

# KONSSENSUS KONFERENZ

SCHAFFUNG eines  
ÖFFENTLICHEN BEWUSSTSEINS  
FÜR KONTROVERSE THEMEN:  
ZUR GESELLSCHAFTLICHEN  
KONFLIKTLÖSUNG  
BEITRAGEN



Teilnehmende:  
Gruppe bis  
30 Personen



1-3  
Tage  
Dauer

Kosten:  
VERGLEICHSWEISE  
KOSTENINTENSIV,  
DA UMFANGREICHER  
PROZESS



1. Wissen  
Wissens-  
Aneignung



3. DISKUSSION MIT  
SACHVERSTÄNDIGEN



2. EINGRENZUNG  
DES THEMAS



# Konsensuskonferenz

## 1. Ziele und Voraussetzungen

Die dänische Behörde für Technikfolgenabschätzung (Teknologi-Rådet) entwickelte die Konsensuskonferenz in den 90er Jahren. Sie kommt auch in anderen Ländern Europas seit ungefähr 15 Jahren erfolgreich zur Anwendung. Die Methode weist viele Gemeinsamkeiten mit der vom deutschen Peter C. Dienel entwickelten Planungszelle/Bürgergutachten aus. Ebenso sind Einflüsse amerikanischer Mediations- und Verhandlungsmethoden erkennbar. Obwohl die Methode für die Technikfolgenabschätzung konzipiert wurde, wird sie heute auch für andere Fragen herangezogen, z. B. beim Schutz natürlicher Ressourcen, in der Stadtentwicklung oder bei ethischen und moralischen Fragestellungen.

Das Verfahren ermöglicht den Bürgern politische Prozesse mitzugestalten, die von Interesse für ein soziales System sind. Die Konsensuskonferenz ergänzt den häufig von Fachexperten und Politikern dominierten öffentlichen Diskurs durch die qualifizierte Laiensicht einer Bürgergruppe. Es sollen diejenigen an Entscheidungen beteiligt werden, die später mit deren Konsequenzen leben müssen.

Konsensuskonferenzen zielen auf die Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins für kontroverse Themen, tragen zur gesellschaftlichen Konfliktlösung bei und ermöglichen die direkte und indirekte Beteiligung der Öffentlichkeit an relevanten Entscheidungen. Direkt beteiligt ist das Laienpanel, welches Standpunkte und Handlungsempfehlungen erarbeitet, indirekt die breite Öffentlichkeit, die über das Verfahren und die Ergebnisse der Konferenz umfassend informiert wird.

Die Ergebnisse der Konsensuskonferenz dienen der Politikberatung. Die politischen Entscheidungsträger haben dadurch die Möglichkeit, aber nicht die Pflicht, die Sichtweisen von Bürgern, die sich über einen längeren Zeitraum intensiv

mit einem Thema beschäftigt haben, bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Die durch den Prozess der gezielten Wissensaneignung sowie Diskussion mit Fachexperten und Interessenvertretern geschärfte Laiensicht einer Bürgergruppe kann zur Lösung unterschiedlichster gesellschaftlicher Herausforderungen beitragen, z. B.:

- ▶ bei der Identifizierung möglicher Konflikte in Entwicklungsphasen;
- ▶ beim Aufzeigen von Lösungsoptionen für Konflikte;
- ▶ bei der Identifizierung von Schwachstellen bisheriger Entscheidungen;
- ▶ beim Initiieren von Debatten zu einem gesellschaftlich wichtigen Thema.

Das Ergebnis einer Konsensuskonferenz ist nicht in jedem Fall und zwangsläufig ein Konsens. Ebenso bedeutend kann die Herausarbeitung von Meinungsverschiedenheiten sein, um z. B. Klarheit hinsichtlich der Wahrnehmung eines gesellschaftlich relevanten Themas zu schaffen. Eine nicht überbrückbare Meinungsverschiedenheit einer informierten Gruppe könnte z. B. auf eine starke Polarisierung bei dieser Frage im gesamten sozialen System hinweisen.

Konsensuskonferenzen liegen wichtige Prinzipien zugrunde, u. a.:

- ▶ **Repräsentation:** Die Zusammensetzung der Bürgergruppe in Bezug auf soziale, demografische und geografische Kriterien (z. B. Geschlecht, Alter, Bildung, Berufstätigkeit und Familienstand) muss heterogen sein.
- ▶ **Autonomie:** Die Bürgergruppe bestimmt allein den inhaltlichen Rahmen ihrer Diskussionen und Anhörungen. Sie entscheidet über den Verfahrensverlauf sowie die Einladung von Fachexperten und Interessensvertretern zu den Anhörungen und formuliert die Fragestellungen für die Diskussionen mit den Gästen.
- ▶ **Öffentlichkeit:** Die Diskussionen mit den Fachexperten und Interessensvertretern, die Vorstellung des Gutachtens sowie die offizielle Übergabe des Votums der Bürgergruppe an die politischen Entscheidungsträger sind öffentlich.

