



Gisela Erler
Die Früchte der Bürgerbeteiligung

Policy Paper No. 2

Gisela Erler Die Früchte der Bürgerbeteiligung

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag bei der Heinrich-Böll-Stiftung Brandenburg vom 10. Juli 2014.

Im Rahmen des Projekts »Gut vertreten? Update für Demokratie«
Veranstaltungen und Dokumentationen unter gutvertreten.boell.de

Zum Beitrag

Nach »Stuttgart 21« rückte das Thema Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg in den zentralen Fokus der Politik. Doch wie funktioniert Bürgerbeteiligung eigentlich? Wie können die Menschen transparent an politischen Entscheidungsprozessen teilhaben? Und lässt sich die parlamentarische Demokratie überhaupt mit einem Votum der Bevölkerung vereinbaren?

Gisela Erler ist seit 2011 Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg. In ihrem Beitrag befasst sie sich mit den Schwierigkeiten des zivilisierten Streitens, mit konkreten Beteiligungsprojekten und den Herausforderungen direkter Demokratie zwischen Habermas, der Schweiz und einer Eisdielen auf dem Land.

Zur Person

GISELA ERLER ist Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg. Sie hat Germanistik und Soziologie studiert und forschte zu den Themen Familie, Beruf und Geschlechterrollen. Als Staatsrätin besteht ihre zentrale Aufgabe darin, die Bürgerbeteiligung im Land Baden-Württemberg auszubauen und zu stärken.



Das Thema Bürgerbeteiligung ist in den letzten Jahren immer stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. In Baden-Württemberg war die Politik insbesondere nach Stuttgart 21 gefordert, sich intensiv mit dem Thema auseinanderzusetzen. Wie wir dies anpacken, möchte ich Ihnen in diesem Beitrag beschreiben.

Was wollen wir erreichen?

Zunächst kurz zur Geschichte meines Amtes: In Baden-Württemberg kam bei den Landtagswahlen 2011 – nach den Konflikten um Stuttgart 21, aber auch nach Fukushima – eine grün-rote Regierung zustande, in der Winfried Kretschmann Ministerpräsident wurde.

In Baden-Württemberg kann sich der Ministerpräsident immer einen Staatsrat oder eine Staatsrätin für das Kabinett aussuchen. Dabei handelt es sich um ein Ehrenamt in einem Bereich, das dem Ministerpräsidenten besonders wichtig ist. Winfried Kretschmann wählte 2011 das Thema »Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft« und bat mich, das Amt der Staatsrätin zu übernehmen.

Seitdem haben wir bereits einiges bewegt, angestoßen oder umgesetzt, sind aber natürlich auch vom Scheitern betroffen. Beispielsweise hatten wir gerade ein Verfahren, das eigentlich sehr schön lief: Beteiligungsprozesse in einem Städtchen namens Tuningen. Wir wollten dort ein Großgefängnis bauen, das von der Bevölkerung aber durch einen Bürgerentscheid abgelehnt wurde.

Häufig lässt sich nach Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg feststellen, dass die Menschen hinterher auf Jahre verfeindet sind. Oft gehen dann tiefe Risse durch die Gemeinden. Daher ist eines unserer Ziele, in der Demokratie zivilisiertes Streiten zu lernen. Das ist uns in Tuningen auch sehr gut gelungen. Es geht also nicht immer nur um die Frage, was ich durchsetzen will, sondern auch darum, überhaupt eine Dialogkultur zu schaffen.

Was sind die Aufgaben der Staatsrätin?

Meine Aufgabe ist es, die Aktivitäten im Bereich Bürgerbeteiligung zu bündeln. Das heißt, wir sprechen mit jedem Haus – Justiz-, Verkehrs-, Umwelt-, Sozialministerium etc. – aktiv über Bürgerbeteiligung. In der Planung ist das ein großes Thema, ebenso in der Schulentwicklung oder der Gesundheitspolitik. Deshalb versuchen wir, das Thema anzusprechen und weiterzuentwickeln. Wir haben dazu

einen Kabinettsausschuss, in dem sich die Kabinettsmitglieder oder ihre Amtschefs mit diesem Thema befassen. Wir beraten auch andere Häuser dabei, wie sie Beteiligungsprozesse aufsetzen können – zum Beispiel hatten wir den Nationalpark Nordschwarzwald als großes Thema, vielleicht haben Sie davon gehört.

