



Wie können sich dialogische und direkte Beteiligungsverfahren ergänzen?

Hinweise aus der kommunalen Praxis in Baden-Württemberg

Christian Büttner

Die repräsentative Demokratie um dialogische und direkte Beteiligungsverfahren zu ergänzen, wird von vielen Bürger/innen und – etwas zögerlicher – von immer mehr Politikern befürwortet (1). Lange wurde darüber gestritten: Während die Verfechter/innen von mehr Beteiligung auf Effekte wie eine höhere Akzeptanz oder qualitative Verbesserungen von Entscheidungen hinwiesen, lehnten viele eine Ergänzung ab, da sie die Dominanz mobilisierungstarker Minderheiten oder unsachliche bzw. emotional geführte Auseinandersetzungen befürchteten.

Die positive Wirkung von dialogischen Verfahren, in denen z.B. Entscheidungsvorlagen für den Gemeinderat oder das Parlament bzw. mit Ergebnissen von Beteiligungsprozessen ergänzte Planungs- und Genehmigungsverfahren erarbeitet werden, wird immer breiter anerkannt. Dies drückt sich in der Verankerung von Bürgerbeteiligung in Satzungen oder Planungsleitfäden auf der Landesebene oder in Kommunen aus, die in den letzten Jahren verabschiedet wurden und verbindlichere frühe Bürgerbeteiligung ermöglichen (2). Über die Wirkung direktdemokratischer Entscheidungen in Form von Volks- oder Bürgerentscheiden wird gestritten, gerade wenn deren gesetzliche Regelung verbessert werden soll oder zu einem größeren Projekt eine Abstimmung stattfand (3).

Inwieweit eine dialogische Ergänzung von Bürgerentscheiden bzw. landesweiten Volksentscheiden dabei hilfreich sein könnte, reale oder vermeintliche Befürchtungen abzubauen, wird nicht diskutiert. Aufgrund erster Erfahrungen auf kommunaler Ebene, bei denen durch die Verknüpfung von direkter mit Elementen der dialogorientierten Demokratie auch positive Wirkungen festzustellen waren, sollte dies geprüft werden. Einen ersten Schritt in diese Richtung gehe ich mit diesem Beitrag. Zunächst beleuchte ich vier Beispiele aus Baden-Württemberg. Auf dieser Grundlage arbeite ich konkrete Verzahnungsmöglichkeiten und derzeit bestehende Grenzen heraus.

Direktdemokratische Verfahren: Initiierung und Anknüpfungspunkte für die dialogorientierte Demokratie (4)

Direktdemokratische Verfahren können durch die Bürgerschaft selbst (von unten) oder durch das Landes-/Kommunalparlament (von oben) auf den Weg gebracht werden. Ergreifen die Bürger/innen die Initiative, stellen sie entweder einen eigenen Vorschlag zur Entscheidung oder sie wollen eine Entscheidung des Repräsentativorgans stoppen. Alternativ kann ein Landes- oder Kommunalparlament eine Abstimmung beschließen. Dafür



kann es verschiedene Anlässe geben: So kann das zu beschließende Vorhaben eine grundsätzliche Bedeutung für die Gemeinde haben, es gibt nur eine knappe Mehrheit im Parlament oder seitens der Bevölkerung wird entsprechender Druck zum geplanten Vorhaben in der Öffentlichkeit aufgebaut. In einigen Bundesländern besteht zudem die Möglichkeit, dass das Landes- oder Kommunalparlament eine Alternativvorlage zur Abstimmung stellt, sei es einen eigenen oder einen Kompromissvorschlag.

Bei Referenden von oben befürchten die Bürger/innen – oft zurecht –, dass hinter dem Parlamentsbeschluss für einen Bürger- oder Volksentscheid ein manipulatives Interesse stehe: Dem Parlament gehe es z.B. bei Festlegung der Fragestellung um den eigenen Erfolg im Entscheid, statt um eine ausgewogene Fragestellung. Ähnliches wird im Abstimmungskampf gerade bei Referenden von oben vermutet: Die Informationsbroschüren von Regierung oder Parlament informierten einseitig und benachteiligten die Gegner/innen.

Ich sehe an drei Stellen Raum für dialogische Beteiligung im direktdemokratischen Verfahren: Bei der Klärung des Gegenstands bzw. der Fragestellung, bei der Gestaltung des Abstimmungskampfes und im Anschluss während der Umsetzung des Ergebnisses. Im Folgenden konzentriere ich mich auf Beispiele zur Klärung der Fragestellung/des Gegenstands und der Gestaltung des Abstimmungskampfes, da mir für Letzteres bisher kein kommunales Beispiel vorliegt.

