://doi.org/10.1002/epa2.1049>.
- Dombrowski, Uwe, Karl, Alexander, Vogeler, Colette S., Bandelow, Nils C., Supke-Zeilinga, Kristin, Huke, Petra, Körner, Dirk, Wendler, Jens, Brandel, Thilo, Aplowski, Andreas, Anders, Stephan, Braune, Anna, Schneider, Mario & Ruiz Durán, Christina (2020). *Zukunft Baupartizipation. Handlungsleitfaden für die erfolgreiche Integration von Stakeholdern bei industriellen Bauvorhaben*. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Eckardt, Frank (2019). Heimat ohne Tamtam. In Edoardo Costadura, Klaus Ries, & Christiane Wiesefeldt (Hrsg), *Heimat global* (S. 197–218). Bielefeld: transcript.
- Elster, Jon (2000). Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies. *Journal of Constitutional Law*, 2 (2), 345–421.
- Entman, Robert M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.

- Fischer, Frank (1993). Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse. In Adrienne Héritier (Hrsg), *Policy-Analyse* (S. 451–470). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heidrich, Sebastian & Bandelow, Nils C. (2019). Wenn der Bagger rollt: Warum politische Konflikte um große Infrastrukturprojekte gewaltsam eskalieren. *Politische Vierteljahresschrift*, 60 (3), 539–560. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00175-9>.
- Heuser, Tilmann & Reh, Werner (2016). Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes. In Oliver Schwedes, Weert Canzler & Andreas Knie (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik* (S. 237–264). Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04693-4_13.
- Hogg, Michael A., Abrams, Dominic & Brewer, Marilyn B. (2017). Social Identity: The Role of Self in Group Processes and Intergroup Relations. *Group Processes & Intergroup Relations*, 20 (5), 570–581. <https://doi.org/10.1177/1368430217690909>.
- Hornung, Johanna, Bandelow, Nils C. & Vogeler, Colette S. (2019). Social Identities in the Policy Process. *Policy Sciences*, 52 (2), 211–231. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9340-6>.
- Jehling, Mathias & Hartmann, Thomas (2017). Gerechtigkeit und Infrastrukturplanung. *Politische Studien*, 68 (475), 80–88.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M. & Ingold, Karin (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Hrsg), *Theories of the Policy Process* (S. 135–170). Boulder, CO: Westview Press.
- Jones, Michael D, McBeth, Mark K & Shanahan, Elizabeth (Hrsg.) (2022). *Narratives and the Policy Process: Applications of the Narrative Policy Framework*. Bozeman, MT: Montana State University Library.
- Koch, Felix Julian, Rademann, Jenny & Fink, Simon (2022). Can Parliament Govern the Transport Transition? How the German Bundestag Scrutinizes Rail Projects. *Energy, Sustainability and Society*, 12 (1). <https://doi.org/10.1186/s13705-022-00346-4>.
- Krüger, Timmo (2021). Energiekonflikte und Demokratiekrise. Eine radikaldemokratische Perspektive auf das Ringen um Gemeinwohlziele der Energiewende. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (4), 539–563. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00289-w>.
- Lindloff, Kirstin, Lisetska, Katharina, Eisenmann, Thomas & Bandelow, Nils C. (2017). Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy Recht und Management*, 10 (1), 89–115. <https://doi.org/10.3224/dms.v10i1.05>.
- Lisetska, Katharina (2017). *Effizienzsteigerung in der Planung von Infrastrukturvorhaben durch informelle Bürgerbeteiligung*. Bingen: PMC Media.
- Löwner, Marc-Oliver, Bandelow, Nils C., Gerke, Markus, Hillen, Florian, Klein, Lisa, Schmidt, Alena & Siefer, Thomas (2020). Towards Innovative Participation-Oriented Planning of Infrastructure Measures. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences XLIII-B4–2020*, 55–61. <https://doi.org/10.5194/isprs-archives-XLIII-B4-2020-55-2020>.
- Manzo, Lynne & Devine-Wright, Patrick (Hrsg.) (2021). *Place Attachment: Advances in Theory, Methods, and Applications*. London and New York: Routledge.
- Massa, Agostino (2019). Coping with the „Nimby Syndrome“: Political Issues Related to the Building of Big Infrastructures in Liberal Democracy Countries. *Security and Defence Quarterly*, 23 (1), 48–62. <https://doi.org/10.35467/sdq/103348>.
- Nullmeier, Frank (1993). Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In Adrienne Héritier (Hrsg), *Policy-Analyse* (S. 175–196). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Nullmeier, Frank (2000). Argumentationsmacht und Rechtfertigungsfähigkeit schwacher Interessen. In Ulrich Willems & Thomas von Winter (Hrsg), *Politische Repräsentation schwacher Interessen* (S. 93–109). Opladen: Leske + Budrich.
- Offe, Claus (1969). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In Gisela Kress & Dieter Senghaas (Hrsg), *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme* (S. 155–189). Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Olson, Mancur (1965). *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Renn, Ortwin, Köck, Wolfgang, Schweizer, Pia-Johanna, Bovet, Jana, Benighaus, Christina, Scheel, Oliver & Schröder, Regina (2014). Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende. Neun Thesen zum Einsatz und zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 11 (5), 281–287.
- Ross, Stephen A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Pricipal's Problem. *American Economic Review*, 63 (2), 134–139.
- Rychlik, Jasmin, Hornung, Johanna & Bandelow, Nils C. (2021). Come Together, Right Now: Storylines and Social Identities in Coalition Building in a Local Policy Subsystem. *Politics & Policy*, 49 (5), 1216–1247. <https://doi.org/10.1111/polp.12431>.
- Sabatier, Paul A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21 (2–3), 129–168.
- Sabatier, Paul A., Hunter, Susan & McLaughlin, Susan (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *The Western Political Quarterly*, 40 (3), 449–476. <https://doi.org/10.2307/448385>.
- Sack, Benjamin C. (2017). Gewinnen, Verlieren und lokale Betroffenheit bei Volksabstimmungen: Auswirkungen auf die Demokratiezufriedenheit im zeitlichen und räumlichen Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 58 (1), 75–97. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2017-1-77>.
- Sager, Fritz (2016). Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Verkehrspolitik: Eine Einführung. In Oliver Schwedes, Weert Canzler & Andreas Knie (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik* (S. 119–136). Wiesbaden: Springer VS.
- Sager, Fritz, Kaufmann, David & Hornung, Johanna (2022). Infrastrukturpolitik. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlhnhöfer (Hrsg), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 1–26). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05678-0_29-1.
- Saretzki, Thomas (2009). From Bargaining to Arguing, from Strategic to Communicative Action? Theoretical Distinctions and Methodological Problems in Empirical Studies of Deliberative Policy Processes. *Critical Policy Studies*, 3 (2), 153–183. <https://doi.org/10.1080/19460170903385650>.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schulz-Hardt, Stefan, Frey, Dieter, Lüthgens, Carsten & Moscovici, Serge (2000). Biased Information Search in Group Decision Making. *Journal of Personality and Social Psychology*, 78 (4), 655–669. <https://doi.org/10.1037//0022-3514.78.4.655>.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2020). Repräsentative Demokratie und politische Partizipation. In Astrid Lorenz, Christian Pieter Hoffmann & Uwe Hirschfeld (Hrsg), *Partizipation für alle und alles?* (S. 183–202). Wiesbaden: Springer VS.
- Stone, Deborah A. (2012). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton & Company.
- Vatter, Adrian & Heidelberger, Anja (2014). Volksentscheide nach dem Sankt-Florians-Prinzip? Das Abstimmungsverhalten zu Stuttgart 21 und großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich. In Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Hans-Joachim Lauth & Fabian Wittreck (Hrsg), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013* (S. 9–54). Baden-Baden: Nomos.

- Vogeler, Colette S. & Bandelow, Nils C. (2018). Mutual and Self Perceptions of Opposing Advocacy Coalitions: Devil Shift and Angel Shift in a German Policy Subsystem. *Review of Policy Research*, 35 (5), 717–732. <https://doi.org/10.1111/ropr.12299>.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York; London: Free Press; Collier Macmillan.
- Wolf, Eva Elizabeth Anne & Dooren, Wouter Van (2021). Fatal Remedies. How Dealing With Policy Conflict Can Backfire in a Context of Trust-Erosion. *Governance*, 34 (4), 1097–1114. <https://doi.org/10.1111/gove.12630>.
- Zilles, Julia & Marg, Stine (2022). Protest and Polarisation in the Context of Energy Transition and Climate Policy in Germany: Mindsets and Collective Identities. *German Politics*, (early view), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2059469>.

Anschriften der Autor*innen:

Prof. Dr. Nils C. Bandelow, Technische Universität Braunschweig, Institute of Comparative Politics and Public Policy, Bienroder Weg 97, 38106 Braunschweig,
E-Mail: nils.bandelow@tu-braunschweig.de.

Ilana Schröder, Technische Universität Braunschweig, Institute of Comparative Politics and Public Policy, Bienroder Weg 97, 38106 Braunschweig,
E-Mail: ilana.schroeder@tu-braunschweig.de.