Die Konsensuskonferenz ist häufig hinsichtlich ihrer Wirkungen evaluiert worden. Die Ergebnisse haben in der Vergangenheit zur Verbesserung des Verfahrens geführt und lassen eine Abschätzung zu, ob die Methode in der Lage ist, die an sie gerichteten Erwartungen zu erfüllen. Die Untersuchungen zeigen, dass die Bürger durchaus in der Lage sind, sich das erforderliche Wissen für die Bearbeitung komplexer und abstrakter Themen anzueignen, die sozialen und ethischen Konsequenzen gesellschaftlicher Entwicklungen zu reflektieren und fundierte Empfehlungen für spätere politische Entscheidungen zu erarbeiten.

Das Verfahren leistet einen Beitrag zur Überwindung der Distanz zwischen Politik und Gesellschaft. Über die Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse liegen allerdings nur wenige Untersuchungen vor. Die Qualität des Dialogs zwischen den Bürgern und den geladenen Sachverständigen und Experten ist ebenso untersucht worden. Es wird kritisiert, dass der echte Dialog, in dem beide Seiten aufeinander zugehen und bereit sind, die Position des Gegenübers zu verstehen und den eigenen Standpunkt zu hinterfragen, oft verbesserungswürdig ist.

Die Bürgergruppe arbeitet selbständig an einem Thema und gelangt über gezielte Wissensaneignung, durch den Dialog mit Sachverständigen und Experten sowie über einen Prozess intensiver Meinungsbildung in der Gruppe zu »Bürgerpositionen«, die sie dann in einem öffentlichen Gutachten vertreten. Das von den Bürgern erarbeitete Dokument ist nicht bindend für die Politik, kann Entscheidungsträgern jedoch helfen, rechtzeitig neue Konfliktlagen und Lösungsoptionen zu erkennen.

## **2. Organisation und Ablauf**

Die Meilensteine auf dem Weg zur erfolgreichen Durchführung einer Konsensuskonferenz sind eng mit den folgenden Punkten verbunden: Thema, Organisation, Moderation, Bürgergruppe und Ablauf.

## 2.1 Thema

Konsensuskonferenzen sind aufwendige Verfahren, die vergleichsweise viel Zeit und Ressourcen bei der Vorbereitung und Durchführung binden. Das zu behandelnde Thema sollte demzufolge eine hohe politische, wissenschaftliche und/oder gesellschaftliche Relevanz ausweisen. Dabei lässt sich nicht nur vom Status quo ausgehen, sondern es sollte berücksichtigt werden, dass sich die Bedeutung des Themas während der Vorbereitungs- und Durchführungsphase wandeln kann. Geänderte politische Rahmenbedingungen können hier ebenso eine Rolle spielen wie neue wissenschaftliche Erkenntnisse.

## 2.2 Organisation

Das Organisationsteam einer Zukunftskonferenz sollte projekterfahren und unabhängig sein, denn es engagiert nicht nur die Moderatoren, sondern ist auch für die Auswahl der Bürgergruppe zuständig. Mit der Organisation des Verfahrens sollten ausschließlich Personen beauftragt werden, die keinen unmittelbaren Bezug zum Konflikt bzw. Thema der Konferenz ausweisen. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die Methode nicht für Partikularinteressen missbraucht wird.

Zusammen mit dem Moderator strukturiert das Organisationsteam den Ablauf der dreitägigen Konferenz. Darüber hinaus erstellen die Organisatoren eine Vorschlagsliste geeigneter Sachverständiger für die Beratungen mit der Bürgergruppe. Weitere wichtige organisatorische Aufgaben betreffen die Auswahl guter Fachliteratur für die Bürger sowie die Vorbereitung geeigneter Tagungsräume und -materialien. Ebenso sollte eine über den gesamten Verlauf der Konferenz tragende Strategie der Öffentlichkeitsarbeit definiert werden.