Vier Praxisbeispiele aus Baden-Württemberg

Bürgerentscheid Kirchzarten 2011 – 2013

Im Südschwarzwald ist der Mountainbike-Sport weit verbreitet, so auch in der Gemeinde Kirchzarten. 2011 werden Vorschläge aus einem Sportverein bekannt, eine Mountainbike-Arena im Naherholungsgebiet »Giersberg« zu planen. Dagegen formiert sich eine Bürgerinitiative, die im Februar 2012 vorbeugend ein Bürgerbegehren gegen eine MTB-Arena initiiert. Die Gemeinde reagiert darauf mit einem »Runden Tisch«. An diesem sollen unter Beteiligung von Verwaltung und Gemeinderat Fachleute und Interessengruppen mit Hilfe eines externen Moderationsbüros eine Planung für die Mountainbike-Strecke in Kirchzarten, die die Interessen aller Nutzer/innen berücksichtigt (u.a. Einwohner, Wanderer und Radfahrer), erarbeiten. Den Planungsentwurf des »Runden Tisches« lehnt die Bürgerinitiative ab. Im März 2013 kommt es zum Bürgerentscheid. Die Mehrheit der Bürger/innen lehnt die Mountainbike-Strecke am »Giersberg« ab. Da sich der Bürgerentscheid nur in Teilen gegen das Konzept des »Runden Tisches« richtet, ändert die Gemeinde ihre Planung und entwickelt eine MTB-Trainingsstrecke außerhalb des vom Bürgerentscheid geregelten Gebietes. Eine dagegen von der Bürgerinitiative unterstützte Klage wird im November 2014 vom Verwaltungsgerichtshof Mannheim zurückgewiesen (5).

Bürgerentscheid Weinheim 2012 – 2013

Beim Bürgerentscheid in Weinheim ging es darum, ob die Stadt ein geplantes Gewerbegebiet am Hamelsbrunnen an einen anderen Standort, auf die Breitwiesen an der Autobahn, verlegt. Der Gemeinderat



sprach sich mit großer Mehrheit für diesen Flächentausch aus. Beide Gebiete waren unbebaut. Das Gebiet Hammelsbrunnen war seit 2004 im Flächennutzungsplan der Stadt Weinheim als gewerbliche Baufläche ausgewiesen. Die Bürgerinitiative »Rettet die Breitwiesen« war gegen den Flächentausch und organisierte ein Bürgerbegehren. Das Begehren wurde von der Gemeinde als nicht zulässig angesehen, da gemäß der Gemeindeordnung Bürgerentscheide über Vorhaben im Rahmen von Bauleitplanungen ausgeschlossen sind. Der Gemeinderat beschloss, ein Bürgergutachten mit Hilfe von Bürgerräten erstellen zu lassen. Das Bürgergutachten zeigte die unterschiedlichen Positionen in der Bürgerschaft auf, und der Gemeinderat setzte im September 2013 einen Bürgerentscheid über den Flächentausch an. Die Bürger/innen entschieden, dass die Flächen nicht getauscht werden sollen (6).

Bürgerentscheid Tuningen 2014

Das Land Baden-Württemberg sucht seit langem nach einem geeigneten Standort für ein neues Großgefängnis und entschied sich für den Standort Tuningen, einer kleinen Gemeinde zwischen Schwarzwald und Schwäbischer Alb. Der Gemeinderat hatte beschlossen, in diesem Fall einen Bürgerentscheid zu organisieren. Gemeinsam mit dem Land als Investor organisierte die Gemeinde den Abstimmungskampf mit Hilfe eines externen Moderationsbüros. »Eine Spurguppe«, in der die verschiedenen Interessengruppen vertreten waren, erstellte das Abstimmungsheft und organisierte den Meinungsbildungs- und Informationsprozess in Form von Informationsveranstaltungen und einer Bürgerversammlung. Die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Tuningen stimmten am 6. Juli 2014 bei einem Bürgerentscheid gegen das geplante Großgefängnis auf ihrer Gemarkung (7).

