

BAND 32

# Experiment Bürgerbeteiligung

Das Beispiel Baden-Württemberg

Ein Dossier von **Elisabeth Kiderlen** und **Helga Metzner**





**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE  
BAND 32**

# **Experiment Bürgerbeteiligung**

Das Beispiel Baden-Württemberg

**Ein Dossier von Elisabeth Kiderlen und Helga Metzner**

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**

# INHALT

Vorwort	7
Einleitung	9

## Grün-roter Politikwechsel

Winfried Kretschmann <b>Über die Politik des Gehörtwerdens</b>	11
Gisela Erler im Gespräch <b>«Viel Habermas macht weniger Schweiz nötig»</b>	15
Thorsten Faas <b>Im Südwesten nichts Neues? Von wegen!</b>	22
Karl-Heinz Ott <b>Teufels Bruder</b>	36

## Neue Formen der Beteiligung

Helga Metzner <b>Wie gelingt eine neue Kultur der Beteiligung?</b>	44
Elisabeth Kiderlen <b>Von Bürgerbeteiligung, repräsentativer Demokratie und der Suche nach dem Gemeinwohl</b>	57
Fabian Reidinger <b>Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung: Zwei Seiten einer Medaille</b>	60
Annette Schubert <b>Die Herausforderungen nachhaltiger Bürgerbeteiligung Erfahrungen vom ersten Freiburger Bürgerhaushalt</b>	68
Konrad Hummel im Gespräch <b>Freie Räume in Mannheim – Bürger planen städtisches Leben</b>	82

## Bürgerbeteiligung im Praxistest

Elisabeth Kiderlen <b>Energiewende – ohne die Bürger geht es nicht</b>	93
---	----

Gespräch mit Umweltminister Franz Untersteller  
**«Vor allem ein Problem der Kommunikation»** 117

Helga Metzner  
**Grün-roter Bildungsaufbruch** 124

## **Bürgerbeteiligung im aktuellen Diskurs**

Patrizia Nanz  
**Wie in Europa die Bürgerbeteiligung erweitert und  
die Demokratie vertieft werden kann** 136

Roland Roth  
**Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie – das Stuttgarter Vermächtnis** 141

Anhang  
Kretschmann schreibt offenen Brief zu Stuttgart 21 152  
Autorinnen und Autoren 157



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Experiment Bürgerbeteiligung

Das Beispiel Baden-Württemberg

Ein Dossier von Elisabeth Kiderlen und Helga Metzner

Band 32 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Übersetzung des Beitrags von P. Nanz aus dem Englischen: Volker Ellerbeck

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: Lokay Druck, Reinheim

Titelphoto: Photo-K - Fotolia.com

ISBN 978-3-86928-104-9

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

# VORWORT

Die grün-rote Landesregierung Baden-Württembergs hat sich ambitionierte Ziele gesteckt. Nachdem mit der Landtagswahl 2011 die Jahrzehnte währende Ära der CDU-Regierung zu Ende ging und nun erstmals Grün-Rot unter einem grünen Ministerpräsidenten regiert, ist dieser Wechsel mit einem umfänglichen Versprechen auf eine neue politische Kultur verbunden worden. Die Beiträge in der vorliegenden Publikation erörtern und befragen dieses politische Experiment.

Der Regierungswechsel geschah im Kontext großer Empörungswellen. Der Konflikt um «Stuttgart 21», den Umbau des Hauptbahnhofs im Herzen der Landeshauptstadt, entwickelte das Potential, ein Symbol für misslingende Kommunikation zwischen großen Planungsvorhaben und Bevölkerung/Wahlvolk zu werden. Am Konflikt um die Zukunft der Atompolitik war der damalige Ministerpräsident und Atomlobbyist Mappus maßgeblich beteiligt – bis dann kurz vor den Wahlen die Reaktoren von Fukushima explodierten und die Merkel-Regierung ihren radikalen Schwenk zur Energiewende dem Wahlvolk zu verkaufen hatte. Vor dem Hintergrund dieser «Wutbürger»-Konstellation forderten die Grünen eine neue politische Kultur: Kommunikation, Transparenz, Bürgerdialog, «Gehörtwerden», Verhandlung statt Basta-Politik und Durchregieren. «Damit muss Schluss sein», so Kretschmann, eine Politik ohne Alternativen schaffe sich selber ab, und eine Kultur des «Kanzlei-Trosts» als Antwort auf Auskunftsbegehren der Bürgerinnen und Bürger könne niemanden befriedigen.

Diese Forderungen wurden aufgenommen in das Regierungsprogramm, das der Ministerpräsident und seine ehrenamtliche, aber mehr als voll beschäftigte Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Gisela Erler, mit ihrem kleinen Team in die Tat und konkrete Politik umzusetzen hat. Die vorliegende Publikation begleitet dieses Werk «in progress» mit folgenden Fragen: Wie geht die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und ein gestalterischer Dialog in unterschiedlichen Anwendungsbereichen? Wie werden auch diejenigen einbezogen, die nicht organisiert sind und sich professionell Aufmerksamkeit verschaffen können? Und wie geht das, die politische Verantwortlichkeit der gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten am Ende nicht zu verleugnen?

Einige Erfahrungen sind gemacht, auch Fehlschläge sind zu verbuchen und auszuwerten. Manche, nicht zuletzt in den Ministerien, werden nervös wegen des zeit- und geldaufwändigen Mentorings. Die Journalistin Elisabeth Kiderlen und die Soziologin Helga Metzner haben eine Palette von Erfahrungen und erste Zwischenbilanzen zusammengetragen und sie von fachkundigen Akteurinnen und Akteuren in Gesprächen erläutern lassen.