Die größte Frage bei uns ist aber immer, ob wir uns überhaupt im Modus der Bürgerbeteiligung befinden, ob die Bevölkerung also an Planungen beteiligt wird. Auf der einen Seite – in der Planfeststellung und Infrastrukturplanung – haben die Bürgerinnen und Bürger in der Regel kein Stimm- oder Entscheidungsrecht, sondern sind – wenn es gut geht – Partner der Verwaltung oder Politik. Auf der anderen Seite gibt es den Bürger- oder Volksentscheid, bei dem die Menschen tatsächlich entscheiden können. Wir bemühen uns, beides zu koppeln; das heißt, die Bevölkerung zunächst intensiv zu beteiligen und anschließend an den Stellen, wo es möglich ist, Bürger- oder Volksentscheide durchzuführen.

Wenn die Bürgerbeteiligung allerdings nicht gut ist und die Bevölkerung kein Vertrauen in die Verwaltung hat, können auch vielleicht sinnvolle Projekte nur schwer per Bürgerentscheid umgesetzt werden – das haben wir gerade in Berlin bei Tempelhof gesehen. Es geht ja nicht nur um die Frage, was man bauen will, sondern auch darum, wie die Beziehung zwischen Bevölkerung und Verwaltung überhaupt aussieht.

Wie funktioniert direkte Demokratie?

Wir wollen die parlamentarische Demokratie nicht abschaffen. Die Volks- und Bürgerentscheide sind eine Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie. In Baden-Württemberg sind wir in dieser Hinsicht ziemlich weit zurückgefallen. So hat man in Berlin beim Volksentscheid ein Quorum von 20 Prozent, in Baden-Württemberg sind es 33 Prozent. Das ist so hoch, dass von unten bisher noch nie ein Volksentscheid zustande gekommen ist. Der Volksentscheid zu Stuttgart 21 wurde von der Regierung initiiert und war zudem eine Ausnahme, weil ein Volksentscheid laut Verfassung nur in dem Fall angesetzt werden kann, dass die Regierung sich in einer Koalition nicht einig ist.

Wir erleichtern den Volksentscheid jetzt dahingehend, dass er auch mit 20 Prozent möglich wird. Wir hätten sogar gerne ein noch tieferes Quorum gehabt. In der Schweiz existieren gar keine Quoren. Dort gilt bei einem Volksentscheid immer die Mehrheit, egal ob sich 20, 40 oder 80 Prozent beteiligt haben. Das ist auch in Bayern so. Und Bayern ist ein konservativ regiertes Land, in dem es keineswegs so ist, dass nie etwas gebaut werden kann – im Gegenteil, das funktioniert dort ziemlich gut.

Im Falle eines Volksentscheids ersetzt die Wahlbevölkerung also das Parlament in einer Sachfrage – nicht aber das Parlament generell. Es ist sehr wichtig, das deutlich zu machen. In der Raumordnung sowie in Planfeststellungsverfahren sind beispielsweise keine Abstimmungen vorgesehen. Wie schaffen wir es also, dass die Bürgerinnen und Bürger mitreden können, sich aber nicht überrannt und missachtet fühlen, wenn ihre Meinung nicht eins zu eins umgesetzt wird? In Baden-Württemberg haben wir jetzt gemeinsam mit der Opposition beschlossen, die Hürden für direkte Demokratie zu senken. Üblicherweise beschneidet ein Parlament nicht von sich aus seine Rechte – sowas wird in der Regel von außen angestoßen. Sollten wir dies also durchbekommen, wäre das die bisher weitestgehende vom Parlament initiierte Änderung und ein großer Schritt für Baden-Württemberg.

Wie funktioniert Bürgerbeteiligung?

Prinzipiell gilt es, die Bürgerinnen und Bürger früh, transparent und informell einzubeziehen. Der Punkt »informell« ist deshalb wichtig, weil diejenigen, die sich nicht in einem Verfahren betätigt haben, vielleicht gar nicht wissen, dass es bei allen großen Projekten eine Beteiligung gibt, die sich aber nur auf die direkt betroffenen Menschen bezieht, auf die das Bauprojekt auch rechtliche Auswirkungen hat. Eine generelle Diskussion der Bürgerinnen und Bürger kann in diesen Verfahren gar nicht geleistet werden. Daher müssen solche Projekte möglichst früh nach außen getragen und für die Bevölkerung visualisiert werden – und zwar bereits, wenn die Idee entsteht, noch bevor gezeichnet ist oder die Pläne überhaupt konzipiert sind.

