

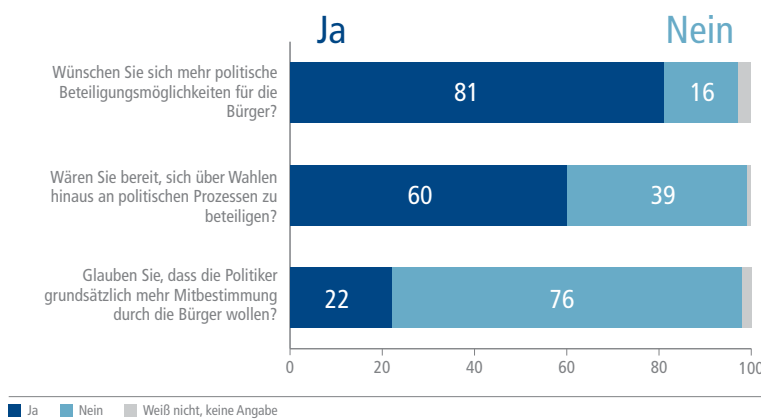
3. Entwicklungen der partizipativen Demokratie in Europa

PATRIZIA NANZ | JAN-HENDRIK KAMLAGE*

Die Demokratien in Europa unterliegen einem merklichen Wandel. Zum einen gibt es in Europa eine immer größer werdende Zahl an direktdemokratischen Verfahren wie Referenden, Volksbegehren und Bürgerbegehren (vgl. APuZ 2006). Von den weltweit seit 1793 gezählten 1.405 nationalen Referenden entfallen alleine 62 Prozent auf die europäischen Länder. Ungefähr die Hälfte davon fanden seit 1989 statt (Pállinger, Kaufmann, Marxer & Schiller 2007: 9). Zum anderen finden auch die sogenannten deliberativen oder dialogorientierten Verfahren der Bürgerbeteiligung wie Bürgerhaushalte, Bürgerinnenräte, Zukunftskonferenzen und Planungszellen in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmende Verbreitung in Europa. Durch wissenschaftliche Forschung belegte Zahlen liegen hier allerdings bisher nicht vor, weder zum Umfang dieses Trends insgesamt noch zur Verteilung der verschiedenen dialogorientierten Beteiligungsformate in den europäischen Ländern.

Die Bereitschaft zu mehr politischer Beteiligung

Angaben in Prozent



Quelle: Bertelsmann Stiftung / Umfrage TNS-Emnid.

BertelsmannStiftung

Abb. 1 »Die Bereitschaft zu mehr politischer Beteiligung«

© Bertelsmann Stiftung (2011): Bundesbürger möchten sich politisch beteiligen, vor allem aber mitentscheiden, www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcrl/SID-CEF28043-B3F7F3BF/bst/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf

Die Krise der repräsentativen Demokratie

Die direktdemokratischen wie dialogorientierten Formen der Bürgerbeteiligung erfreuen sich vor allem deshalb wachsender Beliebtheit, weil sie im Ruf stehen, die immer größer werdende Kluft zu den gewählten Politikern, die weniger als Volksvertreter und -vertreterinnen denn als politische Klasse wahrgenommen werden, zu verringern. Schwindende Wahlbeteiligung, abnehmende Mitgliederzahlen der Parteien, sinkendes Vertrauen der Menschen in die Handlungsfähigkeit der Regierenden – die Diagnose der Krise der repräsentativen Demokratie ist vielfältig. So stimmen beispielsweise nur fünf Prozent der Deutschen in einer repräsentativen Studie der Stiftung für Zukunftsfragen der Aussage zu: »Die Politiker bereiten mein Heimatland gut auf die Zukunft vor«. In anderen Ländern sieht es nicht viel besser aus: In Frankreich stimmen zwölf Prozent und in Spanien sieben Prozent dieser Aussage zu (Europauntersuchung der BAT-Stiftung für Zukunftsfragen, 2012). Gleichzeitig ist der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach unmittelbarer Mitwirkung und Beteiligung an politischen Entscheidungen so groß wie nie. Nach Angaben einer repräsentativen Studie der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2011 wünschen sich 78 Prozent der Deutschen mehr Möglichkeiten über politische Fragen durch Volksentscheide und Bürgerbegehren direkt mitentscheiden zu können. 68 Prozent würden gerne bei großen Infrastrukturprojekten mitentscheiden und 47 Prozent an Bürgerhaushalten mitwirken. Generell sprechen sich 81 Prozent für mehr politische Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten aus (Bertelsmann Stiftung, 2011, www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm).

* | Hinweis: Der Beitrag ist unter der Zuarbeit von Ivo Gruner entstanden.

Dialogorientierte Formen der Bürgerbeteiligung in Europa

Im Folgenden wollen wir augenfällige Entwicklungen der partizipativen Demokratie in Europa in groben Zügen darstellen. Dabei geht es ausschließlich um dialogorientierte Formen der Bürgerbeteiligung. Zunächst: Was bedeutet dialogorientierte Bürgerbeteiligung? In solchen Verfahren werden Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Akteure und Entscheidungsträgerinnen und -träger frühzeitig im politischen Prozess zusammengebracht. Im Mittelpunkt der Beratungen steht der Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer gemeinschaftlichen Willensbildung und idealerweise einer anschließenden konsensualen Entscheidungsfindung. In Diskussionen wägen die Beteiligten alternative Positionen ab unter der Prämisse, andere Standpunkte zu berücksichtigen (Fung, 2003, S. 340). Diese teilweise komplexen Verfahren durchlaufen oft mehrere Runden und sind angewiesen auf die Unterstützung von Moderatorinnen und Moderatoren sowie Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis. Sie werden oft als »informell« bezeichnet in Abgrenzung zu gesetzlich vorgeschriebenen »formellen« Beteiligungsmöglichkeiten wie zum Beispiel den Anhörungen im Rahmen der deutschen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren bei öffentlichen Bauvorhaben. Erweiternd und ergänzend stehen bei dialogorientierten Beteiligungsprozessen immer öfter auch internetgestützte Werkzeuge und Technologien zur Verfügung, die einer größeren Menge von Bürgerinnen und Bürger die Mitwirkung ermöglichen.

Dialogorientierte Bürgerbeteiligung ist eingebettet in spezifische politische Kulturen und Systeme, die sich je nach Ländern und Regionen, und manchmal auch nach Städten und Gemeinden unterscheiden. Vergleicht man Europa mit den USA, so ist auffällig, dass in den Vereinigten Staaten die Beteiligungsprozesse in aller Regel auf der lokalen Ebene und kaum auf zentralstaatlicher Ebene stattfinden. Durchgeführt und getragen werden Beteiligungsprozesse wie »Citizens Juries« und »National Issue Forums«

sowie vor allem Großformate wie zum Beispiel »Deliberative Pollings« und »Town Hall Meetings« (500 bzw. bis zu 5000 Teilnehmende) vornehmlich durch zivilgesellschaftliche Organisationen (Bertelsmann Stiftung, im Erscheinen).

