

Beteiligung und direkte Demokratie erfolgreich verbinden

Das Beispiel JVA Rottweil

Fabian Reidinger und Hannes Wezel

In Bereich des Justizvollzugs muss das Land Baden-Württemberg handeln: Vor allem im südlichen Landesteil existieren eine Vielzahl kleinerer Gefängnisse, bei denen ein moderner Vollzug kaum umzusetzen ist. Gerade Resozialisierungsmaßnahmen, die zum Beispiel eine Ausbildung umfassen, sind in den kleinen Gefängnissen nicht ohne weiteres möglich. Zudem sind viele kleine Gefängnisstandorte wirtschaftlich nachteilig. Für das Land Baden-Württemberg zeichnete sich deshalb schon seit über einem Jahrzehnt ab, dass eine neue, größere Justizvollzugsanstalt im Süden Württembergs gebaut werden muss.

Die Bürgerinnen und Bürger erkennen es grundsätzlich an, dass es Gefängnisse braucht. Nun ist eine Justizvollzugsanstalt jedoch kein Gebäude, das Menschen gerne in ihrer Nachbarschaft sehen. Deshalb wurde die Suche nach einem geeigneten Standort für eine neues Gefängnis zunächst von Protesten begleitet. Nach dem Regierungswechsel 2011 verkündete der neue Ministerpräsident Winfried Kretschmann einen erneuten Suchlauf für einen geeigneten JVA-Standort. Am Ende dieses Suchlaufes, in dem eine Reihe von Standorten geprüft worden waren, wollte das Land das neue Gefängnis auf einer Industriebrache in der Gemeinde Tuningen bauen. Schon vor dieser Entscheidung war klar, dass es dazu in der Gemeinde einen Bürgerentscheid geben würde. Das Justizministerium stellte sich gemeinsam mit der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung Gisela Erler dieser Herausforderung. Im Bürgerentscheid wurde der Bau einer Justizvollzugsanstalt in Tuningen zwar abgelehnt, aber dennoch war es ein sehr lehrreicher Prozess, dessen positive Aspekte auch im weiteren Verfahren von Nutzen waren: Deutlich wurde, dass Transparenz, Dialog auf Augenhöhe, Wertschätzung der Gegenposition, faire Informationspolitik und die Akzeptanz des Abstimmungsergebnisses seitens der Landesregierung wichtige Elemente bei der Gestaltung des Verfahrens waren. Im Verlauf der Darstellung des weiteren Vorgehens werden wir auf die Erkenntnisse aus Tuningen verweisen.

Nach dem verlorenen Bürgerentscheid in Tuningen gingen drei Briefe aus Villingen-Schwenningen, Meßstetten und Rottweil bei der Landesregierung ein. Die Bürgermeister dieser Städte legten in ihren Schreiben dar, dass das Gefängnis in jeweils ihrer eigenen Kommune am besten aufgehoben sei. Im Rahmen des Suchlaufs waren auch in diesem Kommunen Standorte geprüft worden. Diese waren vom Land nicht präferiert, aber dennoch als machbar eingeschätzt wurden. Aus dieser Konstellation ergab sich eine Wettbewerbssituation.

Transparenz herstellen

Für Villingen-Schwenningen war der Wettbewerb allerdings ziemlich schnell zu Ende: Aufgrund eines veränderten Zuschnitts und der Beschaffenheit des Untergrunds war das ursprünglich vom Land in Augenschein genommene Grundstück nicht bebaubar. Gemeinsam mit den zwei verbliebenen Kommunen begab sich die Landesregierung in ein Dialogverfahren mit Wettbewerbscharakter. Dreh- und Angelpunkt in diesem Verfahren waren Themen- und Akteurslandkarten. Wenn man so will also eine »MindMap« des jeweiligen Standorts zu Themenfeldern wie Bebaubarkeit, Erschließungsaspekten, gesellschaftlicher Akzeptanz, Naturschutz, Forst, Konversion und Strukturpolitik, kommunalpolitisches Einvernehmen sowie strafvollzugliche Belange. Diese Aspekte wurden in der Themenfeldanalyse visualisiert und in sogenannten Standorterläuterungen in verständlicher Sprache dargestellt. Die Besonderheit aber war, dass es auch

noch freie, unbeschriebene Felder auf der Übersicht gab, die durch die Kommunen ergänzt werden konnten. Hier setzte die Dialogidee an: Die Kommunen wurden vor allem in den Themenfeldern gesellschaftliche Akzeptanz und kommunalpolitisches Einvernehmen dazu motiviert, selbst aktiv und kreativ zu werden und ihre Einwohner/innen in den Dialogprozess einzubinden. Dazu wurden externe Moderatoren berufen, Runde Tische und Bürgerversammlungen in Marktplatzformat durchgeführt und informative Webseiten gestaltet. Entscheidend war, dass dieses Verfahren im Einvernehmen zwischen Land und Kommunen durchgeführt wurde. Die Ergebnisse dieser Phase wurden durch die Projektgruppe aus Land und Kommunen in die Themen- und Akteurslandkarte eingearbeitet. Sie waren letztlich die Entscheidungsgrundlage dafür, welche Standorte in die engere Wahl kommen sollten. Durch eine genaue Umfeldanalyse wurden die zugrundeliegenden Fakten und die Bewertungsmaßstäbe sichtbar und nachvollziehbar.

Die Veröffentlichung der Themenlandkarten und damit aller Fakten auf dem Beteiligungsportal des Landes sorgte für ein durch und durch transparentes Verfahren, das sowohl bei Befürworter/innen als auch Gegner/innen des Projekts sehr positiv aufgenommen wurde. Die Transparenz hatte aus Sicht der Landesregierung einen unmittelbar positiven Effekt. Bislang waren einige Fragen bezüglich der Standorte in Rottweil noch offen: Lange Zeit war ein Gelände am Stallberg, im Süden von Rottweil, ein von der Stadt favorisierter Standort gewesen. Immer wieder wurde die Forderung erhoben, die Landesregierung solle diesen Standort nehmen. Der Verweis der Landesregierung auf ein eigenes Gutachten konnte nicht verhindern, dass sich Mythen um die Inhalte und die Gutachter entwickelten. Erst als das Gutachten und ausführliche Antworten auf Fragen in Bezug auf den Standort Stallberg auf dem Beteiligungsportal eingestellt und abrufbar waren, beruhigte sich die Lage in Rottweil.

Beteiligung als wertschätzende Grundhaltung

Bürgerbeteiligung ist immer auch Beziehungsarbeit. Das wurde bei diesem komplexen Prozess mehr als deutlich. Beteiligung braucht Vertrauen zwischen allen Akteuren und Empathie. Beteiligung lebt vom guten Zuhören und einer wertschätzenden Haltung. Deshalb beschritt die Landesregierung einen sehr zeitintensiven Weg, sozusagen »hinter den Linien« des sonst Üblichen. Die Mitarbeiter redeten mit allen Seiten: Mit Bürgerinnen und Bürgern, Befürworter/innen und Gegner/innen des Projekts, mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltung. Häufig waren diese Gespräche bilateral. Die Mitarbeiter hörten hin und aufmerksam zu. Denn eines ist sicher: Bei der Beteiligung spielen sehr oft versteckte Botschaften und »hidden agendas« eine zentrale Rolle. Deshalb braucht es die Fähigkeit des guten Zuhörens und auch des Einfühlens, um die Menschen zu erreichen. Es geht um eine wertschätzende Grundhaltung als Basis für eine gute und systematische Beteiligung. Dazu gehört auch zu akzeptieren, dass Menschen eine Haltung gegen ein Projekt einnehmen dürfen.

Bürgerbegehren wohlwollend begleiten

Wenn offensichtlich ist, wohin der Weg geht, stellt sich für jede Initiative die Frage, ob ein Gemeinderatsbeschluss mit einem Bürgerbegehren angestrebt wird oder nicht. Die Bürgerinitiative »Neckarburg ohne Gefängnis« entschied sich, Unterschriften für einen Bürgerentscheid zu sammeln, als klar war, dass sich Rottweil und dort der Standort Esch abzeichnen würde. Es ist wichtig zu unterscheiden, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide rechtlich verankerte Instrumente der direkten Demokratie sind. Sie sind keine Form der informellen Bürgerbeteiligung. Der wesentliche Unterschied ist, dass es sich um verbindliche Antragsrechte handelt, die in einer verbindlichen Abstimmung münden. Es ist ein Verfahren, in dem eine konkrete Entscheidung getroffen wird. Gleichwohl ist es wichtig, dass auch bei direktdemokratischen Verfahren eine wertschätzende Grundhaltung besteht. So auch in diesem Verfahren: Am Ende der Unter-

schriftensammlung fehlten nach der Prüfung durch die Kommune rund 30 Unterschriften. Das notwendige Zeitfenster war noch nicht ausgeschöpft und so motivierte die Stadtverwaltung die Bürgerinitiative, die fehlenden Unterschriften »nachzusammeln«. Eine solche Großzügigkeit ist ein Zeichen guten demokratischen Stils.

Bürgerentscheid vorbereiten und den Prozess neutral begleiten

Bürgerentscheide sind in der Kommunalpolitik häufig immer noch eher negativ besetzt. Fakt ist, dass Bürgerentscheide in der Gemeindeordnung als Instrument der direkten Demokratie verankert sind. Klassisch verläuft die Phase vor der Durchführung des Bürgerentscheides eher polarisierend – in den Kategorien dafür oder dagegen, die Guten und die Bösen, für die Stadt oder gegen die Stadt. Und im schlimmsten Fall befindet sich der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin mittendrin. Deshalb gingen wir in Rottweil ganz bewusst einen neuen Weg.

In erster Linie ging es darum, dem »Damoklesschwert« Bürgerentscheid die Schwere zu nehmen. Es geht in der Phase vor dem Bürgerentscheid darum, das Zusammenspiel von Bürgerschaft, Gemeinderat und Verwaltungsspitze transparent zu machen. Der Weg zum Bürgerentscheid sollte gemeinsam gegangen werden. Das heißt auch: Gemeinderat und Verwaltungsspitze müssen Stellung beziehen, damit die Bürgerinnen und Bürger wissen, wer welche Meinung vertritt.

Als Stabsstelle brachten wir die Idee einer Begleitgruppe ins Spiel. Ziel sollte sein, dass sich während der Phase bis zum Bürgerentscheid keine polarisierende Eigendynamik entwickelt, sondern dass diese von Akzeptanz, demokratischem Verständnis und Wertschätzung getragen wird. In einer Begleitgruppe, die in geschütztem Rahmen zweiwöchentlich im Rathaus tagte, sollten Akteure aus den Pro- und Contra-Lagern mit Gemeinderäten, Verwaltung und Fachleuten zusammenkommen. Es entstand ein Resonanzraum für unterschiedliche Sichtweisen. Informationen sollten transportiert und Vorgehensweisen bis zum Tag des Bürgerentscheids gemeinsam festgelegt werden. Das geschah natürlich unter neutraler Moderation. Im Falle von Rottweil übernahm dies die Allianz für Beteiligung e.V. Inhaltlich ging es bei einer Begleitgruppe nicht um eine Meinungsbildung zu den Fakten und Inhalten, sondern in erster Linie um das Verfahren selbst. Die Begleitgruppe klärt Fragen wie: Welche Veranstaltungen wollen wir machen? Welche Referenten (Pro und Contra) kommen zu Wort? Wie setzen wir die Einwohnerversammlung an? Wie wird die gemeinsame Informationsbroschüre aussehen? Wie gestalten wir die Zusammenarbeit bis zum Bürgerentscheid und auch darüber hinaus, damit es keine »Verlierer« in der Stadtgesellschaft gibt? Eine zentrale Aufgabe der Begleitgruppe war, die Informationsbroschüre für alle Bürgerinnen und Bürger für den Bürgerentscheid zu erstellen. Alle Akteure sollten nach Möglichkeit in gleichberechtigter Weise zu Wort kommen und ihre Argumente aufführen. Des Weiteren wurden mehrere Veranstaltungen von der Begleitgruppe vorbereitet, wie die Einwohnerversammlung und eine Ortsbegehung auf dem zukünftigen Baugelände.

Info-Broschüre gemeinsam gestalten: Großzügigkeit walten lassen

Die Idee der Informationsbroschüre kommt aus der Schweiz, dem Mutterland der direkten Demokratie. Zentral dabei ist, dass sie den Befürworter/innen und Gegner/innen eines Projekts für die jeweiligen Argumente gleich viel Platz einräumt. In Rottweil war ein Konfliktpunkt, dass der Bürgerinitiative gegen das Gefängnis lediglich zwei Seiten zur Verfügung gestellt wurden, die Stadt aus Sicht der Gegner aber gleich mehrfach vorkam. Neben dem Vorwort des Oberbürgermeisters, dem Beitrag der Pro-Initiative und der Haltung des Gemeinderats umfasste die Broschüre auch die Darstellung des Landes als Bauherr. Hier sollte die Moderation darauf achten, dass die Kommune Großzügigkeit walten lässt. Konsequenz dieser Überrepräsentation von Befürwortung einer Justizvollzugsanstalt war, dass die Bürgerinitiative zusätzlich einen eigenen Flyer erstellte.

Infomarkt organisieren: dialogisch statt frontal

In Baden-Württemberg ist es gute Praxis geworden, dass vor einem Bürgerentscheid die Möglichkeit genutzt wird, eine Einwohnerversammlung zu veranstalten. In Rottweil organisierte die Begleitgruppe eine große Bürgerveranstaltung mit. Es ging darum, von frontalen Formaten wegzukommen und dialogische Formen umzusetzen. Bei dem sogenannten Infomarkt erhielten alle Akteure der Begleitgruppe und weitere Organisationen Gelegenheit, ihre Haltung und Meinung »auf den Markt« zu tragen. Die Menschen konnten sich in kleinen Gruppen austauschen und informieren. Im Rahmen der Veranstaltungen zur Standortsuche in Tuningen wie in Rottweil wurde die politische Spitze aus Land und Kommunen eingebunden. Die Erfahrungen mit diesen Formaten waren durchweg positiv. Die Bürgerinnen und Bürger schätzten es, wenn Minister, Staatsrätin und Oberbürgermeister nicht von der Bühne »von oben herab« zu ihnen sprachen, sondern sich mit ihnen an die runden Tische setzten.

Lokale Medien einbinden und bedienen

Bürgerbeteiligung und Medien haben ein besonderes, oft auch angespanntes Verhältnis. Medien bilden Meinung und das macht dialogische Bürgerbeteiligung auch. Es wäre nun falsch, in beiden eine Konkurrenz zu sehen. Medien und Bürgerbeteiligung ergänzen sich gut, wenn Medien aktiv von den Beteiligten mitgedacht und eingebunden werden. Am besten, sie erhalten eine dezidierte Rolle im Verfahren – ohne sie zu vereinnahmen. Im Falle von Rottweil gelang dies sehr eindrücklich. Die Begleitgruppe hatte zwar festgelegt, dass sie nicht presseöffentlich tagen wollte, aber nach jeder Sitzung gab es ein Pressegespräch. Die lokalen Zeitungen nahmen dankend Hinweise zu Themen und Expertinnen und Experten aus der Begleitgruppe auf. Sie berichteten den ganzen Sommer über bis zum Bürgerentscheid über die unterschiedlichsten Aspekte einer Justizvollzugsanstalt. Das Thema Justizvollzugsanstalt wurde in einer gut vermittelbaren und umgangssprachlichen Form in der lokalen Presse kommuniziert. Das trug einen wesentlichen Teil zum Erfolg des Beteiligungs- und Abstimmungsprozesses bei. Eine Analyse der Kommunikation nahmen Studierende der Universität Hohenheim im Rahmen eines Seminars »Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauprojekten; Case Studies« vor, die öffentlich zugänglich ist (https://komm.uni-hohenheim.de/jva_rottweil).

Es hat sich gelohnt: Mitgeredet, mitgemacht, mitentschieden

Am 20. September 2015 nahm von den knapp 19.800 Rottweiler Bürgerinnen und Bürgern mit 48,5 Prozent knapp die Hälfte der Wahlberechtigten am Bürgerentscheid teil. Für den Gefängnis-Neubau am umstrittenen Standort »Esch« stimmten 5.572 Bürger. Damit wurde das Quorum von 20 Prozent erfüllt. Der Bürgerentscheid war rechtsgültig. Gegen

den Gefängnis-Neubau stimmten 3.964 Wahlberechtigte. Der Einsatz hatte sich gelohnt, nicht nur wegen des aus Sicht des Landes positiven Ausgangs, sondern besonders deshalb, weil es gelang eine sachliche Debatte zu führen. Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung lassen sich miteinander verbinden. Vor allem heißt das, mit unterschiedlichen Gruppen zu arbeiten, ihre Handlungen und Aktionen zu »synchronisieren« und sie miteinander in Interaktion zu versetzen. Im Fall Rottweil waren dies unterschiedliche Verwaltungen (Land und Kommune), unterschiedliche Bürgergruppen (Pro/Contra) und Politikvertreter/innen (Land und Gemeinderäte). Alles Wesentliche, was hilfreich ist für Bürgerbeteiligung, hat sich auch im Vorfeld des Bürgerentscheids als sehr unterstützend erwiesen. Akteurs- und Themenfeldanalyse, neutrale Moderation, wertschätzende Grundhaltung, Gruppenarbeit, Kenntnis von Gruppendynamik und Kommunikation auf Augenhöhe sind wesentliche Aspekte gelingender Bürgerbeteiligung. Und sie waren auch beim Bürgerentscheid hilfreich.

Autoren

Fabian Reidinger ist Referent im Stab der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg.

Hannes Wezel ist Referent im Stab der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg.

Kontakt

Fabian Reidinger

Email: Fabian.Reidinger@stm.bwl.de

Hannes Wezel

Email: Hannes.Wezel@stm.bwl.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de