Viele Leute können sich in der Regel nicht vorstellen – weder im Guten noch im Schlechten –, wie eine Auto- oder Stromtrasse an einem bestimmten Ort aussehen würde. Man kann dies heute aber mit ausgezeichneten Verfahren sehr gut darstellen. In Schweden oder Österreich müssen Bauanträge inzwischen immer mit diesem Building Information Modeling (BIM) vorgelegt werden, sodass sowohl die Planer als auch die Laien sehen können, wie das fertige Projekt aussehen wird. Die Bürgerinnen und Bürger sind in diesem Fall Gutachter und Berater.

Gleichzeitig ist es wichtig, eine Rückkopplung herzustellen. Die Menschen erwarten nicht, dass immer alles umgesetzt wird; sie sind aber extrem empört, wenn ihre Vorschläge nirgendwo auftauchen. In der Regel wird gar nicht begründet, warum etwas nicht gemacht wurde. Deswegen haben wir jetzt durchgesetzt, dass die Verwaltung jeden nicht umgesetzten Vorschlag begründen und das Votum der Bürgerinnen und Bürger wie ein Gutachten als fachlich ernstzunehmend behandeln muss. Gleichzeitig

soll sie natürlich umsetzen, was sich umsetzen lässt, sofern es fachlich nicht unzureichend ist. Dazu veranstalten wir auch Fortbildungen und Debatten mit unseren Regierungspräsidien und Planungsbehörden. Wir befinden uns in einem ziemlichen Kulturwandel, und der muss auch an Universitäten, bei Planern, Architekten und in vielen anderen Bereichen stattfinden.

Leitfaden für eine neue Planungskultur

Hinter dem ›Leitfaden für eine neue Planungskultur‹ steht die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine Verwaltungsvorschrift ist eine Art Verordnung, kein Gesetz. Sie bindet das Land für seine eigenen Projekte und gilt vor allem für Straßenbau, Landesstraßenbau, Hochwasserschutz sowie für größere Industrieanlagen. Bei allem, was planfeststellungspflichtig ist oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung benötigt, bindet sich das Land dabei selbst. Und die Behörden müssen, wenn es sich um private Projekte handelt, auch auf die Beteiligung privater Träger hinwirken. Inzwischen ist es so, dass die größeren Träger sich durchaus beteiligen, weil sie wissen, dass sie es ohnehin tun müssen.

Zudem bekommen wir jetzt auch eine Art neues Landesumweltgesetz, in dem stehen wird, dass Unternehmen in der Phase der Planfeststellung eine Bürgerbeteiligung durchführen müssen. Ansonsten sind es Soll-Bestimmungen. Das ist komplizierte Juristerei, aber der Nachdruck ist groß, dass nicht nur Behörden, sondern auch private Unternehmen die Bevölkerung früh beteiligen.

Auf die so genannte Stuttgarter Erklärung bin ich besonders stolz, weil sie eine Art Treueschwur der großen Bauindustrie auf die Bürgerbeteiligung darstellt. Dort heißt es: »Wir, Ingenieurinnen, Ingenieure und Bauwirtschaft, erklären hiermit ausdrücklich unsere Bereitschaft, unsere öffentlichen und privaten Auftraggeber bei dieser Öffentlichkeitsbeteiligung tatkräftig zu unterstützen.« Also nicht nur die großen Bauherren werden die Menschen in Zukunft mit einer DIN-Vorschrift beteiligen, sondern auch die Ingenieurinnen und Ingenieure, die sich über den Verband Beratender Ingenieure (VBI) eigene Leitlinien gegeben haben. Diese sind hoch respektiert und eigentlich eine Art Goldstandard. Sie wurden von der Bauindustrie als Lehre aus Stuttgart 21 plus Berlin plus Hamburg etc. erarbeitet und schließen faktisch an den Leitfaden an.

Wir wollen vor allem, dass Projekte früh mit den Bürgerinnen und Bürgern besprochen werden. Die Ingenieure sagen: Wenn wir dann nicht bauen können, dann bauen

wir eben nicht. Aber wir wollen nicht in Situationen geraten, in denen wir aufgerufen werden und in denen die Ingenieurinnen und Ingenieure immer an allem schuld sein sollen. Aus diesem Grund war die Bauindustrie auch bereit, die Beteiligung der Bevölkerung selbst durchzuführen. Sie wird sowohl die Verwaltungsvorschrift als auch den Leitfaden des Landes unterstützen und diese Beteiligungsformate zukünftig bei allen neu anstehenden Projekten umsetzen, so die Stuttgarter Erklärung.