In Europa findet Bürgerbeteiligung vorwiegend sowohl auf lokaler als auch auf regionaler Ebene statt, und in manchen Ländern auch auf nationaler Ebene. Je nach politischer Kultur lassen sich verschiedene Muster der Beteiligung in den einzelnen Ländern und Regionen finden. In Frankreich zum Beispiel gibt es die »Commission Nationale du Débat Public«, eine unabhängige vom Staat finanzierte Organisation auf der zentralstaatlichen Ebene, die öffentliche Debatten und Beteiligung zu großen Infrastrukturvorhaben wie beispielsweise U-Bahnen, Autobahnen und Bahnhöfen organisiert. Diese Beteiligungsformen sind eher »spontan« und auf die Einflussnahme von Öffentlichkeit und Gesellschaft gerichtet im Vergleich zu deutschen Verfahren, denen meist ein recht klares Regelwerk zugrunde liegt und die oft das Ziel verfolgen, Entscheidungsträgerinnen und –träger zu beraten. In Frankreich wie auch in Deutschland haben Mandatsträger und –trägerinnen sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine dominante Rolle in der Vorbereitung und Durchführung der Verfahren, während die britische Regierung Bürgerbeteiligung vornehmlich auf lokaler Ebene einfordert, aber deren Ausführung dem privaten und Non-Profit-Sektor überlässt. In Großbritannien ist seit 2003 die gemeinnützige Organisation »Involve« aktiv, welche die Zusammenarbeit vieler an Partizipation beteiligter Akteure optimiert, sowohl aus dem öffentlichen, als auch aus dem privaten und dem freiwilligen Sektor. In Italien wiederum gibt es zahlreiche kleine Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene. Die Region Toskana hat im Jahr 2007 ein in Europa bislang einzigartiges Gesetz erlassen, das es Bürgerinnen und Bürgern und dort wohnhaften Personen ermöglicht, Beteiligung einzufordern und selber zu initiieren, wenn das geplante Großvorhaben einen signifikanten Einfluss auf die Bevölkerung hat. Mit dem Gesetz wurde darüber hinaus eine zentrale staatliche Anlauf- und Beratungsstelle zur Verbreitung, Förderung und Evaluation der Beteiligungspraxis etabliert, die jährlich Berichte über den Verlauf der Praxis veröffentlicht (Regione Toscana, 2007).

Länderübergreifende und vergleichende wissenschaftliche Forschung, die die verschiedenen Partizipationskulturen in Europa sowie die unterschiedliche Verbreitung bzw. Ausprägung einzelner Beteiligungsformate erfasst, gibt es allerdings bislang nicht. Mit einer Ausnahme: die Erforschung der »Bürgerhaushalte« in verschiedenen europäischen Ländern. Der Bürgerhaushalt ist das weltweit bekannteste und verbreitetste dialogorientierte Verfahren (Cabannes, 2006). Entstanden sind Bürgerhaushalte Ende der 1980er Jahre in der brasilianischen Millionenstadt Porto Alegre und im neuseeländischen Christchurch. Das in Porto Alegre entwickelte Modell ist als Beispiel einer »Demokratisierung der Demokratie« bekannt geworden. Die Bürgerinnen und Bürger können auf kommunaler Ebene an der Gestaltung politischer und budgetärer Angelegenheiten, deren Konsultation und Prioritätensetzung mitwirken und sogar mitentscheiden. Die Entstehung des Beteiligungsverfahrens in Porto Alegre stand unter den Vorzeichen von sozialer Gerechtigkeit, Bekämpfung von Korruption und Ausweitung der Basisdemokratie. Erwähnenswert ist, dass sich hier verstärkt auch ärmere und bildungsferne Bevölkerungs-

schichten beteiligen (Baicocchi, 2005). Der Bürgerhaushalt von Christchurch hingegen gilt als Vorbild für eine erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung durch bürgerschaftliche Konsultationen (Holtkamp, 2012). Er soll vornehmlich die Akzeptanz erhöhen und Legitimierung fiskalpolitischer Maßnahmen in der Bevölkerung steigern. Diese beiden Modelle haben in den europäischen Ländern und Regionen unterschiedliche Verbreitung gefunden (Herzberg, Sintomer, et al., 2010). In Deutschland beispielsweise werden Bürgerhaushalte wie in Berlin-Lichtenberg, Esslingen, Köln und Freiburg überwiegend als Mittel zur Verwaltungsmodernisierung angewendet, also nach dem neuseeländischen Vorbild. Sie zielen ab auf eine Verbesserung der Informationsgrundlage der Stadt- und Gemeinderäte bei der Beschlussfassung über den Haushaltsplan. In Spanien und anderen Ländern Südeuropas hingegen stehen bei Bürgerhaushalten nach dem brasilianischen Modell eher Fragen der sozialen Gerechtigkeit im Mittelpunkt wie zum Beispiel in Cordoba, Sevilla und Albacete (Sintomer, Herzberg, et al., 2008). Mit Blick auf die Bürgerhaushalte lässt sich festhalten: Die Gestaltung und Umsetzung eines Beteiligungsformats hängt stark von den jeweiligen Beteiligungskulturen und Traditionen sowie den Strukturen des politischen Systems der jeweiligen Länder und Regionen ab. Neben den Bürgerhaushalten gibt es heute rund 16 weitere gängige Verfahren und Methoden dialogorientierter Bürgerbeteiligung, die in den europäischen Ländern und Regionen Verbreitung gefunden haben – ergänzt um eine zunehmende Zahl von online- und internetgestützten Beteiligungsverfahren (siehe im Überblick Fritzsche & Nanz, 2012). Die verschiedenen Formate unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Dauer (ein Tag bis mehrere Monate), ihrer Teilnehmerzahl (von zehn bis mehreren Tausenden) sowie der Rekrutierung und Auswahl der beteiligten Bürgerinnen und Bürger (Selbstselektion, zufällige oder gezielte Auswahl, vgl. Abb. 7, S. 8). In Europa dienen Beteiligungsprozesse vornehmlich der Einflussnahme von Öffentlichkeit und Gesellschaft sowie der Beratung von Entscheidungsträgerinnen und -trägern. Unmittelbare Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger sind in den meisten dialogorientierten Verfahren nicht vorgesehen, so dass kollektiv bindende Beschlüsse nach wie vor durch Parlamente, Stadträte und Verwaltungen gefällt werden. Allein im Rahmen von Bürgerhaushalten sind auch Mit-Entscheidungen von Bürgerinnen und Bürgern möglich, wobei in Deutschland auch



Abb. 2 Europaweite Befragung: »Die Politiker bereiten mein Heimatland gut auf die Zukunft vor.«

© Europauntersuchung der BAT-Stiftung für Zukunftsfragen,

www.stiftungfuerzukunftsfragen.de/uploads/media/Forschung-Aktuell-241-Politikervertrauen-in-Krisenzeiten_01.pdf

hier das Entscheidungsrecht weiterhin ausschließlich in den Händen von Politik und Verwaltung liegt.

In den europäischen Ländern haben sich die verschiedenen Beteiligungsformate nicht nur unterschiedlich ausgeprägt, wie das Beispiel der Bürgerhaushalte zeigt, sondern sie sind auch unterschiedlich weit verbreitet. In Deutschland wird schon seit den 1970er Jahren die »Planungszelle« angewendet. Planungszelle ist ein organisatorisch aufwendiges Kleinformat, das komplexe Fragestellungen von wenigen, zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern erarbeiten lässt und auf dieser Basis Empfehlungen (sogenannte »Bürgergutachten«) erstellt. Diese dienen dann Stadträten, Verwaltungen und Parlamenten als Entscheidungsgrundlage, beispielsweise für die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (vgl. Dienel, 2011) oder für die Entwicklung der Neusser Innenstadt (vgl. Ortwein, 2001).