Baden-Württemberg ist ein Land mit einer starken Tradition von «Bürgersinn» und gemeinwohlorientiertem Engagement. Das weisen die Bundesberichte zum bürgerschaftlichen Engagement ebenso nach wie die hohe Dichte an Bürgerstiftungen, die das Land vorzuweisen hat. Hier waren schon vor dem Regierungswechsel in vielen Kommunen Beauftragte für Engagement und Beteiligung zu finden, eine Binnenstruktur, die derzeit weiter ausgebaut wird. Der liberale Südwesten mit seiner langen Tradition des gemeinwohlbewussten Selbstanpackens, eingebettet in wirtschaftlichen Erfolg – wo, wenn nicht hier, ist der Boden für eine politische Kultur «auf Augenhöhe» gegeben? Die grün-rote Landesregierung justiert gegenüber dieser durchaus selbstbewussten Kultur auf landespolitischer Ebene nach – und experimentiert damit im Feld der institutionellen und habituellen Innovationen von Aktivierung, Demokratiereform, Politik-Machen und Regieren, die auch für die politische Bildung neue Herausforderungen und Möglichkeiten transportieren. Dieses Experiment lohnt eine Zwischenbilanz, verbunden mit Fragen nach seinen Erfolgsbedingungen, aber auch den einhergehenden Konflikten und zu lernenden Lektionen.

Berlin, April 2013

Peter Siller  
*Leiter der Inlandsabteilung  
der Heinrich-Böll-Stiftung*

Dr. Anne Ulrich  
*Referentin für Demokratie  
der Heinrich-Böll-Stiftung*



# Einleitung

«Vereinfacht gesagt: Wenn am Ende dieser Legislaturperiode die Zivilgesellschaft in wichtigen Fragen denselben Zugang, denselben Einfluss auf die Institutionen und das Parlament hat, wie ihn die staatlichen Interessengruppen oder Lobbys schon immer hatten, dann haben wir einen guten Job gemacht.»

Dieses Zitat aus einem Interview des *Südkuriers* mit Winfried Kretschmann am 5.12.2011 charakterisiert das Vorhaben der grün-roten Landesregierung, Baden-Württemberg zu einem «Musterland» demokratischer Beteiligung zu machen. Nicht zuletzt war es diese Haltung, die den Grünen im März 2012 zu einem historischen Wahlsieg und dem ersten grünen Ministerpräsidenten verhalf.

Das Göttinger Institut für Demokratieforschung, das die Landtagswahl in Baden-Württemberg unter der Fragestellung «Zeitgeist oder grüner Wertewandel?» auswertete, versteht das Wahlergebnis als eine «skeptische Wette auf die Zukunft». Es bestehe ein generelles Misstrauen der Wählerinnen und Wähler gegenüber der Gestaltungsfähigkeit von Politik, die aber zugleich eingefordert werde. Diese Skepsis habe der grünen Partei als dem «geringsten Übel» aber durchaus geholfen. Andererseits machten die Zweifel auch gegenüber den Grünen diese zu einer «breit aufgestellten Projektionsfläche». Die Göttinger ziehen daraus das Fazit, «dass die neu erstarkte Partei sehr viel, sehr schnell, sehr unterschiedlich, sehr richtig machen muss, um die neu gewonnenen Wähler auf lange Sicht zu binden.»

Seit nunmehr knapp zwei Jahren werden in Baden-Württemberg die Bürger und Bürgerinnen zur Beteiligung an den zentralen Entscheidungen der Landespolitik aufgefordert und zugleich darauf hingewiesen, dass die *Politik des Gehörtwerdens* nicht heißt, dass alle auch erhört werden. Es gab zudem eine «verlorene» Volksabstimmung zu Stuttgart 21, ein dramatisches Haushaltsdefizit und andere enttäuschte Hoffnungen, denen der Ministerpräsident mit dem Hinweis begegnete, es gehe nicht um schnelle, sondern um nachhaltige Erfolge.

Die Grünen haben also nicht sehr viel sehr schnell machen können, aber offenbar dennoch vieles richtig, – und im Herbst 2012 konnten sie mit der Wahl von Fritz Kuhn zum Oberbürgermeister einen weiteren Erfolg erringen. Die *Süddeutsche Zeitung* spricht von einer «Revolution»: «Wenn die Landtagswahl, wie oft behauptet, eine Revolution war, dann hat sie sich als nachhaltig erwiesen... Die Hoffnungen der Schwarzen, dass die Grünen sich in der Regierung selbst entzaubern, sind somit fürs Erste zerstoßen... Ihre Versuche im politischen Labor Baden-Württembergs haben spektakuläre Ergebnisse gebracht.» (SZ, 21.10.2012)

Wie ist das gelungen? Was wurde in dem politischen Labor Baden-Württemberg bisher entwickelt, welche Versuche wurden initiiert und was lässt sich über deren Verlauf nach fast zwei Jahren feststellen?

Im ersten Teil geben wir den beiden Protagonisten der «Bürgerregierung», Winfried Kretschmann und Gisela Erler, das Wort. Wir dokumentieren Ergebnisse der empirischen Politikforschung: Wie bewerten die Bürger die Umwälzungen, die sie selbst in Gang gesetzt haben? Und wir veröffentlichen einen Text von Karl-Heinz Ott, der als Schriftsteller einen zunächst distanzierteren Blick auf die Grünen und den neuen grünen Ministerpräsidenten wirft.

Dann stellen wir die Vorhaben und Initiativen der Staatsrätin zur Entwicklung einer neuen Kultur der Beteiligung vor. Wir fragen nach den Chancen direkter demokratischer Verfahren und danach, ob und wie es gelingen kann, die politischen Institutionen den Bürgern für Kommunikation, Beratung und (Mit-)Entscheidung über die öffentlichen Angelegenheiten zu öffnen. Zwei kommunalpolitische Akteure beschreiben innovative Ansätze von Bürgerbeteiligung in Freiburg und Mannheim und vermitteln Einblicke in deren nicht immer unkomplizierte Umsetzung.