Insgesamt stehen in den Regierungspräsidien im Jahr ungefähr 200 Verfahren an, von denen aber nicht alle strittig sind. Es sind ungefähr 50, die eine größere Beteiligung brauchen. Wenn klar wird, dass ein Verfahren nicht strittig ist, braucht man die Bevölkerung auch nicht zu beteiligen, sonst rollt eine Riesenmaschinerie an, die keiner bezahlen kann. Wenn aber Großprojekte anstehen, müssen die Bürgerinnen und Bürger noch vor der zeichnerischen Planung verbindlich und flexibel beteiligt werden. Verbindlich bedeutet, dass die Behörde das Ergebnis auch würdigen und respektieren muss; flexibel, dass nur beteiligt wird, wenn es wirklich nötig ist. Allerdings muss auch aktenkundig gemacht werden, warum keine Beteiligung stattgefunden hat.

Wir haben dafür den Begriff des Beteiligungsscopings gewählt: Wenn sich ein Verfahren abzeichnet, ruft die Behörde alle zusammen, von denen man annehmen kann, dass sie entweder dafür oder dagegen sein werden. Dazu gehören die Umweltverbände, aber auch Anwohner, Gewerbetreibende etc. Anschließend einigt man sich auf ein Verfahren, zum Beispiel »Runde Tische«. Man erstellt also einen Fahrplan und versucht schon früh zu überlegen, ob man ein gemeinsames Gutachten erstellen lässt und ob man sich auf einen Gutachter bzw. eine Gutachterin sowie die relevanten Fragen einigen kann.

In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die Bauindustrie für sich festgelegt hat, die Bürgerbeteiligung dürfe ca. ein Prozent der Bausumme kosten. Das ist eigentlich ziemlich viel. Das Volumen bei Stuttgart 21 beläuft sich nach derzeitigem Stand auf sechs Milliarden, beim Berliner Großflughafen sind es derzeit drei Milliarden. Ein Prozent wären dann 60 bzw. 30 Millionen. So viel Geld wird aber nur dann benötigt, wenn nicht nur Dialoge geführt und Moderatoren eingestellt, sondern auch Kompensationen verhandelt werden – beispielsweise für Ausgleichsmaßnahmen beim Naturschutz oder für soziale Projekte.

Das Beteiligungsportal

Im Beteiligungsportal können sich die Bürgerinnen und Bürger über Projekte informieren und diese kommentieren. Besonders für Menschen, die fachlich tätig sind, ist das interessant: Alle Gesetze, die im Land gemacht werden, werden dort eingestellt, sodass die Bürgerinnen und Bürger diese kommentieren können. Diese Kommentare müssen dann ähnlich einer Anhörung berücksichtigt werden. Natürlich kommen dort nicht Tausende von Leuten; meistens geht es um fachlich spezifische Dinge. Aber als wir zum Beispiel eine große Debatte zum Landesjagdgesetz oder zum Nationalpark Schwarzwald hatten, kamen viele Meinungen zusammen. Das funktioniert dann nicht viel anders als in Anhörungen oder bei der Presse – aber es kommen teilweise neue Aspekte auf.

Im Rahmen der Energie- und Wärmeproblematik wurde dort beispielsweise ein Maßnahmenkatalog erarbeitet. Dazu wurde ein großes Projekt mit dem Portal durchgeführt, aber auch mit Bürgertischen quer durchs Land. Diese Bürgertische wurden mit Zufallsbürgern veranstaltet, was sich sehr bewährt hat. Zufallsbürger heißt, dass aus der Einwohnerdatei repräsentativ etwa 30, 50 oder auch 800 Menschen ausgewählt werden, gemischt nach Männern und Frauen sowie nach Alter. Die soziale Mischung ist allerdings nicht besonders hoch. Zwar sind schon sehr viele »einfache Leute« dabei, aber Hartz-IV-Empfänger kommen auf diese Art nicht – sie melden sich nicht.

Ansonsten ist das Verfahren aber sehr gut, da auch jüngere Menschen teilnehmen, die sonst nicht zur Bürgerbeteiligung kommen würden, und es gibt auch Frauen. So hat man eine Art kleine Volksversammlung. Viele Verbände und auch Naturschützende stehen diesem Verfahren jedoch kritisch gegenüber, weil sie sich selbst als Vertreter der Bevölkerung verstehen. Natürlich sind sie auch sehr wichtig, besitzen in der Regel aber schon sehr zugespitzte Meinungen. Ob nun der Gewerbeverein oder NABU – sie allen haben ganz klare Positionen. Bei der Bürgerbeteiligung wollen wir aber auch herausfinden, was die «normalen» Menschen denken. Oft kommen da ziemlich gute Ideen ins Spiel, wodurch gute Lösungen erarbeitet werden können.