Europaweit: Bürgerbeteiligung im Fokus der Öffentlichkeit

Nicht zuletzt als Antwort auf die neue Protestwelle in den letzten Jahren (u. a. Stuttgart 21) und auf die Konflikte im Kontext der Energiewende ist Bürgerbeteiligung in Deutschland (wieder) stark in den Fokus der politischen Öffentlichkeit gerückt. An vielen Orten in der Republik, sei es auf kommunaler, regionaler oder zentralstaatlicher Ebene, werden gegenwärtig verschiedenste Beteiligungsverfahren erprobt.

In Österreich, und hier vorwiegend im westösterreichischen Bundesland Vorarlberg, hat das im Vergleich zur Planungszelle einfache Format der Bürgerinnenräte weite Verbreitung gefunden, das in den USA entwickelt wurde und dort »Wisdom Council« genannt wird. Ziel ist es, die Ideen und Vorschläge von rund zehn zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger an wenigen Tagen zu erarbeiten und auf diesem Weg zu einer kreativen und gemeinschaftlichen Problemlösung zu gelangen. Die daraus entstehenden Empfehlungen dienen als Diskussionsgrundlage sowohl für die lokale Öffentlichkeit als auch für Entscheidungsträgerinnen und -träger, z. B. im Gemeinderat (Strele, Nanz, et al., 2012). Aufgrund der positiven Erfahrungen mit den Bürgerinnenräten wird erstmals in Europa im Jahr 2013 die partizipative Demokratie in der Landesverfassung von Vorarlberg verankert – ein Trend, dem höchstwahrscheinlich auch andere Regionen in Bälde folgen werden.

In Großbritannien wird neben vielen anderen häufig das Beteiligungsverfahren »Planning for Real« angewendet, mit dem Ziel, die Lebensqualität an konkreten Orten (Stadtplätze, Quartiere, Stadtparks etc.) zu verbessern. Es ist offen für alle Interessierten. Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist nicht begrenzt. In Dänemark wiederum werden seit den frühen 1990er Jahren erfolgreich »Konsensuskonferenzen« mit Bürgern durchgeführt, deren Ergebnisse dem Parlament überreicht werden. Die Dänische Behörde für Technikfolgenabschätzung bringt dazu Expertinnen und Experten zusammen mit 10–30 zufällig ausgewählten Laien hinsichtlich eines zu diskutierenden Themas. Das Themenspektrum der Konferenzen reicht von der Strahlenbelastung von Lebensmitteln über die Behandlung von Unfruchtbarkeit bis hin zu Chancen und Schwierigkeiten von Verkehrsmauten.

Wie sieht es nun auf der europäischen Ebene mit der Erprobung von »dialogorientierten Verfahren der Bürgerbeteiligung« aus? Die Europäische Kommission hat seit 2001 eine Vielzahl von Projekten unterstützt, um zu testen, welche Verfahren und Methoden für transnationale und mehrsprachige Bürgerbeteiligung geeignet sind (Nanz & Kies, im Erscheinen). Das größte und vielschichtigste Projekt dieser Art waren bislang die »Europäischen Bürgerkonferenzen«, die erstmals zwischen Oktober 2006 und Mai 2007 stattfanden. An diesem grenzüberschreitenden Großverfahren nahmen etwa 1.800 nach demographischen Kriterien zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern aus 27 EU-Mitgliedstaaten teil und berieten über die Zukunft Europas. Die

Europäischen Bürgerkonferenzen waren nach der Auftaktveranstaltung in Brüssel als ein dreistufiges Verfahren organisiert: Im ersten Schritt wurden zentrale Bürgerkonferenzen mit Online-Elementen in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt. Im zweiten Schritt wurden ergänzend in verschiedenen Städten der Mitgliedstaaten »regionale Bürgerforen« veranstaltet, um in einem letzten Schritt die Ergebnisse aus den Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene zusammenzutragen und dort mit Vertretern der Europäischen Kommission auf einer Abschlussveranstaltung zu diskutieren (Baumann, Felten, et al., 2009). Im Anschluss an die ersten Europäischen Bürgerkonferenzen gab es bis heute verschiedene Folgeprozesse, die die Ergebnisse des Verfahrens in die Mitgliedstaaten zurück kommuniziert haben. Im Jahr 2009 wurden erneut Europäische Bürgerkonferenzen veranstaltet, um so eine erste reguläre transnationale Beteiligungspraxis der Bürgerinnen und Bürger in Europa zu etablieren.

Erste Ergebnisse

Die vielfältigen Entwicklungen im Feld der dialogorientierten Verfahren in Europa haben dazu geführt, dass sowohl Politik und Verwaltungen einiger Länder, Regionen und Kommunen als auch die wachsende Anzahl an Dienstleistern und Anbietern von Bürgerbeteiligungsverfahren ein gesteigertes Interesse an Qualitätsnormen, Standards und Leitlinien für die Umsetzung der Beteiligungsverfahren entwickelt haben. In den letzten Jahren sind daher in verschiedenen Ländern Europas Qualitätsgrundsätze und Standards der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung entstanden. So hat die »Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik« (ÖGUT), die Mitte der 1980er Jahre als überparteiliche Plattform für Umwelt, Wirtschaft und Verwaltung zur Förderung von Beteiligungsprozessen vor allem im Bereich der Umweltpolitik gegründet wurde, »Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung« veröffentlicht. Die Entwicklung der Standards und Praxisleitfäden wurde vom österreichischen Ministerrat am 2. Juli 2008 beschlossen und von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Federführung des Kanzleramtes und des Lebensministeriums entwickelt. Die Arbeitsgruppe konsultierte darüber hinaus verschiedene Vertreter der Zivilgesellschaft und externe Fachexperten (Lebensministerium & Bundeskanzleramt, 2008, S. 3). Die Qualitätsstandards und Leitfäden sind als Service und Unterstützung für Verwaltungen konzipiert, um eine Orientierung für die gute Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bereit zu stellen (www.partizipation.at/standards_oeb.html).

Neben Österreich hat auch die Landesregierung von Wales begonnen, nationale Prinzipien für öffentliche Beteiligung zu entwickeln. Hierzu wurde im Jahr 2009 die beratende Kommission der Organisation »Participation Cymru« beauftragt. »Participation Cymru« ist eine Kooperation der öffentlichen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die darauf abzielt, öffentliche Dienstleistungen durch die Stärkung und den innovativen Einsatz von Bürgerbeteiligung zu verbessern. Den Anstoß zur Entwicklung der Prinzipien gab eine vom walisischen Parlament verabschiedete »Vision für öffentliche Dienstleistungen«. Jüngst haben sich auch Städte wie Heidelberg und Leipzig auf den Weg gemacht, Qualitätsnormen zu kodifizieren (vgl. Stadt Heidelberg, 2012; Stadt Leipzig, 2013). Zu diesem Zweck wurden unter anderem Grundsätze und Leitfäden für die Umsetzung von dialogorientierten Verfahren entwickelt.

Trotz der mittlerweile zahlreichen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung hat in Europa bisher kein systematischer Lern- und Erfahrungsaustausch stattgefunden. Im Dezember 2012 hat daher die Stabsstelle der »Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung des Staatsministeriums Baden-Württemberg«, Gisela Erler, und das »European Institute for Public Participation« (EIPP) verschiedene europäische Regionen zu einer Konferenz eingeladen, u. a. Rhone-Alpes, Vorarlberg, Katalonien, die dänischen Regionen sowie die Toskana und Emilia-Romagna. Als Ergebnis ist

das erste »Europäische Netzwerk zur Förderung der Bürgerbeteiligung« gegründet worden. Es wurde bei dem Treffen der europäischen Regionen deutlich, dass Politik und Verwaltung als Initiatoren und Organisatoren von partizipativen Prozessen in den kommenden Jahren dringend Kompetenzen ausbilden müssen, um entscheiden zu können, welches Format am besten für ein Thema, ein Fachgebiet und eine politische Ebene geeignet ist. Was zudem benötigt wird, ist praktisches Wissen über die Stärken und Schwächen der verschiedenen Verfahren und ihre Nützlichkeit für unterschiedliche Situationen. Darüber hinaus suchen Regionen und Kommunen verstärkt nach Wegen, dialogorientierte Verfahren mit den jeweiligen repräsentativ-demokratischen Institutionen und Gremien zu verzahnen, damit das »Voicing« der Bürgerinnen und Bürger nachhaltig Einfluss nehmen kann.

Die wachsende Verbreitung neuer und innovativer Formen dialogorientierter Bürgerbeteiligung in Europa macht auch die Notwendigkeit sozialwissenschaftlicher Forschung deutlich, die diese Entwicklungen quantitativ sowie qualitativ erfasst und kritisch begleitet. Europa braucht ein unabhängiges Kompetenzzentrum, das Grundlagenforschung mit Anwendungsorientierung verbindet und zentraler Bestandteil eines europäischen Netzwerks für Bürgerbeteiligung wird. Aufgabe dieses Zentrums wäre es, länderübergreifend die Erfahrungen aus einzelnen Beteiligungsinitiativen systematisch zusammenzutragen, die Ursachen für Erfolg und Misserfolg zu analysieren, unabhängige Handreichungen über intendierte und nicht-intendierte Wirkungen von Beteiligungsbeispielen zur Verfügung zu stellen und somit einen Raum zur kritischen Reflexion partizipativer Prozesse zu schaffen. Auf der Grundlage solchen Wissens könnte eine derartige Institution auch bei der Konzeption von Beteiligungsangeboten behilflich sein, Qualitätsnormen für Verfahren erarbeiten und Evaluationsstandards zur unabhängigen Bewertung der Praxis entwickeln. Darüber hinaus könnte sie Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ebenso wie Dienstleisterinnen und Dienstleister, Moderatorinnen und Moderatoren sowie technische Entwicklerinnen und Entwickler vernetzen und zum »Capacity Buildings« der Akteursgruppen beitragen. Ein solches Kompetenzzentrum könnte aber auch die Debatte um die Zukunft der Demokratie insgesamt bereichern:

- Wie ließen sich dialogorientierte Beteiligungsverfahren mit direkt-demokratischen Abstimmungen verbinden (wie etwa im Beispiel der Wahlrechtsreform in British Columbia oder des isländischen Verfassungsentwurfs durch die Bürger und Bürgerinnen, für das jüngst eine satte Mehrheit der Wahlbevölkerung gestimmt hat)?
- Wie könnten Verknüpfungen von einzelnen Beteiligungsverfahren (oder gar einer ständigen Bürgerkammer zum Beispiel für langfristige Fragenstellungen) und parlamentarischen Entscheidungsprozessen aussehen?

Es ginge am Ende darum, systematische Vorschläge für europäische Demokratiereformen zu machen – Demokratiereformen, die institutionelle Rahmenbedingungen entwickeln für eine Kombination aus repräsentativer, direkter und partizipativer Demokratie – und dabei die unterschiedlichen Beteiligungskulturen und politischen Systeme in Europa berücksichtigt.

Literaturhinweise

APuZ (2006): Direkte Demokratie, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, www.bpb.de/system/files/pdf/YRKgYG.pdf (letzter Zugriff: 25.01.2013).



Abb. 3 Am 5. und 6.12.2012 kamen im Staatsministerium in Stuttgart Expertinnen und Experten aus aller Welt zusammen, um sich in einem Workshop über Konzepte der Bürgerbeteiligung in Europa auszutauschen. Dazu eingeladen hatten die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Gisela Erler, und Professorin Dr. Patrizia Nanz vom »European Institute for Public Participation« (EIPP).
© Staatsministerium Baden-Württemberg

Baiocchi, Gianpaolo (2005): *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy* in Porto Alegre, Stanford, Kalifornien.

Baumann, Mechthild, Felten, Sandra & Stratenschulte, Eckart D. (2009): Empirische Auswertung der Europäischen Bürgerforen 2008/2009, www.buergerforen.de/fileadmin/medias-buergerforen/presse/Finale_Auswertung.pdf (letzter Zugriff: 25.01.2013).

Bertelsmann Stiftung (im Erscheinen): *Public Participation in International Review: A discussion between Archon Fung, Yves Sintomer, Patrizia Nanz and Anna Wohlfarth*, in: *Inspiring Democracy: New Forms of Public Participation*, S. 71–75.

Dienel, Hans-Liudger (2011): Die Planungszelle im Einsatz: Bürgervoten für die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, in: Kurt Beck & Jan Ziekow (Hrsg.), *Mehr Bürgerbeteiligung wagen*, S. 169–177.

Fritzsche, Miriam & Nanz, Patrizia (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Schriftenreihe Band 1200, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Fung, Archon (2003): Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences, *Journal of Political Philosophy*, 11(3), S. 338–367.

Herzberg, Carsten, Sintomer, Yves, et al. (2010): Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit-eine Einladung zur globalen Kooperation: Studie, <http://opus.kobv.de/zlb/volltexte/2011/10312/pdf/dg25.pdf> (letzter Zugriff: 25.01.2013).

Ley, Astrid & Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2009): *Praxis Bürgerbeteiligung*, Stiftung Mitarbeit, Bonn.

Nanz, Patrizia & Kies, Raphaël (im Erscheinen): *Is Europe Listening to Us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations*, Ashgate Publishing.

Stadt Heidelberg (2012): Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg, online: http://www.heidelberg.de/servlet/PB/show/1227274/h2_pdf_Buergerbeteiligung_LeitlinienEnd.pdf (letzter Zugriff: 25.01.2013).

Stiftung für Zukunftsfragen (2012): *Forschung aktuell*, Hamburg, online: www.stiftungfuerzukunftsfragen.de/uploads/media/Forschung-Aktuell-241-Politikervertrauen-in-Krisenzeiten_01.pdf (letzter Zugriff: 25.01.2013).

Strele, Martin, Nanz, Patrizia & Lüdemann, Martin (2012): *BürgerInnen-Räte in Österreich*, Gemeinsames Forschungsprojekt des Lebensministeriums und des Büros für Zukunftsfragen, Bregenz, Wien, online: <http://www.vorarlberg.at/pdf/endberichtforschungsproje.pdf> (letzter Zugriff: 26.01.2013).

MATERIALIEN

M 1 Claus Leggewie, Patrizia Nanz: »Mehr Beteiligung für die Energiewende«, Süddeutsche Zeitung

Es wird eng: Rund um den Erdball werden Endlager für hoch radioaktive Abfälle aus der Nutzung der Kernenergie durch Industrie, Medizin und Forschung gesucht. Die Europäische Union hat 14 Mitgliedstaaten eine Lösung für die Atommüll-Endlagerung bis 2015 auferlegt, andernfalls wird sie gegen säumige Staaten vorgehen und wegen Vertragsverletzung vor dem Europäischen Gerichtshof klagen. Die Lagerstätten müssen so beschaffen sein, dass die Abfälle von der Biosphäre abgeschieden bleiben, bis keine Gefahr mehr von ihnen ausgeht – nach Festlegung des Bundesamtes für Strahlenschutz von 2005 heißt das: für eine Million Jahre. Bis zum Jahr 1 002 005 also. Die Zahl demonstriert den Hochmut einer hochriskanten Technologiewahl, die für Menschen kaum nachvollziehbare Fristen und Risiken einplanen muss. Aber das zu beklagen, reicht nicht: Das jahrelange Schwarze-Peter-Spiel zwischen Energiewirtschaft, Politik und Anti-AKW-Bewegung hat die Übernahme von Verantwortung für das immer dringender werdende Problem verhindert. Nach dem Fiasco von Gorleben, dem Skandal um die Asse und der Untauglichkeit anderer bislang in Aussicht genommener Standorte ist endlich ein annehmbares Endlager auszuweisen, politisch zu vereinbaren und mit maximalen Sicherheitsvorkehrungen zu errichten. Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Grüne) hat uns auf den Boden der Tatsachen geholt, als er sagte, irgendwo müsse das Zeug ja hin. Zunächst aber stößt jeder Vorschlag, Bürgerbeteiligung bei der Endlagersuche auf den Weg zu bringen, auf berechtigte Skepsis. Warum soll das Volk richten, was eine sich selbst blockierende und zur Einigung nicht fähige Allparteienkoalition verbockt hat? Aber wie, wenn nicht unter Einbeziehung der Betroffenen vor Ort und mit der Legitimierung durch den Souverän soll dies sonst gelingen? Gemeint ist erst einmal kein Volksentscheid, sondern eine tiefer gehende Erörterung des bestgeeigneten Endlager-Standortes durch die Öffentlichkeit, die in den Entwürfen für ein Endlagersuchgesetz breiten Raum einnimmt (www.endlagerdialog.de). Die wenigen Erläuterungen und Konkretisierungen des Gesetzesentwurfes lassen allerdings wenig Gutes hoffen; Bundesumweltminister Peter Altmaier (CDU) meint wohl, mit ein paar unverbindlichen Bürgerdialogen und Internetplattformen könne man sich die nötige Akzeptanz beschaffen. Das gelingt freilich schon bei weniger dramatischen Anlässen nicht, erst recht nicht in der Endlagerfrage. Und es geht ja um mehr als bloße Akzeptanzbeschaffung: nämlich darum, einer wie auch immer gearteten parlamentarischen Entscheidung durch eine verbindliche Empfehlung aus der Bürgerschaft zusätzliche Legitimation und Tragfähigkeit zu verleihen. Alle Vorzeichen für einen ruhigen und rationalen Meinungsaustausch sind allerdings negativ: Das Vertrauen in die politischen Eliten ist vollständig erschüttert, keine wissenschaftliche Autorität wird mehr anerkannt, Bürgerinitiativen haben sich in einer Wagenburg verschanz, die Energiekonzerne stehen sich aus der Verantwortung. Wer sich ernsthaft mit der Organisation von Bürgerbeteiligung befasst hat, möchte vor einer solchen Ausgangsszenarie davonlaufen. Allein die Dringlichkeit des Problems erfordert, im Zuge der Energiewende die Jahrhundertchance auf einen haltbaren politischen Kompromiss für ein durchdachtes Endlagersuchgesetz zu nutzen. Es gilt dabei, einen lokalen, nationalen und am Ende



M 2 »Einstimmig!«

© Gerhard Mester 2013

auch europäischen Bürgerbeteiligungsprozess sorgfältig vorzubereiten und in Angriff zu nehmen. Bis 2015 muss eine Entscheidung gefällt sein, welche Endlagerstätten erkundet werden sollen, in den folgenden Jahren muss eine konsensfähige und nachhaltige Lösung gefunden werden, die deren schwere Lasten auch noch möglichst gerecht verteilt und den Betroffenen nicht, wie man es mit denen in Gorleben halten wollte, zuzurufen: Pech gehabt! Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Legitimität – das sind die normativen Leitlinien des im Gesetzesentwurf angedeuteten Bürgerbeteiligungsprozesses.

Der muss zugleich die nationale Aufgabe der Endlagersuche, deren Organisation einer neuen Behörde übertragen werden soll, an alle in Erwägung gezogenen Standorte dezentralisieren. Er muss zudem lokale Belange, die jeweils nach dem NIMBY-Prinzip (»Not in my Backyard«) wegdelegiert werden können, zum Ausgleich bringen. Was wir dafür brauchen, ist ein nationaler Ausschuss, der mehr ist als die Ethik-Kommission, die im Fall des Atomausstiegs nach Fukushima als Gremium ausgesuchter Persönlichkeiten tätig geworden ist. Wenig geeignet ist sicherlich auch eine vor laufender Kamera agierende Schlichtung, wie im Fall Stuttgart 21, oder die Stakeholder-Mediation am Frankfurter Flughafen, um nur die bekanntesten Beispiele zu nennen.

Ein Patentrezept für die Zusammensetzung und beste Mischung gibt es nicht, persönliche Autorität, wissenschaftliche Kompetenz und gesellschaftliche Repräsentativität müssen fein balanciert werden.

Denkbar ist ein Zukunftsrat, der sich gar nicht aus Prominenten rekrutiert, sondern aus einfachen Bürgern, die sich – wie eine parlamentarische Untersuchung – jeden gewünschten Sachverständigen per Hearing heranziehen kann, und per Zufallsverfahren und nach soziodemografischen Kriterien wie Alter, Geschlecht und Bildung so zusammensetzen, dass sie den Querschnitt der Bevölkerung möglichst gut abbilden. Anders als amerikanische Geschworenengerichte sollen die »Laienschöffen« kein Urteil fällen, sondern eine Handlungsempfehlung aussprechen, die vom Parlament in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden muss. Eine große Portion Gemeinsinn scheint bei der Endlagerfrage in jedem Fall unverzichtbar.

Infrage kommende Standorte könnten in lokalen Gremien diskutiert werden, während eine Ratsversammlung auf nationaler Ebene die Ergebnisse aller Gremien bündeln und bewerten sollte. Besonders in Regionen, die vielleicht zu den Lastenträgern der

Endlagerfrage werden, könnte Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle spielen, um Konflikte gemeinschaftlich zu beraten, faire Ausgleichsmöglichkeiten zu entwerfen und die Bildung von Orten des Widerstands zu verhindern. Auch in den lokalen Gremien ist das Prinzip der direkten Betroffenheit gering zu halten, denn sie sollen sich schließlich nicht nur um den Standort, sondern auch um die langfristige Zukunft einer Region Gedanken machen.

Denn darum geht es ja: wie die Bevölkerung sich die Existenzbedingungen und Lebensqualität ihrer Kinder, Enkel und Urenkel in einer Gegend vorstellt, in der – gegebenenfalls – das Endlager errichtet wird. Viele Perspektiven – sozialpolitische, demografische und energiepolitische – stehen heute unter diesem futuristischen Vorzeichen 2012, 2050, 2100. Und ganz offenbar ist unsere Zukunft keine lineare Fortschreibung des gewohnten Lebens. Wegen der zeitlich weitreichenden Folgen ist die atomare Endlagerung eine besondere Herausforderung für die Gerechtigkeit zwischen den Generationen.

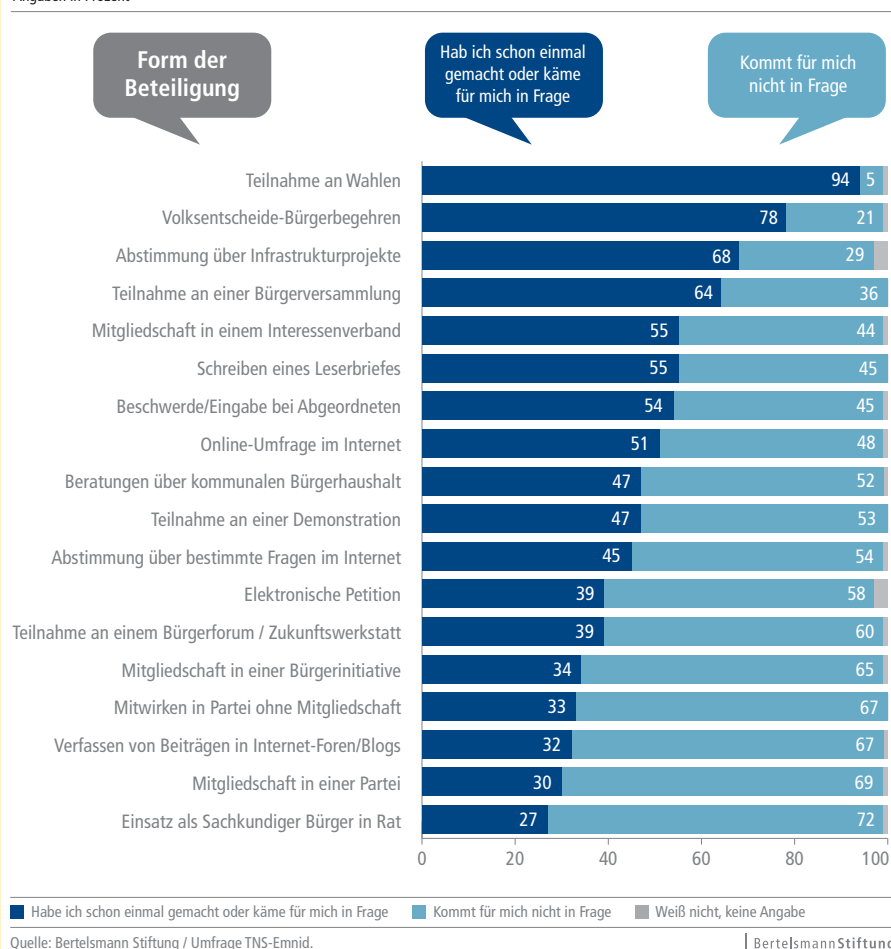
Der Teufel liegt bei einer öffentlichen Erörterung der Standortfrage mit allen Nebenerwägungen durch einen Zukunftsrat im prozeduralen Detail: Wie oft und wie lange tagen die nationale Ratsversammlung und lokale Gremien, wie viele Mitglieder sollen sie haben, sollen Bürger eine Aufwandsentschädigung erhalten? Wie können die Interessen künftiger Generationen systematisch berücksichtigt werden? Sicher benötigt der Zukunftsrat einen gewissen professionellen Apparat und finanzielle Ressourcen: Informationsmaterial muss bereitgestellt, Debatten moderiert, Experten einbestellt, Ergebnisse gesichert und öffentlich zur Diskussion gestellt werden. Er arbeitet nicht fürs Fernsehen, aber eine kontinuierliche Dokumentation online und möglichst auch eine Berichterstattung in den Medien sind zentral.

Es lohnt sich ein Blick ins Ausland: In Großbritannien fand 1999 eine Konsensuskonferenz statt, in der 15 Bürger in mehreren Wochenendworkshops Vorschläge für eine effiziente und öffentlich akzeptierte Langzeitlagerung von radioaktivem Abfall entwickelt haben.

Die dänische Behörde für Technikfolgenabschätzung führt seit dem Ende der achtziger Jahre erfolgreich solche Verfahren durch. Hier wird der Endbericht immerhin nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch allen Parlamentsmitgliedern übergeben. Der Zukunftsrat bräuhete allerdings sicherlich mehrere Monate für seine Arbeit und insgesamt weit mehr als 15 Mitglieder. Wesentlich ist, dass eine Bürgerbeteiligung über eine so weitreichende Entscheidung wie das Endlager nach demokratischen Kriterien und auf mehreren Ebenen konzipiert wird, damit jedes »Hier nicht!« mit dem »Hier auch nicht!« an anderer Stelle konfrontiert wird und damit gemeinsame Verantwortung entstehen und eine faire Verteilung der Lasten erreicht werden kann. Die weitere Voraussetzung für das Gelingen dieses Experiments ist eine geeignete Anbindung an den Entscheidungsprozess in den parlamentarischen

Welche Formen von politischer Beteiligung werden von den Bürgern praktiziert und sind für sie erstrebenswert – Welche kommen nicht in Frage?

Angaben in Prozent



M 3 »Welche Formen von politischer Beteiligung werden von den Bürgern praktiziert und sind für Sie erstrebenswert – Welche kommen nicht in Frage?« www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-CE93650F-414B9DD6/bst/xcms_bst_dms_34121_34144_2.pdf

© Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahre 2011

Gremien auf Bundes- und Länderebene und in den Gemeinden. Der Zukunftsrat hat im Sinn der Gewaltenteilung kein imperatives Mandat, aber er müsste gehört werden, und er sollte, damit politische Akteure und Konjunktoren ihn nicht ignorieren können, neben parlamentarischen Debatten über dessen Handlungsempfehlung auch ein verbindliches Feedback von der Regierung bekommen.

Wenn man Bundespräsident Gauck als Schirmherrn gewinnen könnte, wäre das Verfahren zudem mit der nötigen personalen Autorität versehen.

Der Vorschlag eines solchen Zukunftsrats mag vielen utopisch vorkommen. Das mag er sein, aber man muss ihn abgleichen mit anderen Entscheidungsmodalitäten, die bisher eben nicht zur Findung und Realisierung eines geeigneten Endlagers im Konsens geführt haben. Ein Endlager muss so beschaffen sein, dass eine Million Jahre keine Gefahr von ihm ausgeht

Claus Leggewie, Patrizia Nanz: »Mehr Beteiligung für die Energiewende. Nach dem Fiasko um Gorleben braucht die Suche nach einem Atom-Endlager endlich mehr demokratische Basis: einen Zukunftsrat.«, Süddeutsche Zeitung 22.11.2012, S. 20

M 4 Der Filder-Dialog in Kürze

»Mit dem Filder-Dialog S 21 wollen die Projektpartner von Stuttgart 21 Transparenz über ihr Vorhaben vor Ort schaffen und mit den Betroffenen und der Bürgerschaft in einen konstruktiven Dialog treten. Sie nehmen dabei den Planfeststellungsabschnitt 1.3 auf den Fildern (beim Stuttgarter Flughafen) unter die Lupe: Sowohl die für diesen Abschnitt beantragte Trasse als auch weitere Trassen und Varianten sollen vorgestellt und diskutiert werden. Dabei geht es auch um die zugrunde liegenden Planungsprämissen und Bewertungskriterien. Zu den Vorgaben des Dialogs gehört unter anderem, dass der vereinbarte Kostendeckel nicht angehoben, der Terminplan eingehalten und über die sogenannte Null-Variante (die das Projekt Stuttgart 21 grundsätzlich infrage stellt) nicht diskutiert wird.

Ziel des Dialogverfahrens: Die Teilnehmenden äußern sich zu den verschiedenen Trassenvarianten und geben Empfehlungen an die Projektpartner. Dabei können auch andere Lösungen, als die bislang geplante Trasse herauskommen. Die Projektpartner haben zugesagt, nach Abschluss der Bürgerbeteiligung die Ergebnisse gemeinsam zu bewerten und zu beschließen, welche Empfehlungen bei der weiteren Planung berücksichtigt werden. Sie wollen die Machbarkeit dieser Empfehlungen anhand der geltenden Planungsprämissen und Bewertungskriterien ernsthaft prüfen. (...) Den ersten Schritt zum Filder-Dialog hat im Herbst 2010 die »Schlichtung« zum Gesamtprojekt Stuttgart 21 gesetzt. Damals hatte die Deutsche Bahn AG betont, sie wolle Planungen künftig anders angehen und mehr Bürgermitwirkung sowie eine bessere Informationspolitik gewährleisten. Kurz darauf, im Frühjahr 2011, wechselte bei einem der Projektpartner die für Stuttgart 21 zuständige Spitze: Winfried Hermann, Grüne, der neue Minister für Verkehr und Infrastruktur des Landes Baden-Württemberg, plädierte dafür, an der noch nicht abgeschlossenen S21-Planung auf den Fildern die örtliche Bürgerschaft zu beteiligen. So beschlossen die Projektpartner am 24. Februar 2012, mit dem Filder-Dialog S21 eine neue Form der Bürgerbeteiligung anzugehen. Und sie kamen überein, die Planung und Durchführung des Dialogs in die Hände einer erfahrenen externen Fachkraft für Moderation zu legen.

Um den Filder-Dialog so optimal wie möglich zu gestalten, wurde ein auf Großgruppenmoderation spezialisierter und von außerhalb der Region Stuttgart kommender Experte gesucht. Beste Sachkenntnis bezüglich des Verfahrens bei möglichst großem Abstand zu den verhandelten Inhalten, so lautete die Vorgabe. Die Wahl fiel auf den Moderator Ludwig Weitz aus Bonn.

© www.filderdiallog-s21.de/jueberdenfilderdiallog-s21.html

M 5 Markus Heffner, Malte Klein: »Filderdiallog zu Stuttgart 21«: Einige Bürger fühlen sich nur als Statisten«

Der Filderdiallog, ein demokratisches Verfahren mit ergebnisoffenem Ausgang, bei dem sich Bürger einbringen und echte Verbesserungen bewirken konnten? Darüber gibt es auch nach dem Abschluss der Veranstaltung unterschiedliche Meinungen. Zumindest die Mehrheit der Teilnehmer selbst, so die Bilanz der Schlussrunde, ist mit einem guten Gefühl nach Hause gegangen. Etliche Bürger klagten in ihrem Abschlusswort aber auch darüber, dass sie sich von den Projektpartnern nicht ernst genommen gefühlt hätten, nur Statisten gewesen seien und der Ausgang von vorneherein festgestanden hätte, so eine der Zufallsbürgerinnen. Eingeworfen waren sich die Teilnehmer dagegen in dem Wunsch, über



M 6 Der Moderator des »Filderdiallogs – S 21«: Ludwig Weitz, Bonn

© dpa, picture alliance

den weiteren Verlauf und die Ergebnisse der Machbarkeitsstudien der Projektpartner informiert zu werden. Eine Art Fortsetzung des Filderdiallogs ist zudem auch im Sinne der Staatsrätin Gisela Erler und des Moderators Ludwig Weitz, die das Verfahren erst als beendet sehen, so Weitz, wenn ein konkretes Ergebnis auf dem Papier steht, das auch umgesetzt wird. Der Verkehrsminister Winfried Hermann (Grüne), der im Filderdiallog ein gelungenes Experiment der Bürgerbeteiligung sieht, hat eine solche Fortführung fest zugesagt. Drei Monate lang wollen die Projektpartner nun in einer Machbarkeitsstudie prüfen lassen, ob der Vorschlag, den Fernbahnhof auf den Fildern unter der Flughafenstraße und damit näher an die S-Bahn-Station zu bauen, tragfähig und finanziell realisierbar ist. Ein Vorteil dieser Variante wäre, dass zumindest die S-Bahn-Station frei von Mischverkehr wäre, da die Fern- und Regionalzüge direkt in den Flughafenbahnhof einschleifen würden. Auf der S-Bahn-Trasse zwischen Rohrer Kurve und Flughafen müssten die Kommunen dagegen mit dem ungeliebten Mischverkehr leben, weshalb nun auch die Möglichkeiten des Lärm- und Erschütterungsschutzes ausgelotet werden sollen. Im Spätherbst, so Hermann, könne das Ministerium die ersten Ergebnisse vorlegen.

Prominente Teilnehmer wie Roland Klenk, der Oberbürgermeister von Leinfelden-Echterdingen, oder Institutionen wie der Umweltverband BUND und die Schutzgemeinschaft Filder haben derweil ihre Meinung zu dem Verfahren schon während des Dialogs mit ihrem Austritt kundgetan. Die Staatsrätin Gisela Erler wertet es trotz dieser Probleme als einen richtungsweisenden Schritt: »Wir haben einen Grundstein gelegt für ein neues Denken und für ein Verfahren, wie man zukunftsfähige Verkehrslösungen mit den Bürgern erarbeiten kann.«

Das große Problem des Dialogs sei gewesen, dass er viel zu spät im Projektverlauf begonnen und unter enormem Zeitdruck gestanden habe. Gemessen an den schwierigen Bedingungen sei durchaus etwas Zukunftsweisendes herausgekommen, so Erler. Dass nun etwa auch die Sicherung der Gäubahn für den Nahverkehr mit großer Priorität geprüft werde, könnten die Bürger als Erfolg verbuchen. Sicher sei es für viele Teilnehmer bitter, dass sich ihre Wunschtrasse nicht durchgesetzt hat. »Damit muss man bei einem demokratischen Verfahren, das nur empfehlenden Charakter hat, aber rechnen.« Auch von den »unterlegenen« Befürwortern der Gäubahnvariante seien jedoch überwiegend positive Rückmeldungen bezüglich des Verfahrens gekommen.