Konsensuskonferenzen auf nationaler und transnationaler Ebene brauchen eine lange Vorbereitungszeit. Entsprechend verringert sich der Aufwand bei Konferenzen auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Die Zusammenstellung der Bürgergruppe ist einfacher. Die Kosten für Reisen der Bürger zu Veranstaltungsorten reduzieren

sich oder entfallen ganz. Oft wird die Zeit, vor allem für die Beratungen der Bürger untereinander und mit den Sachverständigen zu knapp bemessen. Dadurch werden die Bürger genötigt, auch in den Erholungsphasen zu arbeiten.

### **2.3 Moderation**

Eine erfahrene und unparteiische Moderation über alle Etappen des Verfahrens ist eine der zentralen Voraussetzungen für das Gelingen einer Konsensuskonferenz. Bürger, die sich mit großer Wahrscheinlichkeit nicht kennen und mit Blick auf das Thema und den Prozess Laien sind, müssen in kurzer Zeit zu einem Team zusammenwachsen und konkrete Ergebnisse vorlegen können. Immer wieder müssen Krisen, die in allen Phasen der Veranstaltung auftreten und den Ausgang der Konferenz gefährden können, gemeistert werden. Die Motivation der Gruppe muss in allen Phasen erhalten bleiben.

Die Begleitung der Bürgergruppe über drei Sitzungsperioden überfordert oft einen Moderator, sodass idealerweise zwei Personen diese Aufgabe übernehmen. Sie sollten ein breites Spektrum an Seminar- und Moderationsmethoden nutzen, um ein effizientes Arbeiten der Gruppe fördern sowie das Wissens- und Erfahrungspotential der Bürger in der knappen zur Verfügung stehenden Zeit strukturiert „abschöpfen“ zu können. Die Moderation sorgt innerhalb der Gruppe für eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Thema und für die konstruktive Interaktion mit den externen Sachverständigen.

Eine der schwierigsten Fragen ist, wie die Bürgergruppe Entscheidungen trifft. Verschiedene Formen sind möglich, z. B.:

- ▶ Einstimmigkeit: Alle Teilnehmer müssen einen Beschluss, eine Position oder Formulierung befürworten. Dabei besteht die Gefahr, dass viele Aspekte des Themas im Bürgergutachten nicht auftauchen, da sie nicht von allen Teilnehmern mitgetragen werden.

- ▶ Kompromiss: Die Gruppe nimmt eine inhaltliche Entscheidung an, auch wenn nicht alle Mitglieder diese vollständig befürworten, Teilnehmer sich enthalten, partielle Vorbehalte formulieren, jedoch kein Veto einlegen bzw. dagegen stimmen.
- ▶ Mehrheitsentscheidung: Eine inhaltliche Entscheidung bzw. Position wird gegen den Widerspruch einer Minderheit durchgesetzt. Wichtig ist dabei, dass die Minderheitenpositionen deutlich erkennbar im Abschlussgutachten stehen.

## 2.4 Bürgergruppe

Die 12 bis 30köpfige Bürgergruppe kann nicht die Gesellschaft repräsentieren, sollte aber heterogene Lebenserfahrungen und unterschiedliche Wertevorstellungen zusammenführen und ein breites Spektrum sozialer Milieus und geographischer Regionen abbilden. Die Auswahl der Bürger erfolgt insofern nach Kriterien, die die Präsenz unterschiedlicher Altersgruppen, verschiedener Ausbildungsniveaus und Berufsgruppen, die Geschlechterparität und eine gleichmäßige geographische Verteilung in der Gruppe sichern. Die teilnehmenden Bürger dürfen nicht beruflich oder über Interessenverbände mit dem Thema verbunden sein.

Für die Teilnahme an einer Konsensuskonferenz müssen die Bürger die Bereitschaft mitbringen:

- ▶ an mindestens drei Wochenenden ehrenamtlich an einer Konferenz mit engem Zeitplan teilzunehmen;
- ▶ sich zwischen den drei Zusammenkünften Wissen über das Thema anzueignen;
- ▶ das Thema mit Fachleuten und Interessengruppen öffentlich zu diskutieren;
- ▶ den anstrengenden Prozess des Herausarbeitens von Standpunkten in der Gruppe mitzutragen;
- ▶ selbständig ein Positionspapier zu erarbeiten, welches alle relevanten Meinungen und Kontroversen zum Thema widerspiegelt.