Die Online-Beteiligung lässt sich also auch mit solchen Verfahren koppeln, ist aber nur ein kleiner Baustein und nicht die Lösung für Demokratie. Aber sie ist eine Möglichkeit, um Stimmungen einzufangen. Und das funktioniert auch. Die Nutzer und Nutzerinnen müssen sich allerdings registrieren, da es kein anonymes Portal ist.

Die große Frage ist natürlich immer, wie viele Arbeitskräfte wir dafür brauchen. Wir sind derzeit dabei, das Portal zu evaluieren sowie zu prüfen, wie viel Zeit und Kraft da reingehen. Unsere Arbeitshypothese ist aber, dass wir mit diesem Portal auch sparen. Zwar macht es vorne mehr Arbeit, hilft jedoch dabei, Prozesse besser abzuwickeln. Die Ergebnisse deuten bisher auch in diese Richtung, die Forschung ist aber noch nicht abgeschlossen.

Allianz für Beteiligung

Die »Allianz für Beteiligung« ist eine Art Verein, der von drei Stiftungen finanziert wird und in dem viele Projekte aus Kommunen – auch aus Bioenergiedörfern und sozialen Projekten – zusammenkommen, die eigentlich nichts miteinander zu tun haben. So hat die Energieszene nichts mit der Szene zu tun, die sich mit Altenpolitik vor Ort beschäftigt. Das sind unterschiedliche Menschengruppen, aber alle wollen Beteiligung, alle reden mit der Stadtverwaltung.

Wir wollen aufzeigen, dass es in einer Gesellschaft sehr viele Themen gibt – Naturschutz, Umweltschutz, Entwicklung von Gewerbegebieten, Verkehrsthemen oder soziale Themen –, um gemeinsam mit den entsprechenden Gruppen und den Verwaltungen eine funktionierende Beteiligung zu entwickeln. Wir reisen durch das Land und machen überall Beteiligung und Formate publik. Mal wird über Genossenschaften gesprochen, mal mit Jugendlichen vor Ort. Vor kurzem wurde mit 70 zehn- bis dreizehnjährigen Schülerinnen und Schülern darüber gesprochen, was die Jugendlichen vor Ort brauchen. Der Ort ist sehr abgelegen, und das erste, was die Schülerinnen und Schülern genannt haben, waren bessere Internetzugänge, damit sie mehr am Computer spielen können. Darauf war die Stadtverwaltung nicht gefasst. Als zweites kam eine Eisdiele. Also sehr konkrete, aber auch interessante Dinge. Die Stadtverwaltung hat jetzt ein Budget herausgegeben, das für diese Vorhaben soweit wie möglich zur Verfügung gestellt wird.

Filder-Dialog

Der Filder-Dialog war sehr umstritten. Sie müssen sich vorstellen, dass es vor zwei oder drei Jahren in Stuttgart sowohl Menschen gab, die für den Bahnhof waren, als auch Menschen, die dagegen waren. Familien sind daran zerbrochen. Auch die Parteien und die Regierung waren gespalten. Nun ging es um ein Stück beim Flughafen, das noch entschieden werden musste: Das war der Filder-Dialog.¹

Dieser hat schöne Resultate gebracht, die bisher leider nicht umgesetzt worden sind. Toll war aber, dass diese verfeindeten Menschen zum ersten Mal seit Jahren miteinander geredet haben, weil man Zufallsbürger gesucht hatte. Wir hatten 80 Zufallsbürger, Vertreter von Flughafen und Bahn sowie Leute aus Bürgerinitiativen. An den Tischen wurden ziemlich kluge Vorschläge entwickelt und zum ersten Mal wurde festgestellt, dass wir tatsächlich noch gemeinsam über ein Projekt nachdenken können. Das war ein großer Schritt.

Allerdings müssen wir auch immer darauf achten, dass die Entscheidungsspielräume bei so einem Verfahren klar definiert sind; das heißt, ob wirklich entschieden werden kann oder die Bürgerinnen und Bürger nur eine beratende Rolle einnehmen. Das war in diesem Fall nicht klar. Ebenso wurden wir davon überrascht, dass Bahn und Grüne am Schluss nicht bereit waren, sich zu bewegen, obwohl eine Lösung auf dem Tisch lag, die beiden geholfen hätte.