Die Erfahrungen der vergangenen Wochen sollen nun in geplante Bürgerverfahren bei vergleichbaren Infrastrukturprojekten in Schwäbisch Gmünd und Tübingen einfließen, und auch bei der Planung des Rosensteinquartiers hält die Staatsrätin eine sehr frühe Beteiligung der Bürger für höchst hilfreich. »Wir alle haben im Filderdiallog viel gelernt«, sagt Erler: »Was man tun sollte – und was besser nicht.«

Am Montag sprachen die Mitglieder der »Arbeitsgruppe S 21« derweil über die Stellungnahmen der Projektpartner zu den Empfehlungen des Filderdialogs. »Es ist erschreckend, dass wir in Leinfelden-Echterdingen mehr Lärmschutz entlang der S-Bahn-Trasse als gesetzlich nötig selbst zahlen sollen«, sagte Uwe Janssen (Grüne).

© Markus Heffner, Malte Klein: »Filderdialog« zu Stuttgart 21: Einige Bürger fühlen sich nur als Statisten, Stuttgarter Zeitung vom 17.7.2012

M 7 Jan-Hendrik Kamlage: »Tunneldialog und Bürgerbeteiligung in Schwäbisch Gmünd«

In Schwäbisch Gmünd soll mit dem Einhorn-Tunnel die Innenstadt vom Straßenverkehr entlastet werden. Geplant ist, dass die mit Staub und Schadgasen belastete Luft des 2,2 Kilometer langen Tunnels über einen zentralen Kamin ausgeblasen wird. Anwohner befürchten gesundheitliche und ökologische Folgen steigender Immissionsbelastungen im Bereich des Kamins und schlugen den Einbau eines Tunnelfilters vor. Dies wurde von dem Regierungspräsidium Stuttgart (RP) sowie dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (MVI) und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) jedoch abgelehnt, da die gesetzlichen Grenzwerte für Luftschadstoffe nicht überschritten würden. Im September 2007 gründete sich die Bürgerinitiative »Pro Tunnelfilter«. Kurz danach wurde in Schwäbisch Gmünd die Umweltzone eingeführt, die in der Bevölkerung über wenig Akzeptanz verfügt. Um den Konflikt zu schlichten und die Sachfrage zu klären, wurde im Februar 2011 durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eine Machbarkeitsstudie in Aussicht gestellt. Die Studie sollte klären, ob und unter welchen Bedingungen ein Tunnelfilter für den Einhorn-Tunnel einsetzbar sei. Daraufhin erarbeiteten im März 2011 Vertreterinnen und Vertreter aus den Bürgerinitiativen, der Wirtschaft, der Stadtverwaltung und der Lokalpolitik gemeinsam einen Fragenkatalog, der innerhalb des Verfahrens bearbeitet werden sollte. Im Anschluss wählte die Gruppe das Konsortium zur Umsetzung der Studie aus. Der Tunneldialog in Schwäbisch Gmünd ist ein Anwendungsfall für Verfahren der Präsenzbeteiligung. Vertreter aus Zivilgesellschaft, Unternehmen, Verwaltung und Politik beraten innerhalb eines speziell für diesen Fall entwickelten Beteiligungsformates die strittige Frage, ob und inwieweit ein Tunnelfilter für den dortigen Einhorn-Tunnel von Nutzen sein kann.

© Jan-Hendrik Kamlage: Tunneldialog und Bürgerbeteiligung in Schwäbisch Gmünd. Originalbeitrag.

M 8 Wolfgang Fischer: »Bessere Wege als der Filter zu sauberer Luft«. Tunneldialog und Bürgerbeteiligung in Schwäbisch Gmünd

Schwäbisch Gmünd. Die Abluft des Tunnels muss gefiltert werden, davon waren viele Bürger überzeugt. Doch seit April hat es vier Dialogrunden von Bürgern und Experten zu diesem Thema gegeben, und am Ende fasste zum Beispiel Schönblick-Geschäftsführer Martin Scheuermann, bisher überzeugter Filter-Befürworter, zusammen: »Wir sind uns einig, dass die gesundheitlichen Probleme, die wir befürchtet haben, nicht eintreten.« Prof. Dr. Erich Wichmann, Physiker und Mediziner an der Uni München, hatte den Zuhörern im Stadtgarten zuvor nochmals dargelegt, dass der Tunnel die Luftsituation in Gmünd deutlich verbessere.



M 9 Kleingruppenarbeit beim »Filderdialog 21«

© dpa, picture alliance

Die zusätzliche Wirkung des Filters wäre dagegen verschwindend gering. Es gebe bessere Wege, die Luftqualität zu verbessern, folgerte auch Martin Scheuermann. Welche, das hatten die Dialog-Teilnehmer zuvor in einer Arbeitsgruppe diskutiert. Grünen-Stadträtin Brigitte Abele, die die Ergebnisse vortrug, nannte als ersten Punkt die Umweltzone: Rascher als vorgesehen müsse auch Fahrzeugen mit gelber Plakette die Zufahrt verboten werden, zudem solle die Einhaltung schärfer kontrolliert werden. (...) Auch Oberbürgermeister Richard Arnold räumte im Gespräch mit der Gmünder Tagespost ein, dass der Tunneldialog anders als erwartet verlaufen sei. »Die Hoffnung auf Argumente für den Filter hat sich nicht erfüllt.« Dafür hätten sich andere Perspektiven eröffnet. Zum Beispiel könnte er sich vorstellen, in Gmünd modellhaft an einer Stelle Moose oder andere Pflanzen, die Feinstaub binden, anzubauen – vielleicht schon zur Landesgartenschau. Außerdem gefällt ihm die Idee eines Clusters »Saubere Luft für den Raum Gmünd« (...). Diese Idee hatte Dr.-Ing. Hartmut Pflaum vom Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik eingebracht. Er definierte »Cluster« als Zusammenschluss von Akteuren mit gleichen Interessen in einer Region. (...) Ebenfalls Thema war der Verlauf des Dialogs: Martin Scheuermann anerkannte, dass die Experten auch »sehr, sehr kritische Fragen« der Bürger beantwortet hätten. Im Gegenzug lobte Moderator Lars Eggert die außergewöhnliche Offenheit der Bürger in diesen Dialogrunden.

Auch Claus Leggewie vom Kulturwissenschaftlichen Institut Essen, der den Dialog begleitet hatte, lobte die Form der Diskussionen. Allerdings hätte er sich mehr Politiker – auch überregionale – als Teilnehmer gewünscht. Eine Zuhörerin kritisierte, dass nur wenige Bürger gekommen waren. Andere hätten sich gewünscht, dass dieser Dialog früher gekommen wäre. Filter-Ingenieur Bernd Müller verteidigte in einem persönlichen Fazit die Forderung nach einem Filter. Doch die Teilnehmer des Dialogs diskutierten bereits, wie man die neue Erkenntnis, dass der Filter eben doch nicht das Optimum für Gmünd wäre, den Bürgern mitteilt, die man zuvor um Unterschriften für den Filter gebeten hatte. Wie es weitergeht, legte auch Lars Eggert dar: Voraussichtlich Ende September 2013 wird ein Abschlussbericht des Gmünder Tunneldialogs vorliegen, der an den Auftraggeber, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, übergeben werden muss. Diese Aufgabe, schlug er vor, könnte eine Gmünder Delegation übernehmen.

© Wolfgang Fischer: Bessere Wege als der Filter zu sauberer Luft. Einhelliges Fazit bei der Abschlussitzung des Tunneldialogs/Umweltzone ausweiten und »verschärfen«?. Gmünder Tagespost vom 20.07.2012