Um diese Bereitschaft müssen die Organisatoren werben. Idealerweise bilden die Organisatoren eine in der Gesellschaft anerkannte, unparteiische Institution, die für eine professionelle und entscheidungsoffene Durchführung des Verfahrens bürgt und damit überzeugend auf die Kandidaten wirkt. Für die Auswahl der Bürger können entsprechend der örtlichen Situation unterschiedliche Verfahren eingesetzt werden, z. B.:

- ▶ Zeitungsannoncen und Onlinewerbung;
- ▶ Direkte (persönliche) Ansprachen durch die Organisatoren und beteiligten Institutionen oder
- ▶ Zufallsauswahl über das Melderegister.

Die Zufallsauswahl über das Melderegister hat den Vorteil, aus der Menge (fast) aller Mitglieder der Gesellschaft eine Auswahl treffen zu können. Bei den anderen Verfahren ist die Grundgesamtheit durch die Methode bereits eingeschränkt. So erreicht man z. B. über Zeitungsannoncen nur eine bestimmte Zielgruppe. Dagegen ist die Auswahl über das Melderegister das teuerste und aufwendigste Verfahren.

Die über das Melderegister in den Regionen ermittelten Adressaten erhalten per Post eine Einladung, sich um eine Teilnahme zu bewerben. Ein Hintergrundartikel informiert in verständlicher Form über das Thema sowie den gesellschaftlichen und politischen Kontext. Von den Kandidaten werden in einem Fragebogen nähere Angaben zur Person und zu den Gründen der Bewerbung erbeten. Anhand der Angaben zur Person kann dann eine Sortierung nach vorab festgelegten Kriterien erfolgen. Aus dieser Gruppe werden anschließend die Teilnehmer – z. B. nach dem Losverfahren – ausgewählt.

## **2.5 Ablauf**

### **2.5.1 Erstes Treffen: Wissensaneignung**

Beim ersten Treffen kommen Menschen mit unterschiedlichen Lebens- und Erfahrungshintergründen zusammen. Der Wissenstand zum Konferenzthema wird sehr

unterschiedlich sein und viele Teilnehmer werden noch keine Erfahrungen mit Konsensuskonferenzen oder anderen partizipativen Verfahren gesammelt haben. Die daraus resultierende Unsicherheit müssen die Moderatoren und Organisatoren den Teilnehmern schnell nehmen, damit aus der zufällig zusammengestellten Gruppe schnell ein produktives Team entsteht. Hierbei gilt, dass jeder Bürger ein Experte seines Lebensumfeldes ist.

Am Anfang des ersten Treffens gilt es zudem, die Verfahrensregeln für die Beratungen und Treffen festzulegen. Die Bürgergruppe muss u. a. klären:

- ▶ Wie gehen wir respektvoll miteinander um?
- ▶ Wie verfahren wir bei Problemen innerhalb der Gruppe?
- ▶ Wann arbeiten wir? Wie viele Pausen brauchen wir?
- ▶ Wie gehen wir mit der Presse und der Öffentlichkeit um?
- ▶ Welche Arbeitsmethoden wählen wir?
- ▶ Wie gelangen wir zu Entscheidungen und Positionen?

Im Anschluss an die Klärung der verfahrenstechnischen Fragen beginnt die Bürgergruppe mit der inhaltlichen Arbeit. Dabei hören die Laien mehrere Fachexperten, die in ihren Präsentationen das Konferenzthema aus möglichst vielen unterschiedlichen Blickwinkeln (z. B. ökologische, soziale, rechtliche oder finanzielle Aspekte) beleuchten. Für die weiterführenden Beratungen ist es von Vorteil, wenn die Fachexperten den Bürgern ihre Präsentationen zur Verfügung stellen.

Nach jedem Vortrag, der nicht länger als 30 Minuten dauern sollte, können die Laien Verständnisfragen stellen. Die Moderatoren haben darauf zu achten, dass die Bürger nicht beginnen, die Vorträge der Experten zu kommentieren oder Koreferate halten, denn es geht in dieser Phase ausschließlich darum, den fachlichen Horizont zu erweitern. Die Organisatoren unterstützen diesen Prozess, indem sie z. B. passende Fachliteratur zur Verfügung stellen. Abschließend werden mit Hilfe der Moderatoren die Informationen geordnet.

### 2.5.2 Zweites Treffen: Eingrenzung des Themas

Das zweite Treffen sollte mehrere Tage nach dem ersten stattfinden, denn es braucht Zeit, die vielen neuen Informationen zu »verdauen« und Kernthemen zu identifizieren. Mit Blick auf letzteres kann es überraschende Wendungen geben. Aspekte, die aus der Politiker- und Expertensicht eher zweitrangig erscheinen, können für die Bürger eine wichtige Rolle spielen. Das Setzen von thematischen Schwerpunkten ist nicht nur wichtig, weil es Rückschlüsse auf Präferenzverteilungen in der Gesellschaft ermöglicht, sondern auch aus zeitlichen Gründen: Nicht alle Aspekte des Konferenzthemas lassen sich i. d. R. eingehend behandeln.