Um die Schwerpunkte des Regierungsprogramms – die Energiewende und die Herstellung von Bildungsgerechtigkeit – geht es im dritten Teil. Wir untersuchen die Gesetzesinitiativen und die vielfältigen Verfahren, die landesweit Bürgerinnen und Bürger in Bewegung setzen. Zuletzt haben zwei Wissenschaftler das Wort, die sich in die aktuellen Debatten über «gute» Bürgerbeteiligung engagiert einmischen.

Es sind vielfältige Ansätze eines anspruchsvollen Versuchs, die wir vorstellen. Auch wenn es weiterer Jahre bedarf, um dem Projekt «Bürgerregierung» genauere Konturen zu verleihen, lässt sich nach den ersten beiden Jahren immerhin darüber diskutieren, ob Baden-Württemberg, wie der Ministerpräsidenten bilanziert, auf dem richtigen Weg ist, mit seinem ökologischen und sozialen Kompass, seinem Bildungssystem und seiner innovativen Bürgerbeteiligungskultur zu einem nachhaltigen Vorbild deutscher Möglichkeiten zu werden.<sup>1</sup>

*Elisabeth Kiderlen und Helga Metzner*

---

**1** Vgl. Zeitgeist oder grüner Wertewandel? Die neuen grünen Wähler/innen in Baden-Württemberg, Studie des Göttinger Instituts für Demokratieforschung in Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung, Mai 2011.

# Über die Politik des Gehörtwerdens

«Verbunden werden auch die Schwachen mächtig.» In seinem Meisterwerk Wilhelm Tell aus dem Jahre 1804 formulierte Friedrich Schiller diese Wahrheit, die bis heute gültig ist. Bei genauem Hinsehen ist Macht nämlich nicht in den Händen einiger weniger Politiker, Wirtschaftsbosse und Investoren konzentriert, die scheinbar in einem kleinen Zirkel den Fortgang der Welt bestimmen. Vielmehr müssen sich auch sie mit ihrer Partei, mit Koalitionspartnern, Gremien, Konsortien oder Bankenaufsichern abstimmen und besprechen. Es ist daher ein weitverbreiteter Irrtum, Macht mit einem hohen politischen Amt oder einem gut dotierten Job gleichzusetzen, denn letztlich gründet sie sich auf der Zustimmung von Mehrheiten.

Schiller hatte deshalb Recht, als er sagte, dass die Schwachen mächtig werden, wenn sie sich verbinden. Macht entsteht dadurch, dass Menschen sich gemeinsam hinter einer Idee versammeln, für diese eintreten und sich engagieren. Darin besteht für mich das Wesen demokratischer Politik. Die Geschichte gibt uns viele Beispiele von Menschen, die mit ihrem Engagement den Lauf der Dinge nachhaltig beeinflusst haben: die Bürgerrechtsbewegung in den USA in den 1950er und 1960er Jahren, die in den 1970ern entstandene Anti-Atomkraft-Bewegung, die weltweit existierenden Friedensbewegungen oder die Menschen in der ehemaligen DDR, die sich friedlich gegen das SED-Regime wandten und entscheidend zum Fall der Mauer beitrugen. Am Anfang stand stets ein wie auch immer geartetes, freiwilliges Engagement der Menschen vor Ort.

Bürgerinitiativen, kirchliche, kulturelle, soziale und sportlich orientierte Vereine oder Selbsthilfegruppen – die Möglichkeiten, sich in die Gesellschaft einzubringen und sie zu bereichern, sind so verschieden wie die darin lebenden Menschen und haben doch eines gemeinsam: Sie alle machen Sinn! Am Gemeinwesen Anteil zu nehmen, sich einzumischen und einzusetzen, ist wichtig. Dieses freiwillige Engagement verbindet die Menschen in unserer pluralistischen Gesellschaft nicht nur, sondern stärkt auch die Demokratie. Denn die Demokratie ist nicht dort in Gefahr, wo Menschen sich einbringen und in Form von Demonstrationen, Protestgruppen oder Bürgerbewegungen für ihre Standpunkte einsetzen, sondern überall dort, wo sie sich von der Demokratie abwenden und gleichgültig werden.

In Baden-Württemberg engagieren sich mehr als 40 Prozent unserer Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich. Sie sind es, die uns voranbringen und die Bürgergesellschaft als starke Kraft neben Politik und Wirtschaft etablieren. Und wie stark diese Zivilgesellschaft sein kann, haben wir im Rahmen des Konflikts um Stuttgart 21 erfahren, als sich Menschen dafür eingesetzt haben, dass ihre Stimme Gehör findet.

Die Proteste rund um dieses Verkehrs- und Städtebauprojekt haben insbesondere der Politik eines vor Augen geführt: Nämlich dass die in Deutschland praktizierte repräsentative Demokratie den aufgeklärten Bürgerinnen und Bürgern mit Ausnahme ihrer Entscheidung am Wahltag keinen allzu großen Spielraum eröffnet, um sich in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.

Mit der von der baden-württembergischen Landesregierung initiierten und praktizierten *Politik des Gehörtwerdens* verfolgen wir deshalb das Ziel, Demokratie nachhaltig zu stärken. Indem wir den Bürgerinnen und Bürgern mehr Formate und Verfahren bieten, sich für ihr Gemeinwesen und ihre Ideen zu engagieren, verhindern wir, dass sie sich enttäuscht von der Demokratie abwenden und beleben zugleich die Bürgerbeteiligung. Und dass wir die Demokratie stärken müssen, ist nicht von der Hand zu weisen: In unserer vielfältigen Gesellschaft, in der die individuellen Lebensentwürfe, die kulturellen Hintergründe und die Wertvorstellungen der Menschen immer verschiedener werden, brauchen wir die Demokratie. Sie ist es, die den Menschen die nötige Freiheit einräumt, um sich zu entfalten und sich selbst zu verwirklichen. Gleichzeitig bedarf es ihrer aber auch, um in solch einer von Pluralismus und Individualismus geprägten Gesellschaft etwas Verbindendes zu schaffen wie etwa gemeinsame Werte, denn letzten Endes sind die Menschen trotz aller Pluralität aufeinander angewiesen. Daher besteht der Sinn von Politik darin, die Verschiedenheit zwischen den Menschen konstruktiv zu überbrücken – darauf zielte Hannah Arendt mit ihrer fundamentalen Aussage «Grundlage aller Politik ist die Pluralität des Menschen» ab.

Diese Freiheit zur persönlichen Entwicklung, die die Demokratie den Bürgerinnen und Bürgern einräumt, sollen die Menschen laut der Schweizer Philosophin Jeanne Hersch allerdings dazu nutzen, um Verantwortung zu übernehmen. Nicht nur Verantwortung für sich, sondern auch für das Gemeinwohl. Deswegen arbeiten wir daran, den Menschen neue Beteiligungsformen zu bieten, die die repräsentative Demokratie ergänzen. Unser Ziel ist es nämlich nicht, das Prinzip der Mehrheitsentscheidung oder die politische Verantwortung der Volksvertreter aufzuheben, sondern vielmehr die wechselseitige Beziehung zwischen Wählenden und den Gewählten vom Wahltag auf den politischen Alltag mit seinen Entscheidungsfindungen und Entscheidungsprozessen auszudehnen. Hierbei ist die Schweiz mit ihren direktdemokratischen Elementen ein Vorbild, von dem wir viel lernen können.

Jedoch wird es uns in Baden-Württemberg sicherlich nicht gelingen, mit der *Politik des Gehörtwerdens* ein Bürgerparadies zu schaffen, in dem eine jede und ein jeder ständig erhört werden. Das können und wollen wir gar nicht. Wir können aber gewährleisten, dass der Bürgergesellschaft mehr Spielraum bei der Gestaltung des Gemeinwesens eingeräumt wird. Nur wenn wir die Bürgerinnen und Bürger und ihr Engagement ernst nehmen und ihnen die richtige Plattform bieten, um Einfluss auf den gesellschaftlichen Gestaltungsprozess zu nehmen, können wir verlorengegangenes Vertrauen in die Politik zurückgewinnen. Das verlangt allerdings von den Institutionen, dass sie bei ihrer Arbeit Transparenz und Offenheit gewährleisten müssen, während die Zivilgesellschaft dafür Sorge tragen muss, dass sie ihr Engagement und ihre Einflussnahme gewaltfrei und zivilisiert austrägt.

Doch auch wenn wir als baden-württembergische Landesregierung die Möglichkeiten für Teilhabe und zivilgesellschaftliches Engagement gegenüber dem Status quo verbessern, so drängt sich trotzdem die Frage auf, ob an der *Politik des Gehörtwerdens* alle Bevölkerungsgruppen und -schichten Anteil haben? Wie steht es mit der Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen wie beispielsweise Alleinerziehenden, Migrant\*innen, gesundheitlich Eingeschränkten, Menschen in prekären Lebensverhältnissen oder mit geringer Bildung? Können auch die, die man aufgrund ihrer scheinbar geringen Einflussmöglichkeiten häufig als «Stimmlose» bezeichnet, bei der *Politik des Gehörtwerdens* mitreden?

Ich wage zu behaupten, dass es keine stimmlosen Gruppen gibt – denn wie schon Paul Watzlawick sagte, «man kann nicht *nicht* kommunizieren.» Benachteiligte Gruppen sind nicht stimmlos. Was ihnen fehlt, ist nicht die Stimme, sondern es sind vielmehr die Resonanzräume, in denen sie Gehör finden. Und ganz sicherlich auch das sensible Hinhören der Mitmenschen. Eine verbesserte Einbindung dieser Gruppen stützt sich auf eine beidseitige Verantwortung: Die Betroffenen müssen sich einerseits wirklich einbringen wollen. Andererseits darf die Politik nicht immer nur den Lautesten zuhören. Vor allem aber muss sie daran arbeiten, demokratische Prozesse verständlicher zu machen und Bildungserfolg von der sozialen Herkunft zu entkoppeln.

Es war Jeanne Hersch, die mit Nachdruck darauf verwies, dass Demokratie, Freiheit und die Ausübung der Bürgerrechte voraussetzungsvoll sind. Das heißt, die Bürgerinnen und Bürger müssen in der Lage sein, sich ihre eigene Geschichte zu vergegenwärtigen, wissen, wo sie in Raum und Zeit stehen, um die Folgen ihres Handelns einzuschätzen und das politische System um sie herum zu verstehen. Um diese Voraussetzungen zu erfüllen, hat die Politik die Aufgabe, allen Menschen – unabhängig von ihrer ethnischen oder sozialen Herkunft oder ihrer gesundheitlichen Verfassung – volle gesellschaftliche Integration und optimale Bildungschancen zu ermöglichen. Nur so kann verhindert werden, dass die Bürgergesellschaft von elitären Gruppierungen bestimmt und die eher stillen Akteure an den Rand gedrängt werden.

Die Politik muss die Menschen aber auch dazu ermutigen, sich zu beteiligen und einzumischen. Selbst wenn es mühsam und manchmal schwierig ist: Es lohnt sich, Courage, Interesse und Engagement zu zeigen und sich einzubringen. Die Politik kann von oben herab keine Zivilgesellschaft verordnen, das macht keinen Sinn. Vielmehr muss die Bürgergesellschaft von unten her wachsen. Um die Couragierten, Interessierten und Engagierten allerdings nicht zu verschrecken, muss Politik künftig verständlicher und transparenter werden. Sie ist heute mehr denn je rechenschaftspflichtig und will dargelegt, erläutert und begründet sein.

Wohlwissend, dass die grundlegenden Prozesse für ein allumfassendes Mehr an Bürgerbeteiligung nicht von heute auf morgen realisiert werden können, hat die baden-württembergische Landesregierung erste Schritte eingeleitet, um den leisen Akteuren innerhalb der Gesellschaft mehr Gehör zu verschaffen und ihnen zu zeigen, dass ihre Meinung und ihr Einsatz für das Gemeinwohl wichtig sind: Um aus Betroffenen Beteiligte zu machen und vor allem um nicht über, sondern mit ihnen zu reden, lädt beispielsweise die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung,

Gisela Erler, regelmäßig die besagten eher stillen Akteure zu «Kamingesprächen» ein. Während dieser Gespräche werden die üblichen Rollen getauscht: Es ist die Politik, die fragt und zuhört, und es sind die Bürgerinnen und Bürger, die erzählen. Es wird bei diesen Gesprächen schnell deutlich, dass sich zahlreiche Menschen gerne, ganz bewusst und gemäß ihrer unterschiedlichen Fähigkeiten und Talente in der Gesellschaft engagieren – auch wenn sie sich selbst in nicht immer einfachen Lebensumständen befinden. Sie tun es aus der Überzeugung heraus, dass ihr Engagement ihrem Leben, aber vor allem auch der Gesellschaft einen Sinn gibt und etwas bewirkt, und weil sie für sich und andere Verantwortung übernehmen.

Unsere Vorstellungen von einer stärkeren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eignen sich also nur dann, wenn sie auch die Stillen im Land erreichen. Erste Schritte in die richtige Richtung sind gemacht, doch es müssen mehr folgen. Denn wenn die Bürgergesellschaft nur das Projekt geistiger, politischer und wirtschaftlicher Eliten wäre, dann wäre sie keine! Dann würden wir nämlich die eingangs erwähnte Idee aus Schillers Wilhelm Tell von der Macht der sich verbündenden Schwachen ad absurdum führen und den demokratischen Status quo zementieren.

# «Viel Habermas macht weniger Schweiz nötig»

## Gespräch mit Gisela Erler über ihr Engagement als Staatsrätin für Bürgerbeteiligung, über Erfolge und Gegenwind und wie alles anfang

*E.K./H.M.: Es ist jetzt zwei Jahre her, dass Winfried Kretschmann Sie fragte, ob Sie seine Staatsrätin für Bürgerbeteiligung werden wollten.*

Gisela Erler: Das war am 9. Mai 2011.

*Was hat Sie damals bewogen zuzusagen?*

Was mich bewogen hat, ist ziemlich einfach. Wir haben uns wahnsinnig gefreut, dass eine grün-rote Regierung zustande kommen kann. Für mich war und ist das eine historische Konstellation, und wenn ich etwas tun kann, damit sie erfolgreich wird, tue ich das gerne. Solch eine Gelegenheit kommt nicht so schnell wieder.

*Und wie beurteilen Sie Ihre Entscheidung im Rückblick?*

Mein Zugang zu diesem Amt lief über meine Erfahrung mit Empowerment-Strategien für Frauen. Befähigung, Stärkung, das war schon mein Thema bei der Gründung der Mütterzentren und dann auch in meiner Firma<sup>1</sup>. In Baden-Württemberg musste ich dann erst einmal sehen: Was ist der Stand hier? Wie ist die Lage? Und ich musste mir klar machen, dass es hier schon sehr vieles zur Bürgerbeteiligung gab, und überlegen, wie wir das weiterentwickeln wollen.

*Gab es Gegenwind?*

Meine Arbeit wurde dadurch nicht leichter gemacht, dass viele S21-Gegner, die uns mit an die Regierung gebracht hatten, mich wegen meiner Reformpolitik kritisieren – fast bis zur Ablehnung.

*Ablehnung ist ein hartes Wort.*

Für sie ist unsere *Politik des Gehörtwerdens* der Versuch, ihrem Widerstand die Spitze abubrechen und diesen Bahnhof zu bauen. Sie befassen sich gar nicht mit dem, was

---

<sup>1</sup> Gisela Erler hat 1991 den pme-Familienservice gegründet.

läuft und wohin das geht, sie sehen nicht, dass wir um Lösungen ringen. Die Fachwelt hingegen sieht, dass wir gut vorankommen, und schätzt, was wir tun. Denn was wir machen, ist Teil einer Bewegung, die zurzeit global diskutiert wird. Aber einige S21-Gegner können diesen Moderationsprozess, um den es mir langfristig geht, nicht goutieren.

### *Die wollen den Konflikt?*

Sie wollen, dass wir angesichts der jetzt offen liegenden Finanzierungslücken dafür sorgen, dass der Bahnhof nicht gebaut wird, sonst hätten wir schlicht versagt. In diesem Milieu sind auch viele gegen den Ministerpräsidenten. Die finden, dass er ein Weichei ist, und ich sei das auch. Da haben wir ein echtes Dialogproblem, ich kann diese Leute nicht überzeugen, obwohl ich sie schätze, sie mich aber auch nicht.

### *Die alte Protestdynamik?*

Ja, es gibt jetzt natürlich viele Brandreden, was wir mit dem Bahnhof tun sollten. Kretschmann hat die Diskussion dann abgerundet. Er wurde ganz still und ganz leise und dann sagte er: «Also, ich will noch mal daran erinnern, wir haben die Volksabstimmung verloren, wir haben eine Projektförderpflicht und dazu stehen wir, bis sich die Sachlage ändert.»

### *Wie steht es inzwischen um die Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg?*

Zur Einführung von direkter Demokratie und Volksentscheiden hat die Regierung feste Versprechungen gemacht. Jetzt gibt es die Erwartung, dass wir die Verfassung und die Gemeindeordnung ändern. Dahinter stehe ich, aber ich glaube, der Erfolg der Bürgerbeteiligung wird sich in den deliberativen, also argumentationsorientierten Verfahren zeigen. Diese zu systematisieren und ihnen einen Rechtsrahmen zu geben, damit nicht überreguliert wird und die Leute die Lust behalten, daran teilzunehmen, das ist jetzt unser Fokus. Und deshalb sind auch die Erfahrungen, die der Umweltminister mit seinem Klimaschutzgesetz und den Bürgerverfahren drum herum macht, so wichtig für uns, oder auch die Planung des Nationalparks im Nordschwarzwald. Die Beteiligung der Bürger bei all diesen Vorgängen so zu verankern, dass die Leute verstehen, wie das geht und was gut daran ist, das ist das Ziel.

### *Wie kommen die Interessensverbände mit Bürgerbeteiligung zurecht?*

Die Naturschutzverbände und andere Interessensverbände, auch die Bürgerinitiativen, sehen diese Bürgerräte nicht immer gern, weil sie – ähnlich wie die Gemeinderäte – sagen, wir sind es doch, die den Willen der Bürger verkörpern. Da muss man Vertrauen bilden. Es gibt nämlich auch Bürgermeister, die wollen nicht mehr mit den



struppigen und kenntnisreichen Bürgerinitiativen reden, sondern die holen sich dann nur Zufallsbürger<sup>2</sup> zusammen.

*Weil die leichter zu handhaben sind? Das wäre nicht gut.*

Eben. Die Hefe im Teig sind die Initiativen, da kommt die Energie her. Die darf man nicht marginalisieren, das wäre ein großer Fehler. Aus den Initiativen kommt aber viel Misstrauen gegen mich, weil diese unser Vorgehen oft so interpretieren, als wollten wir alles kanalisieren und als würden wir hoffen, dass niemals mehr jemand demonstriert. Das ist überhaupt nicht meine Position! Im Gegenteil, bei wichtigen Punkten muss es erst mal knallen, wir sind doch gute Dialektiker. Und es muss eine Basisbewegung entstehen, die sich auch mal kräftig daneben benimmt.

*Braucht es für ein erfolgreiches Bürgerbeteiligungsverfahren einen Konflikt, der genug Energie produziert, damit die Leute sich engagieren?*

Nicht unbedingt. Nehmen wir das Thema demografischer Wandel: Wie wollen wir in 20 Jahren leben? Da geht es nicht um aufgeheizte Konflikte, stattdessen werden Entscheidungen über die Zukunft gemeinsam erörtert. Aber nicht alles lässt sich in ruhigen Bahnen bearbeiten. Deshalb sage ich: Viel Habermas macht weniger Schweiz nötig. Das Problem von Mehrheitsentscheidungen ist einfach, dass sich nicht alles wirklich klug durch Mehrheiten fassen lässt. Drum sind Anhörungen, politische Parteien und das Verhältniswahlrecht ganz wichtig. Es gibt allerdings viele Träumer bei der Bürgerbeteiligung.

*Träumer, die denken, die politischen Parteien sind am Ende und die repräsentative Demokratie bringt es nicht mehr?*

Solche Gedanken wabern zurzeit umher. Ich teile diese Haltung nicht. Mir ist allerdings auch nicht klar, wie die Zukunft der Parteien aussehen wird, denn da engagieren sich immer weniger Leute. Aber zu sagen, die repräsentative Demokratie sei am Ende, ist Humbug. Für unseren Koalitionspartner ist und bleibt allerdings die vornehmste Art der Bürgerbeteiligung der Eintritt in eine Partei und danach die Übernahme eines Mandats. Dabei geht es uns auch nicht um die Abschaffung der Parteien, aber ich glaube, dass deren Funktion sich ändern wird.

*Zurück zum Thema Gemeinderäte und direkte Demokratie. Deren Verhältnis ist weiterhin ungeklärt.*

Wir werden demnächst gezielt auf die Bürgermeister und die Gemeinderäte zugehen und mit ihnen einen Diskurs über Bürgerbeteiligung führen. Das ist nicht einfach. In

---

2 Aus dem Melderegister zufällig ausgewählte Bürger und Bürgerinnen, die zu einem Beteiligungsverfahren eingeladen werden.

Baden-Württemberg gibt es Initiativen, die ihre Gemeinderäte vor sich her treiben, und diese trauen sich nicht mehr, eine eigene Position zu beziehen. Die Initiativen erklären, wenn ihr dies oder das nicht tut, wählen wir euch nicht mehr. Das ist also kein unkompliziertes Verhältnis. Aber wir müssen alle lernen, dass nicht jedes Thema zur Parteipolitik taugt und nicht jeder Straßenbau parteipolitisch ausgeschlachtet werden sollte, die Vernunft ist schließlich nicht das Eigentum irgendeiner Partei.

*Ich denke, dass die Gemeinderäte ihre Rolle haben, indem sie für Kontinuität stehen, nach festen Verfahren vorgehen und in ständigen Ausschüssen sachlich diskutieren.*

Ja, natürlich. Es ist auch fachlich so viel zu tun, das kann nicht alles durch die Bürgerräte gehen. Aber in vielen Fällen können sie eine sehr wichtige Rolle spielen. Ein Beispiel: In einem Dorf war eine Brückenführung umkämpft. Es hatte einen Bürgerentscheid gegeben und danach sah es so aus, als würden die Leute für die nächsten 20 Jahre untereinander zerstritten sein. Die Bürgermeisterin hat Arbeitsgruppen eingerichtet, in welche die selbstgewählten Bürger gegangen sind und auch Gemeinderäte. Dort reden sie gemeinsam über das, was ansteht. Die Bürgermeisterin erklärt, dass inzwischen nichts mehr in den Gemeinderat kommt, was nicht vorher in dieser Bürgerarbeitsgruppe diskutiert worden sei, und deswegen gäbe es im Gemeinderat auch weniger Stress und Ärger.

*Das stärkt natürlich die zentrale Autorität der Bürgermeisterin.*

Es wäre sicher wichtig, gründlich über die Auswirkungen der Bürgerbeteiligung auf die repräsentativen Organe und Personen nachzudenken.

*Ist Bürgerbeteiligung ein originär grünes Thema?*

Ja, das hat mit unserer Geschichte zu tun. Aber inzwischen meine ich, dass Bürgerdemokratie sich nur dauerhaft halten lässt, wenn sie parteiübergreifend verankert wird. Ich war auf einem Symposium, das heißt Triberger Gespräche und geht aus vom Justizministerium. Thema war Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Der Landtagspräsident Guido Wolf, ein CDUler, hielt eine Keynote-Rede zum Thema: Wie erreichen wir mehr Bürgerbeteiligung im Landtag? Er hatte sehr gute und anschlussfähige Ideen. Er wollte die Ausschüsse für die Bürger öffnen, bislang tagen die ja nicht-öffentlich. Es ging ihm darum, die Bürger in die Diskussionen einzubinden, also nachgelagert zu den Ausschüssen nicht nur die direkte Kommunikation und eine bessere Vermittlung, sondern auch die Mitwirkung der Bürger zu suchen.

*Bürgerbeteiligung findet also inzwischen überparteilich Interesse?*

Es sieht so aus. Ich würde für das Thema gern über die Parteien und Institutionen hinweg eine Bühne bereiten. Bei dieser Triberger Gesprächsrunde habe ich zum ersten Mal von Politikern gehört, dass die starke Konfrontation der Parteien unter-

einander und die mangelnde Kooperation miteinander für viele Sachthemen nicht förderlich seien.

*Leben die Parteien nicht auch davon, dass sie sich gegeneinander profilieren. Das mag oft bescheuert sein, aber ist es nicht so?*

Genau, im Ausschuss reden sie ganz vernünftig und dann sitzen sie im Landtag und prügeln aufeinander ein. Bürgerbeteiligung ist kein enges Parteithema. Mein Ziel ist es, im Rahmen der weltweiten Diskussion über Demokratie und Bürgerbeteiligung, die Sache einst ein bisschen weiter getrieben zu haben.

*Ist jenseits des S21-Konflikts, der jetzt wieder hochkocht, das Gesamtkonzept Bürgerbeteiligung in der grünen Fraktion anerkannt?*

Doch, die stehen dahinter. Der Hauptfokus liegt auf der Umsetzung der direkten Demokratie, also der Möglichkeit von Volksentscheiden, und da bremst zurzeit die Auseinandersetzung mit der SPD über das Quorum. Und dann warten unsere Leute ungeduldig auf unseren «Leitfaden für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur», der aus meinem Büro kommt. Aber es dauert eben alles seine Zeit, wir mussten die Komplexität dahinter auch erst richtig analysieren und erfassen. Die Zeit, die das brauchte, war eben nicht abzukürzen. Meine Stärke ist, dass ich die alte Empowerment-Diskussion, das Community-Organizing und die Kulturfragen miteinander verbinden will.

*Das erinnert mich an die Studentenbewegung der 60er- und 70er Jahre. Von der ist hauptsächlich eine Veränderung der gesellschaftlichen Kultur geblieben, also eine veränderte Einstellung zu Frauenemanzipation, Kindererziehung, Migranten usw. Und das wirkt bis heute.*

Genau, jeden Tag merke ich mehr, dass meine Beschäftigung mit Bürgerbeteiligung auch zurück zu meinen eigenen politischen Wurzeln führt. Viele der Experten sind, wie etwa die Herren Leggewie und Roth, Achtundsechziger. In den 70er Jahren wurde schon mehr Bürgermitsprache im Baugesetzbuch verankert und international war die Diskussion über Empowerment und Community-Organizing en vogue. Da gibt es eine Vorgeschichte, die die Jungen, die bei diesem Thema engagiert sind, nicht kennen und doch knüpfen wir vier Jahrzehnte später alle zusammen dort wieder an. Die heutige Bewegung für mehr Bürgerbeteiligung hat viele Wurzeln, dazu gehören auch unsere damaligen Visionen, die Gesellschaft von unten neu zu gestalten.

*Ist also nicht der Unterschied zu früher, dass unsere damaligen Utopien inzwischen als machbar erscheinen?*

Doch.

*Also Utopien in Anführungsstrichen, weil sie sich natürlich auch verändert haben und dadurch heute durchsetzbar sind und Mehrheiten finden, sowohl was die Demokratie als auch was die Ökologie betrifft.*

Wenn ich damals, während der Studentenbewegung, von München aus nach Hause nach Pforzheim fuhr, musste der Zug die Geislinger Steige nehmen. Während die Bahn dann an den vielen Spitzgiebeldörfern vorbeifuhr, dachte ich immer, meine Vorstellungen und die dieser Bürger gehen nicht zusammen. Was ich denke und wünsche, kann ich hier niemandem mitteilen. Und jetzt kann ich den Leuten vieles von dem, was ich denke, erzählen, und es wird verstanden. Das finde ich toll. Und da stört es mich dann nicht, dass so viele aus unserem Milieu die Chancen, die in dem partizipativen Gedanken stecken, nicht verstehen oder verstehen wollen.