Bürgerentscheid Isny 2014

Im April 2014 beschloss der Gemeinderat der Stadt Isny im Rahmen der Sanierung »Südliche Altstadt« den Verkauf von Grundstücken an einen Investor. Dort sollte u.a. ein Gastronomiebetrieb angesiedelt werden. Dagegen richtete sich ein Bürgerbegehren. Da im Begehren nur der Gegenstand, aber nicht die Fragestellung benannt wurde, schaltete die Gemeinde einen externen Moderator ein. Er vermittelte bei der Formulierung der Fragestellung und moderierte den Abstimmungskampf, z.B. bei einer Bürgerversammlung. Im Oktober 2014 stimmten die Bürger/innen für den Verkauf der Grundstücke und bestätigten den Beschluss des Gemeinderates (8).

Erste Schlussfolgerungen

Die Beispiele zeigen, dass es mit Hilfe von dialogischen Verfahren möglich ist, den Gegenstand eines Bürgerentscheids zu präzisieren (Kirchzarten und Isny), einen Kompromissvorschlag zu erarbeiten (Kirchzarten und Weinheim) oder den Abstimmungskampf zu moderieren (Isny und Tuningen). Dialogische Verfahren können in dieser Form produktiv mit direkter Demokratie verknüpft werden.



Die externen Moderator/innen sollen nicht die Rolle von Schiedsrichter/innen oder Entscheider/innen erhalten. Vielmehr müssen sie als Vermittler/innen zwischen den Parteien agieren. Dann können Bürger/innen die Kontroversen zwischen den Beteiligten eher als sachorientierten Diskurs denn als überwiegend emotional oder personalisiert ausgetragenen Streit um scheinbar unversöhnliche Positionen erleben. Dies zeigen die dialogorientierten Informationsprozesse in Tuningen und Isny. Das darin liegende Potenzial könnten die Kommunen nutzen, gerade wenn das Parlament selbst einen Entscheid initiiert.

Die mit der Suche nach einem Kompromiss möglicherweise verbundene Hoffnung, einen Bürgerentscheid zu vermeiden, scheint sich eher nicht zu erfüllen. Dies zeigen die Beispiele Kirchzarten oder Weinheim. Dort wurde mit den dialogorientierten Verfahren z.T. der Gegenstand des Bürgerentscheids herausgearbeitet und in beiden Fällen die Notwendigkeit eines Bürgerentscheids bestätigt.

Eine These zur Wirkung von Beteiligungsverfahren wäre, dass direktdemokratische Verfahren einen Konflikt darstellen. In dessen Verlauf kommt es zu Zuspitzungen und Verhärtungen der Positionen der Befürworter/innen und Gegner/innen. Die Konflikttheorie zeigt, dass bei einer hohen Eskalation die Unterstützung durch neutrale Dritte einen wichtigen Beitrag zu einem konstruktiven Verlauf der Konfliktaustragung leisten kann (9). Denn der Einsatz externer Fachleute und Moderator/innen hilft, einen Dialog zwischen den Parteien in Gang zu bringen und führt zur Versachlichung der Debatte.

Mögliche nächste Schritte

Zum einen zeigen die skizzierten Beispiele, dass dialogorientierte Beteiligungsformate auf Initiative der Verwaltung oder des Gemeinderats ergriffen wurden. Dies liegt daran, dass sie für den Ablauf des Verfahrens verantwortlich sind. Sie, aber auch die Initiator/innen von Bürgerbegehren, könnten in Zukunft prüfen, ob ein dialogorientierter Beteiligungsprozess vor einem Bürgerentscheid hilfreich wäre und ihn einleiten bzw. einfordern. Hilfreich wäre es, die dazu vorhandenen Erfahrungen wissenschaftlich auszuwerten oder ein zukünftiges Verfahren wissenschaftlich zu begleiten.

Zum anderen bleibt festzuhalten: Noch sind Bürger- und Volksentscheide in den meisten Bundesländern so unzureichend geregelt, dass diese eine Kombination mit dialogorientierten Verfahren eher verhindern. So lässt beispielsweise die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg eine einvernehmliche Änderung der Fragestellung kaum zu. Zudem kann dort ein Gemeinderat keine Alternative zur Abstimmung stellen. Dies macht eine Abstimmung über Alternativvorschläge oder eine Kompromissbildung fast unmöglich. D.h., um direktdemokratische mit dialogischen Verfahren häufiger und einfacher kombinieren zu können, müssten die gesetzlichen Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verbessert und insbesondere eine entsprechende Flexibilität und Kompromissbildung zugelassen werden. Wie groß der Veränderungsbedarf noch ist, fasst Mehr Demokratie e.V. in seinem Vorschlag für anwendungsfreundliche Regelungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zusammen (10). Einige Stichworte dazu wären z.B. die Stärkung der Stellung der Initiator/innen



eines Bürgerbegehrens, die Zulassung von Alternativvorlagen, die zur Abstimmung gestellte Fragestellung müsste offen bleiben können und es bedarf fairer Regelungen für die Information vor der Abstimmung.