Im nächsten halben Jahr könnte sich nun aber doch noch etwas bewegen, weil die Planfeststellungsbehörde die vorgelegte Planung möglicherweise nicht akzeptiert. Ursprünglich hatte man mit 60.000 Einwendungen gerechnet, da in diesem Gebiet schon fast jeder Bürger und jede Bürgerin Einwendungen gegen den dortigen Flughafen oder die Landesmesse gemacht hatte. Am Ende sind aber nur 6.000 gekommen. Durch den Filder-Dialog sind diese Einwendungen jedoch so qualifiziert und gut begründet, dass die Antragstrasse, die die Gegner ablehnen, nicht genehmigt wird. Das ist sehr interessant. Solche Verfahren führen also auf jeden Fall zu weniger Einwendungen und oft zu besseren Argumenten, mit denen sich die Behörden auseinandersetzen müssen.

Qualifizierung, Weiterbildung, Forschung

Im Bereich der Forschung führen wir jetzt ein Demokratie-Monitoring durch, bei dem jährlich eine Repräsentativbefragung stattfindet. So wollen wir herausfinden, wer sich wie beteiligt und was fehlt. Wichtig ist, dass man zwischen Bürgerbeteiligung und Engagement nicht künstlich trennen kann. Baden-Württemberg ist das Land mit den meisten Ehrenamtlichen in Deutschland – 41 Prozent der Bevölkerung sind aktiv. Das heißt nicht, dass die nur Gutes tun wollen, aber sie wollen verstärkt

¹ Die Fildern sind ein Gebiet südlich von Stuttgart. Dort befindet sich der Stuttgarter Flughafen, der an Stuttgart 21 und die Neubaustrecke nach Ulm angeschlossen werden soll. Über die Planungen finden seit Beginn Debatten statt. Ziel des Filder-Dialogs war es, die vorhandenen Varianten zu diskutieren und Alternativen der ursprünglichen Planungen nebenan zu stellen (Anm. d. Redaktion).

mitreden. Gerade bei den Themen Schule oder Demografiewandel fängt Beteiligung zunehmend beim Ehrenamt an und mündet dann in eine Abstimmung. Das ist dasselbe Kontinuum. Deswegen schauen wir, wie sich die Leute einbringen und was zu ihnen passt.

In Baden-Württemberg gibt es 44 Mehr-Generationen-Häuser. Immer wieder werden wir gefragt, wie wir die stillen Gruppen in die Prozesse einbringen – also Frauen, ältere Menschen, Jugendliche oder sozial schwächere Menschen. Die muss man immer mühselig suchen; zum Teil über die Zufallsbürger, zu denen die sozial Schwachen aber auch nicht kommen. Sie sind aber in den Mehr-Generationen-Häusern, in Familienzentren oder Nachbarschaftszentren. Deshalb versuchen wir, den Beteiligungsgedanken dort sehr zu unterstützen. Das stößt auf viel Gegenliebe. Bürgermeister und Gemeinderäte gehen in diese Häuser und reden mit den Leuten, wenn sie Straßen verlegen, Plätze verändern oder andere Aktivitäten durchführen wollen. Dort befinden sich Ansatzpunkte, um mit den »normalen« Menschen zu sprechen, die politisch nicht organisiert sind. An bestehende Strukturen anzuknüpfen, ist also sehr wichtig.

Darüber hinaus führen wir mit Bertelsmann eine Studie durch, um die Auswirkungen der Partizipation auf die repräsentative Demokratie zu erforschen. Ein großes Problem sind dabei unsere Gemeinderäte. Die fürchten sich vor dieser Bürgerbeteiligung und sind sehr skeptisch. Aus deren Perspektive bringen sie sich mit viel kontinuierlicher Arbeit ein und plötzlich kommen die Bürgerinnen und Bürger und wollen mitreden, obwohl sie kein Amt haben, nicht gewählt sind und damit auch keine Legitimation besitzen. Auf der anderen Seite misstrauen die Bürgerinnen und Bürger auch häufig den Gemeinderäten. Daher versuchen wir stark zu betonen, dass sich die direkte mit der repräsentativen Demokratie ergänzt. Wir beraten die Initiativen auch, mit den Verwaltungen frühzeitig Kontakt aufzunehmen. Umgekehrt unterstützen wir die Institutionen, verstärkt mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren, damit sich Feindbilder gar nicht erst hochschaukeln.

Viele Initiativen starten einen Bürgerentscheid, ohne dass sie vorher mit der Verwaltung geredet hätten. Tatsächlich gibt es in den Verwaltungen aber häufig offene Ohren. Ein Versuch schadet also nicht; den Bürgerentscheid kann man dann immer noch machen – er kann nur qualifizierter sein. Deshalb ist dieses Verhältnis sehr wichtig. Die Gemeinderäte haben ohnehin keine andere Möglichkeit, als sich in dieser Hinsicht weiterzuentwickeln. Die Bürgerbeteiligung wird nicht mehr verschwinden. Die Menschen gehen heute davon aus, dass man ihnen zuhört.

Konkrete Beteiligungsprojekte

Was haben wir bisher gemacht? Die Planungen um eine Justizvollzugsanstalt gehen jetzt weiter. Wir haben drei Gemeinden, die sich dafür interessieren. Wir können natürlich nicht von Dorf zu Dorf ziehen und uns immer wieder von den Bürgerinnen und Bürgern ablehnen lassen, wie in Tuningen. Mit dem § 37 des Baugesetzbuchs könnte man das Gemeinderecht außer Kraft setzen. Wir haben aber die Hoffnung, dass von den drei Ortschaften eine politisch mitgeht.

In Bezug auf den Nationalpark war immer klar, dass diese Angelegenheit im Parlament entschieden wird. Es gab einen großen Aufstand der Sägeindustrie vor Ort und natürlich auch der CDU. Wir haben ein großes Verfahren zu vielen Fragen gemacht, ein sehr schönes Gutachten etc. Dann wurde beschlossen: Es wird gemacht. Anschließend haben sieben kleine Gemeinden vor Ort abgestimmt: Alle waren dagegen. Nun steht man jedoch vor dem Dilemma, dass es sich um eine Landesentscheidung handelt, für die der Landtag zuständig ist und nicht die lokalen Bürgerinnen und Bürger. Man kann kein Einwohner-Veto zur generellen Grundlage für Planungen machen. Die Menschen können mitreden, aber wenn man im Einwohner-Veto steckenbleibt, lässt sich überhaupt nichts mehr bauen.

Um einmal vorzuschauen: Jetzt ist der Nationalpark da. Natürlich kippt die Stimmung, denn das ist bei Nationalparks immer so. Die Gastwirte freuen sich. Es wird damit geworben. In fünf Jahren gibt es keine Gegner mehr. Für die Demokratie heißt die Frage daher, ob man bestimmte Dinge vielleicht durchsetzen muss, damit sie hinterher akzeptiert werden, oder ob man vorher unbedingt die Zustimmung aller Anwohnenden braucht?

Ein weiteres Thema ist die Frauenbeteiligung. Baden-Württemberg zeichnet sich dadurch aus, dass wir im Landtag die geringste Frauenquote haben. Das liegt daran, dass wir kein Listen-Wahlrecht haben. Es gibt nur einen Direktkandidaten, der vor Ort gewählt werden kann oder nicht. Aus verschiedenen Gründen – das weiß man aus der Wissenschaft – gehen Frauen nicht so stark und so gerne in die Direktbewerbung vor Ort. Sie kommen zunächst primär über Listen in die Parlamente. Wenn sie lange dabei sind, verschiebt sich das. Deswegen hängt Baden-Württemberg hinterher.

Das führt nun zu einem demokratiethoretischen Dilemma: Die Grünen und die SPD haben versprochen, dieses Wahlrecht zu ändern. Die Basis beider Parteien

möchte das, aber das Parlament weigert sich nun, die Pläne umzusetzen. Grund: Das Parlament besteht überwiegend aus Männern, die natürlich wissen, dass ein großer Teil von ihnen nach der Gesetzesänderung nicht mehr da sein würde. Möglicherweise wird es deswegen auf einen Volksentscheid hinauslaufen. Von sich aus wird das Parlament nichts ändern, obwohl es versprochen wurde. Ich kann das verstehen.

Tuningen wurde eingangs bereits erwähnt. Da gab es eine sehr gute Kommunikation. Wir wurden sehr dafür gelobt, wie transparent und gut die Informationen aufbereitet waren. Aber man kann auch unterliegen – ein kleines Dorf, insgesamt tausend Leute in drei Veranstaltungen. Das Geheimnis ist, die Bürgerversammlung nicht am Anfang, sondern erst als dritte Veranstaltung durchzuführen. Vorher sind kleine Gruppen besser, sonst gehen die Leute plakativ aufeinander los. So war es in den kleinen Gruppen möglich, dass die Leute geredet und nachgedacht haben, was in den Großveranstaltungen erst einmal nie passiert.

Bürgerbeteiligung in Kommunen

Kommunen sind der wichtigste Ort für Bürgerbeteiligung. Wir haben einen Wettbewerb zur Bürgerbeteiligung vor Ort ausgerufen, den der Gemeinde- bzw. Städtetag durchführt und bei dem ich Schirmherrin bin. Hier kommt unglaublich viel nach oben, es gibt Hunderte von Bewerbungen. Wir bereisen jetzt alle diese Kommunen und müssen feststellen, dass sich die Orte bereits sehr bemühen, zwischen Ehrenamt und Räten eine große Palette aufzubauen. Überall existiert schon sehr viel Beteiligung vor Ort – das wollen wir sichtbar machen.

Heidelberg hat einen Leitfaden erarbeitet, ebenso Karlsruhe und Nürtingen. Diese Gemeinden sind weit voraus. Aber auch Gemeinden, die nichts schriftlich formuliert haben, schaffen zum Teil sehr gute Beteiligungsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Bürgermeister, die bereits 30 Jahre im Amt sind und sagen: «Wenn ich durch die Stadt laufe, dann höre ich schon, was die Leute wollen. Ich brauche keine Beteiligung.» Natürlich ist dies heutzutage nicht mehr ausreichend, denn er hört nicht die Alleinerziehenden oder die Migranten.

Zentral ist für mich die Optimierung von Entscheidungen, das heißt die Annahme, dass es bei Konflikten – zum Beispiel bei Trassen oder Straßenbauprojekten – mit Hilfe der Bürgerinnen und Bürger gelingen kann, die Lösungen zu verbessern oder zu vereinfachen. Ebenso gilt es, die Akzeptanz zu erhöhen, denn beteiligte Menschen,

die sich gehört fühlen, sind auch zufriedener. Das Gemeinwohl spielt dabei eine große Rolle. Wir wollen nicht nur die Anwohnerlogik stärken, sondern verdeutlichen, dass Verantwortung für das gesamte Gemeinwesen ein Thema ist. Dass Planungsverfahren insgesamt günstiger werden müssen, ist auch klar.

Schlussbemerkungen

Ich nenne das immer die dynamische Mitmach-Demokratie zwischen Habermas und der Schweiz. Habermas heißt, dass wir alle miteinander reden, bis wir einig sind. Das gelingt nicht immer, ist aber bei allen deliberativen Verfahren der Ansatz. Schweiz bedeutet einfach direkte Demokratie. Der Bürger sagt Ja oder Nein. Das Problem ist, dass die reine Mehrheitslogik auch die dümmere Logik sein kann. Daher geht es darum, möglichst viel vorher zu klären und auch Minderheiten- bzw. Einzelmeinungen aufzugreifen sowie dafür eine Akzeptanz zu gewinnen, damit am Ende keine plakativen Entscheidungen stehen, die vielleicht sehr verkürzt sind.

Alle in dem Prozess beteiligten – Parlament, Räte, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger – müssen sich ein Stück bewegen. Das ist das Hauptthema. Sie müssen lernen, aufeinander zuzugehen. Die eine Seite muss ihre Projekte offen auf den Tisch legen, aber die Bürgerinnen und Bürger müssen ebenso lernen, mitzudenken und sich mit den Details auseinanderzusetzen – zum Beispiel, ob sie nur Berater sind oder auch abstimmen können. Das steht in den Gesetzen und wird nicht von der jeweiligen Verwaltung erfunden. Wenn es Unklarheiten gibt, zum Beispiel, ob wir in der Energiepolitik neue Trassen brauchen, müssen diese im Parlament in Berlin gelöst werden. Die Grundsatzentscheidung über eine Nord-Süd-Trasse kann nicht in ein einzelnes Dorf verlagert werden. Vor Ort kann man dann nur noch entscheiden, wo sie verläuft. Das sind die Grundkonflikte, in denen wir alle mittedrin stecken. ●

IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN: Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen
VERANTWORTLICH: Heinrich-Böll-Stiftung NRW
Graf-Adolf-Straße 100, 40210 Düsseldorf
GESCHÄFTSFÜHRUNG: Iris Witt
FACHKONTAKT FÜR HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (BUND): Dr. Anne Ulrich
PROJEKTKOORDINATION: Benjamin Pfeifer
REDAKTION: Benjamin Pfeifer, Dr. Anne Ulrich
TRANSKRIPTION: Franziska Hirschmann
LEKTORAT: Enrico Wagner (pertext)
GESTALTUNG: Bureau Sandra Doeller
FOTOS: Marcus Sümnick (Cover),
Landesregierung Baden-Württemberg (Portrait Gisela Eler)
ERSCHEINUNGSORT: gutvertreten.boell.de
ERSCHEINUNGSDATUM: Dezember 2014



Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer CREATIVE COMMONS LIZENZ. (CC BY-NC-ND).
Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:
→ Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors /der Autorin und der Rechteinhaberin (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
→ Keine kommerzielle Nutzung – Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
→ Keine Bearbeitung – Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.
Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung der Rechteinhaberin: internetredaktion@boell.de, ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>