Die Auswahl der Schwerpunkte sollte mit Hilfe einer angemessenen Methode erfolgen, denn dabei handelt es sich um jene Themen, die später im Bürgergutachten auftauchen. Jeder durch die Bürger identifizierte Themenblock muss mit konkreten Fragen untersetzt sein, damit die beim dritten Treffen stattfindende Diskussion mit den Sachverständigen alle wichtigen Aspekte aufnimmt.

Neben der inhaltlichen Vorbereitung entscheidet die Bürgergruppe am zweiten Wochenende über den methodischen Zuschnitt des dritten Treffens mit den Sachverständigen. Die Erörterung von komplizierten wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen mit Fachexperten in der Öffentlichkeit ist teilweise für die Bürger eine völlig neue Erfahrungen. Eine gute Vorbereitung auf das dritte Treffen berücksichtigt daher auch das Abbauen von Berührungsängsten. Ebenso müssen sich die Fachexperten darauf einstellen, dass sie ihre wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vor einem Fachpublikum vorstellen, sondern mit Laien diskutieren. Die von den Bürgern formulierten Fragen werden ihnen vorab zugesandt.

### 2.5.3 Drittes Treffen: Diskussion mit Sachverständigen

Das dritte Treffen beginnt mit einer öffentlichen Anhörung und Diskussion zwischen der Bürgergruppe und den eingeladenen Experten. Zunächst beantworten

die Gäste die Fragen der Bürger, danach beginnt der Dialog zwischen Panel und den Sachverständigen. Während diese meist zweitägige Debatte von der Öffentlichkeit und den Medien verfolgt werden kann, erfolgt die anschließende Erarbeitung des Positionspapiers der Bürgergruppe unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

In dieser Phase kombinieren die Bürger ihre Vorkenntnisse mit den Ergebnissen der vorangegangenen Diskussionen und erarbeiten daraus ihre Positionen. Es werden unterschiedliche Moderationsmethoden angewandt, um alle Bürger an dem oft anstrengenden Prozess zu beteiligen und alle Positionen im Abschlussdokument entsprechend würdigen zu können. Der Zeitaufwand für das kräftezehrende Ringen um Formulierungen, die alle Bürger mittragen sollten, wird häufig unterschätzt. Und die Organisatoren sind gut beraten, alles Notwendige für eine lange, arbeitsreiche Nacht vorzubereiten.

Der darauffolgende Morgen ist der Höhepunkt einer jeden Konsensuskonferenz. Das Bürgerpanel stellt sein Positionspapier bzw. Bürgergutachten den Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft vor und übergibt das Dokument den anwesenden politischen Repräsentanten. In der sich anschließenden Diskussion wird es vor allem um die Frage gehen, wie die Positionen der Bürgergruppe in die politische Debatte einfließen können. Die Präsenz möglichst vieler mit dem Thema befassten Akteure und interessierter Bürger ist ein wichtiger Indikator für das erfolgreiche Bemühen der Organisatoren, die Bedeutung des Verfahrens für die Politik und den gesellschaftlichen Diskurs zu verdeutlichen.

### **3. Referenzen und Literatur**

- Goldschmidt, Rüdiger; Renn, Ortwin. (2006): Meeting of Minds – European Citizens' Deliberation on Brain Sciences Final Report of the External Evaluation. Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, Nr. 5.
- Joss, Simon (2000): Die Konsensuskonferenz in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg.

- 
- Kailer, Katja; Naumann, Jörg (2006): Bürgerkonferenzen – ein erster Schritt zu einem bürgernahen Europa? In: Praxis politische Bildung, Nr. 2, S. 133-152.
- Köberle, Sabine (2000): Die Konsensuskonferenz im Agenda 21-Prozess der Stadt Ulm. Praxisbericht Nr. 160. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.
- Schicktanz, Silke; Naumann, Jörg (2003): Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs.
- Steyaert, Steff; Vandensande, Tinne (2007): European Citizens' Deliberation. Method Description. King Baudouin Foundation.
- Steyaert, Steff; Vandensande, Tinne (2007): European Citizens' Deliberation. Method Description.
- Zimmer, René (2003): Begleitende Evaluation der »Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik«. Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung.