

MEHR BÜRGERBETEILIGUNG: EIN KONZEPT DER KOMMUNEN MIT VOR- UND NACHTEILEN

Die Lust am Protest

Mehr Bürgerbeteiligung haben sich viele Kommunen und Bundesländer auf die Fahnen geschrieben. Doch sie hat ihren Preis. Nicht jede Bewegung aus dem Volk dient dem Gemeinwohl. Bürgerinitiativen führen dazu, dass Kommunen Bau- und Verkehrsprojekte sorgfältiger und vor allem transparenter planen. Oftmals sind es aber auch Interessen einzelner, die zum Motor für massiven Protest werden.

VON FRAUKE FISCHER

Bürgerbegehren, Volksabstimmungen, Petitionen, Initiativen, Ausschüsse, Runde Tische – so viel Beteiligung wie heute hat es nie zuvor gegeben. Vorbei die Zeiten, da demonstrierende Menschen auf der Straße Misstrauen beim braven Bürger erregten, der argwöhnisch hinter der Gardine hervorspähte. Vorbei auch die Zeiten, da Kommunen unbeobachtet Projekte und Planungen für Verkehrsstrassen oder Giftmülllager durchbringen konnten.

Spätestens seit Stuttgart 21 hat der Protest ein neues Gesicht. Auf die Straße gehen nicht mehr die Studenten der 60er-Jahre, die den Muff unter den Talaren vertreiben wollten. Es sind auch nicht die bunt gekleideten, langhaarigen Gegner des Vietnamkriegs. Oder jene meist jüngeren Aktivistinnen der Achtziger, die gegen Mittelstreckenraketen, Atomkraft und Endlager unterwegs waren. Der Protest ist bürgerlich geworden und ein wenig gealtert. Er ist wachsam, fordert Transparenz, ein Umdenken in Politik und Verwaltung. Sein Ziel liegt häufig um die Ecke. Er richtet sich gegen Bauprojekte in der Nachbarschaft, gegen Fluglärm, Windkraftanlagen, Mobilfunkmasten, Überlandleitungen oder gegen einen Eisenbahnknoten – wie in Stuttgart. Aber eben auch – und das ist eine mögliche Nebenwirkung – gegen die Ansiedlung von Kindergärten und Krippen in Wohnstraßen, gegen Sportstätten und gegen Flüchtlingsheime sowieso.

Beispiele – allein in Bremen – gibt es zuhauf: Saniert eine Schule Pausenhof und Bolzplatz mit Stiftungsgeldern und der Zustimmung der Bildungsbehörde, kann es passieren, dass Nachbarn dagegen klagen. Es werde zu laut. Anderorts wenden sich Anwohner gegen die Nutzung einer nahen Vereinssportanlage. Gegen ein Straßenbahnprojekt, das Bremen mit einem Gutteil Bundesgelder zur Verbesserung des Liniennetzes auf den Weg bringen will, gibt es Widerstand. Im Verbund „Initiativen für Bremen“ haben sich gleich mehrere Gruppierungen zusammengesetzt, die ein Volksbegehren „Für unser lebenswertes Bremen“ angestrengt haben und Bebauung von rund 100 von ihnen identifizierte Flächen verhindern wollen.

Die Beispiele zeigen, was Bürger oftmals antreibt: Es ist ihnen zu laut, es gibt zu viel Verkehr und zu viel Fremdes. Die Angst vor Veränderung ist groß, die Möglichkeit, sich dagegen zu äußern, auch. Es helfen moderne Kommunikationsmittel, soziale Netzwerke und Verbreitungskanäle. Initiativen können sich schnell zusammenfinden, wachsen und Forderungen weit streuen. Ein Flugblatt wird gedruckt, ein E-Mail-Verteiler, ein Internetforum installiert. Rundgänge und Protestmärsche werden organisiert. Die Beteiligung an Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen mag weiter sinken und Repräsentanten der Demokratie Sorgenfalten auf die Stirn malen. Der Lust am Protest gegen (Groß-)Projekte in der eigenen Nachbarschaft tut das keinen Abbruch.

„Die größte engagierte Gruppe ist die der Menschen in der Mitte des Lebens“, zitiert der Bremer Politologe Lothar Probst aus Studien zum ehrenamtlichen Engagement. Schwerpunktbereiche seien Sport, Kinder, Familie, Kirche. Eine wachsende



Der Bürgerprotest in Baden-Württemberg, der unter dem Namen „Stuttgart 21“ zum fest stehenden Begriff geworden ist, hat deutlich gemacht, wie wichtig Transparenz und Bürgerbeteiligung sind. FOTO: DPA

Gruppe seien die „jungen Alten“, so der Wissenschaftler. Mag der Großteil der Engagierten sich auch für Vereine und Institutionen einbringen, gründen oder unterstützen aber auch viele Initiativen in ihrem direkten Lebensumfeld. Es sind in der großen Mehrheit die Gebildeten aus den bürgerlichen Stadtteilen, die aktiv werden. Sie verfügen über funktionierende Netzwerke, können sich gut artikulieren. Und damit, so Probst, „sehr starke, partikuläre Interessen durchsetzen“. Der Politologe vom Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen, der sich nicht nur auf Bremer Ebene seit Jahren mit der Bedeutung von Bürgerbeteiligung beschäftigt, stellt klar: „Die Behörden tun gut daran, den Sachverstand der Bevölkerung in die Planungsprozesse einzubeziehen.“ Der Aspekt der Beteiligung werde indes häufig mit dem Recht auf Entscheidung gleichgesetzt. Letztere aber sollten

gewählte Vertreter fällen, „weil sie verschiedene Interessen berücksichtigen“. Die Gewähr sei bei ihnen größer als bei Bürgerinitiativen, dass ihre Entscheidungen unterschiedliche Interessen berücksichtigen. Probst erinnert sich an eine Debatte über eine geplante Einbahnstraßenregelung in einem Bremer Wohnviertel. Die einzelnen Nachbarschaften favorisierten unterschiedliche Richtungen, die sich gegenseitig ausschlossen und den Verkehrsfluss unmöglich gemacht hätten. „Da kämpfte wirklich nur noch jeder vor der eigenen Haustür“, so Probst. Initiativen von Anwohnern gegen Bauprojekte in ihrer Nachbarschaft gibt es viele. Aber was ist mit den Interessen von Bürgern, die dringend auf bezahlbare Wohnungen oder Reihenhäuser mit guter Infrastruktur warten? Sind ihre Interessen weniger wert?

Die Initiativen der 70er- und 80er-Jahre gegen Atomkraft und Umwelterstörung,

für Frieden und Abrüstung schienen zunächst unverdächtig, Partikularinteressen spielten hier keine Rolle. Sie hatten das viel zitierte Gemeinwohl im Blick: den Weltfrieden, Schutz von Umwelt und Natur. Ganz neu aber ist das „nimby“-Phänomen (englisch: „Not In My Backyard“ steht für „Nicht in meinem Garten“) offenbar nicht. Jörg Sommer, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Umweltstiftung, macht die „egoistische Position, die darauf bedacht ist, Probleme nicht im unmittelbaren Umfeld zu ertragen“, aber bereits in der Anti-Atom-Bewegung in den 80er-Jahren aus. Damals hätten sich im Wendland unpolitische und konservative Landwirte den Demonstrationen angeschlossen. Nach Sommers Ansicht „lassen sich in vielen Konflikten tatsächliche ethische Motive wie die Sorge um die Umwelt häufig kaum noch von Scheinargumenten mit „nimby“-Charakter trennen“.

Probst sieht in der Bürgerbeteiligung eine „noch größere soziale Schieflage als bei Wahlen“. Es gebe nach wie vor einen „starken sozialen Ausschluss“. Statusschwache Stadtteile bringen demnach viel weniger Bürgerinitiativen hervor. Um auch diese Bevölkerungsgruppen zu erreichen, haben verschiedene Kommunen und Bundesländer sich mehr Bürgermitwirkung verordnet. Die große Hoffnung dahinter: endlich ein Rezept gegen Politikmüdigkeit zu finden, Planung von Infrastruktur- und anderen Projekten auf ein besseres Fundament zu stellen.

Bremen hat vor fünf Jahren das Beirätegesetz reformiert. Mehr Mitbestimmung und -gestaltung von unten stellt sich die Hansestadt vor. Bremen und Bremerhaven sollen sich „als aktive Bürgerstädte weiter entwickeln“, heißt es im Regierungsprogramm der SPD der laufenden Legislaturperiode. Volksbegehren und Volksentscheide wurden erleichtert, öffentliche Online-Petitionen eingeführt. Ein zentrales Bürgerbüro soll es geben.