Auch aufgrund der zuvor beschriebenen mangelhaften Regelungen wurden direktdemokratische mit dialogischen Verfahren bisher nur in wenigen Fällen verknüpft. Vier davon sind die skizzierten Beispiele in diesem Beitrag. Diese Fälle haben bisher wenig Aufmerksamkeit erhalten. Sie sind jedoch ein Hinweis darauf, dass die Verschränkung von direkten und dialogischen Verfahren hilft, direktdemokratische Entscheidungen in einem sachlicheren Umfeld zu treffen. So kann unsere Demokratie durch die Verbindung von dialogischen und direktdemokratischen Verfahren verbessert werden. Dies gilt sowohl für den Weg zur Entscheidung als auch für deren Inhalt.

Anmerkungen

(1) Partizipation im Wandel, Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Gütersloh 2014

(2) Siehe den Schwerpunkt Leitlinien auf der Website des Netzwerk Bürgerbeteiligung: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/> ; das Land Baden-Württemberg hat im Frühjahr 2014 einen Planungsleitfaden und eine Verwaltungsvorschrift für eine neue Planungskultur (https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf)

(3) Beispielhaft wird hier auf die Diskussion z.B. Freiburg zum Stadionbürgerentscheid verwiesen, der in der Badischen Zeitung www.badische-zeitung.de im Archiv dokumentiert ist. Gleichzeitig wird bei den Demokratie-reformen mit harten Bandagen gekämpft: http://www.lkz.de/lokales/stadt-kreis-ludwigsburg_artikel,-Direkte-Demokratie-OB%E2%80%99s-zwischen-Skepsis-und-Hoffnung-_arid,274746.html (zuletzt abgerufen am 4.3.15) und <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gruende-gegen-direkte-demokratie-auf-kommunaler-ebene-13432408.html> (zuletzt abgerufen am 4.3.15)

(4) Viele der hier geäußerten Überlegungen gehen auf eine Diskussion und darauf folgende Gespräche mit Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel, TU Berlin, Henning Banthien, IFOK GmbH, Berlin und Hanns-Jörg Sippel, Stiftung Mitarbeit, Bonn, auf der Tagung „Bürgerbeteiligung vor neuen Herausforderungen“ im September 2014 in Loccum zurück

(5) Wenn Bürgerbegehren und Bürgerbeteiligung aufeinander treffen: Der Konflikt um den Giersberg in Kirchzarten. Christian Büttner, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013 vom 09.07.2013 <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/> (zuletzt abgerufen am 4.3.15)



- (6) http://www.weinheim.de/servlet/PB/show/1425516/01_Buergerentscheid-Breitwiesen-Hammelsbrunnen_16_o8_2013.pdf und http://www.weinheim.de/servlet/PB/show/1405077/61_Gutachten_2012_Weinheim_Flaechennutzung_Breitwiesen_Hammelsbrunnen.pdf (zuletzt abgerufen am 4.3.15)
- (7) <http://www.tuningen.de/index.php?id=165> und unter dem Menüpunkt „Protokolle Spurguppe“ (zuletzt abgerufen am 4.3.15)
- (8) http://www.isny.de/servlet/PB/menu/1377484_l1/index.html und <http://www.schwatlo.eu/news/buergerentscheid-isny-am-26-oktober-2014> (zuletzt abgerufen am 4.3.15)
- (9) Friedich Glasl: Konfliktmanagement, Bern, Auflage: 11 (12. Juni 2013)
- (10) Positionen zur Direkten Demokratie 13: Bürgerbegehren und -entscheide in anwendungsfreundlicher Regelung, Arbeitskreis Bürgerbegehren. <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Autor

Christian Büttner ist Politikwissenschaftler, Mitglied im Netzwerk für Bürgerbeteiligung. Er war von 2001 bis 2014 Landesgeschäftsführer von Mehr Demokratie e.V., Landesverband Baden-Württemberg. Er hat einen Teil der erwähnten Bürgerentscheide als Bürgerbegehrensberater begleitet.

Kontakt

Christian Büttner
E-Mail: cwbuettner@gmx.de
Tel.: (01 70) 4 76 42 96

Redaktion eNewsletter

Stiftung Mitarbeit
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de