Im Koalitionsvertrag von Grünen und SPD in Baden-Württemberg haben sich die Regierenden ein hohes Ziel gesetzt: „Wir wollen Baden-Württemberg zu einem Musterland demokratischer Beteiligung machen.“ Ein Amt für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung mit Gisela Erler als Staatsrätin an der Spitze wurde im Staatsministerium angesiedelt (siehe Interview).

Wolfsburg hat im Herbst ein Konzept zur Bürgermitwirkung beschlossen. Auf der Grundlage von sogenannten Bürgergutachten legte die Stadt Regeln für die Beteiligung fest – als verbindlichen Rahmen. Man wolle „die Bürger in besonderem Maße einbeziehen“, so Oberbürgermeister Klaus Mohrs. Wolfsburg sei die einzige Stadt bundesweit, die ein solches Konzept auf Basis von Bürgergutachten entwickelt hat, versichert Ralf Schmidt, Pressesprecher der Stadt. Immer mehr Raum nehme dabei „die aufsuchende Bürgerbeteiligung“ ein.

Aber ist noch originäres Bürgerengagement, was initiiert werden muss? „Man muss aufpassen, dass man sich nicht seine eigene Zivilgesellschaft staatlich organisiert“, warnt Lothar Probst. Der Politologe empfiehlt politischen Entscheidungsträgern und Verwaltung, Bürger frühzeitig über Vorhaben zu informieren, ihr Erfahrungswissen vor Ort abzufragen und einzubeziehen. Kriterien für Entscheidungsprozesse müssten transparent und „rechtlich einwandfrei“ sein. Bürger müssten die Regeln kennen und respektieren. Bei all dem müssen sämtliche Beteiligte aber wohl auch eine unbequeme Wahrheit akzeptieren: „Es gibt eine Reihe von Konflikten, die sich nicht auflösen lassen“, sagt Probst. „Die Politik muss den Mut zu Entscheidungen haben. Sonst macht sie sich handlungsunfähig.“ Er fordert aber auch „einen Mentalitätswandel in den Behörden“ ein. „Bürger sind Mitwirkende, die Kompetenzen haben. Die öffentliche Verwaltung ist für sie da und nicht für sich selbst.“

BANANA – Ein gut gemeinter Rat

■ In Politikerkreisen und Kommunen macht ein Akronym schon lange die Runde. BANANA heißt es und ist die Abkürzung für einen gut gemeinten Rat: Build absolutely nothing anywhere near anybody (Baut absolut gar nichts irgendwo in der Nähe von irgendjemandem). Wer sich daran hält, vermeidet Ärger. Und zwar mit dem Bürger, denn der ist auf der Hut. Er vertritt seine Interessen vielfach unter dem Motto „Not In My Backyard“ (Nicht in meinem Garten), vergleichbar im Deutschen dem St. Florians-Prinzip (Oh heiliger Sankt Florian verschon mein Haus, zünd andre an).

„Wenn Projekte nicht strittig sind, müssen Bürger auch nicht beteiligt werden“

Baden-Württemberg hat sich mit Antritt der grün-roten Regierungskoalition im Jahr 2011 Bürgerbeteiligung auf die Fahnen geschrieben. Eine Konsequenz aus den Erfahrungen mit „Stuttgart 21“. Wie sie funktioniert, hat Gisela Erler, Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Frauke Fischer erläutert.

Frau Erler, Bürgerbeteiligung von oben verordnet – welche Kriterien, welchen Rahmen hat Baden-Württemberg gefunden?

Gisela Erler: Wir haben in Baden-Württemberg sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene Bürgerbeteiligung bereits fest verankert. Unsere starken, autonomen Kommunen haben beispielsweise in Bereichen der Stadtentwicklung, bei Trambahnführungen oder in der Flüchtlingsarbeit vorbildliche Projekte gestartet, wie Teilhabe gestaltet werden kann. Auf Landesebene wird gleichzeitig viel erarbeitet. Mein Amt als Staatsrätin ist quasi die Antwort auf die Frage, wie und wann man Bürger beteiligen und beratend involvieren kann.

Das heißt: Für Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg gibt es auf zwei Ebenen, in Kommunen und auf Landesebene, Rahmenbedingungen?

Ja. Wir haben für Projekte, für die das sogenannte Planfeststellungsverfahren gilt, eine Verwaltungsvorschrift und einen Planungsleitfaden mit dem Ziel von mehr Bürgerbeteiligung erarbeitet. Wenn es zum Beispiel um Projekte des Landes geht, wie den Bau von Landesstraßen oder um Hochwasserschutz, muss Bürgerbeteiligung zwingend stattfinden.

Wie das?

Bürger sind in den Prozess einzubeziehen. Und zwar nicht nur über Verbände und Interessenvertretungen wie Nabu oder andere, sondern auch die „normalen“ Bürger. Früh, verbindlich und flexibel soll das Verfahren sein. Der Verband Deutscher Ingenieure hat übrigens passend dazu Richtlinien erarbeitet, sodass die Privatwirtschaft nach den gleichen Kriterien arbeitet wie die Verwaltung. Wir geben den Verwaltungen vor, die Industrie auf diese VDI-Richtlinien hinzuweisen. Es ist eine Partnerschaft, die sich gut entwickelt. Auf kommunaler Ebene haben wir leider noch Nachholbedarf in direktdemokratischen Elementen. Wir sind dabei, Fristen zu verlängern und Quoren zu senken. So werden wir beispielsweise das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide auf 20 Prozent senken.

Gilt das grundsätzlich?

Wenn Projekte nicht strittig sind, muss es auch keine Bürgerbeteiligung geben. Aber das muss fortlaufend überprüft werden. Wenn im Prozess dann doch noch Konflikte auftreten, werden die Bürger beteiligt.

Einbindung und Information von Bürgern heißt noch nicht Entscheidung...

Es gibt die Partizipation und die direkte Demokratie – es ist wichtig, dass verstanden wird, dass das nicht identisch ist. Partizipation heißt nicht Entscheidung, Partizipation setzt viel früher an als die direkte Demokratie und kann unterschiedlichste Formate annehmen. Sie reicht von Veranstaltungen, über regionale Arbeitskreise und die Einbeziehung der Bürgerfragen in unabhängige Gutachten bis hin zu einem Info-Telefon und einer Online-Beteiligung.

Welche Instrumente haben Sie für die Beteiligung auf Landesebene geschaffen?

Einmalig in Deutschland ist unser Beteiligungsportal im Internet. Dort werden Themen eingestellt, die kommentiert werden können. Dabei werden teilweise sehr gute Ideen eingebracht, die auch Eingang in die Gesetze finden. Es gibt auch eine Land-

karte mit sämtlichen Großprojekten, über die und deren Verfahren sich Bürger per Klick informieren können.

Wenn Bürger beteiligt werden, besteht auch die Gefahr, dass Projekte aus der direkten Nachbarschaft torpediert werden.

Es gibt viele Themen, über die unmittelbare Anwohner nicht alleine abstimmen sollten. Man sollte mit ihnen in den Dialog gehen, aber abstimmen muss immer ein größerer Kreis. Es gibt immer auch eine Gemeinwohl-Logik, da muss es auch mal gegen einen engen, lokalen Willen gehen.

Damit sind wir bei den Schattenseiten der Bürgerbeteiligung, wie sie Verwaltung und Politik fürchten...

Die Anwohner-Logik ist nicht illegitim. Die Verwaltung muss hinhören, aber Entscheidungen müssen woanders fallen. Das ist extrem unpopulär, aber inzwischen hat hier ein großer Lernprozess stattgefunden. Die Frage ist: Wer ist das Volk? Das ist nicht nur eine Gruppe von Leuten.

Dauert es jetzt länger, bis eine Windkraftanlage steht oder ein Flüchtlingsheim eingerichtet wird?

Nicht unbedingt. Manchmal dauert es am Anfang länger, dafür erspart man sich im Laufe des Verfahrens Zeit, weil keine weiteren Verzögerungen auftreten, wenn die Leute bereits Bescheid wissen. Und es gibt bessere Lösungen. Die Verwaltung weiß das. Die Legitimität von Entscheidungen steigt. Bürgerbeteiligung wird zur Selbstverständlichkeit. Das Hauptargument ist, dass sich die Diskussion sichtbar verbessert hat. Es gilt, gut zu erklären, Alternativen zu prüfen und zu erläutern.

Sie haben in Baden-Württemberg inzwischen dreieinhalb Jahre Erfahrungen sammeln können. Lohnt sich die Mühe?

Ja, es findet ein Kulturwandel statt. Bürgerbeteiligung ist ein langfristiger Lernprozess aller Akteure.



Zur Person
Gisela Erler ist Soziologin, Unternehmerin und Politikerin (Grüne). Seit 2011 hat die Staatsrätin in Baden-Württemberg die Aufgabe, Verfahren der Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen auszubauen.