*Ja, aber dann erklären Sie mir bitte, warum manche Grüne den Zusammenhang von Bürgerbeteiligung mit den alten Weltveränderungsideen nicht sehen.*

Wer sich damit befasst, begreift das schon. Kretschmann fragt auch immer: Warum haben wir so wenige grüne Bürgermeister in Baden-Württemberg? Der übliche grüne junge Mensch, Männlein oder Weiblein, geht nicht auf eine Verwaltungshochschule, sondern kommt aus der Universität und will die Welt retten. Aber die Welt zu retten und die Gemeinde zu verbessern, das setzt zwei sehr unterschiedliche Persönlichkeitsstrukturen voraus.

*Verschiedene Charaktere.*

Sowohl von der Qualifikation als auch von der Persönlichkeit her. Die sitzen in unterschiedlichen Zügen. Nach 1968, als alles gescheitert schien, haben die damaligen Revolutionäre gesagt, jetzt gehen wir «undercover» in die Fabriken, oder wir organisieren «community work», nur so kann man sich mit dem Volk verbünden. Ich glaube aber, auch von den Erfahrungen in meiner Firma her, dass heute die Leute an einem anderen Punkt angelangt sind, sie sind liberal und haben kluge Meinungen. Wenn ich das erzähle, so wie eben Ihnen, sagen sie: Gut, genau so finden wir das auch. Und dann ist da ein Frieden. Früher habe ich gedacht, ich bin ziemlich besonders mit meiner Haltung, heute sagen die Leute, auch viele Menschen, die Verantwortung tragen: Was Sie sagen, können wir teilen. Und das finde ich sehr befriedigend.

*Es gab einmal Krieg und jetzt ist Frieden? Wer hat denn gelernt, beide von beiden?*

Beide. Aber ich würde sagen, wir waren die Treibenden, ich würde diese Regierung als einen historischen Sieg sehen. Die Konservativen sagen ja immer, die Weltgeschichte wäre sowieso in diese Richtung gegangen, all diese Köpfe hätten sich sowieso verändert. Ich sage dann, gut, aber wir waren Akteure, die dazu beigetragen haben. Partizipationswünsche haben wir schon damals formuliert, zum Teil allerdings auch mit sehr negativen Auswüchsen. Aber wir waren nie Menschen ohne Wertorientierung. Es

gibt ja diese Vorwürfe, aber das stimmte nie. Und insofern haben alle gelernt, und wir haben natürlich auch von den Widerständen der Leute gelernt.

*Sie haben eine Querschnittsaufgabe, die alle Ministerien betrifft.*

Der Umweltminister, der Minister für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, der Verkehrsminister, die Sozialministerin haben alle mit mir über Bürgerbeteiligung gesprochen: Was haben Sie vor? Beteiligen Sie die Bürger daran? Am Anfang haben einige das nicht verstanden, aber inzwischen ist es selbstverständlich. Wir haben Schritt für Schritt mit den Beamten in den Ministerien daran gearbeitet. Und die Idee hat gezündet. Ich bin natürlich nicht allein die Hebamme, aber meine Leute und ich waren dabei wichtig. Aber eines muss klar sein: Bürgerbeteiligung in diesem Land wird mit vorangetrieben von der Staatsrätin. Wo immer das Thema auftaucht, waren wir dabei.

*In NRW und Schleswig-Holstein passiert in dieser Hinsicht ja auch einiges.*

Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein machen auch gute Gesetze. Aber die Systematik, mit der das Thema Bürgerbeteiligung bei uns durchbuchstabiert wird, ergänzt durch die direkte Demokratie, das ist schon ein großes Modell, das sich im Wettbewerb der fortschrittlichen Länder sehen lassen kann. Hinzu kommt, dass die Leute in BaWü durch ihre Geschichte und Tradition sehr viel mehr auf Partizipation eingestimmt sind als anderswo.

*Wenn Sie jetzt ein Resümee ziehen ...*

Es findet zurzeit ein ganz elementares Lernen statt und man wird sehen, ob der Prozess wieder ins Stocken kommt, wir selbst haben ja in unserer Geschichte viele Rückfälle erlebt. Aber in Baden-Württemberg, wo Bürgerbeteiligung in den Gemeinden anschlussfähig ist, könnte ich mir vorstellen, dass etwas bleibt. Und das möchte ich mitgestalten.

*Das Gespräch führten Elisabeth Kiderlen und Helga Metzner.*

# Im Südwesten nichts Neues? Von wegen!

Zwei Jahre Baden-Württemberg im Lichte von  
Bevölkerungsumfragen

Wohl kaum jemand hätte es vor wenigen Jahren für möglich gehalten, dass Baden-Württemberg, das «Ländle» im Südwesten der Republik, einmal zum Inbegriff politischer Turbulenzen und Umwälzungen werden würde. «Wir können alles – außer Hochdeutsch» – der Slogan der Imagekampagne Baden-Württembergs hat in den zurückliegenden beiden Jahren gänzlich neue Facetten bekommen. Wir können Wutbürger. Wir können Mutbürger. Wir können über Jahre hinweg demonstrieren. Wir können einen CDU-Ministerpräsidenten abwählen. Wir können einen grünen Ministerpräsidenten wählen – als erste in Deutschland. Wir können auch einen grünen Oberbürgermeister in der Landeshauptstadt wählen – auch das als erste in Deutschland. Wir können beide per Volksentscheid (auch Volksentscheid können wir übrigens) zwingen, einen Bahnhof zu bauen, den sie eigentlich nicht wollen. Wahrscheinlich zumindest.

Die zurückliegenden beiden Jahre in Baden-Württemberg haben wie unter einem Brennglas gezeigt, dass die politische Landschaft in Deutschland beweglicher, ja viel beweglicher geworden ist. Selbstverständlichkeiten im politischen Prozess, die es früher einmal gegeben haben mag, sind selten geworden. Große Bauprojekte ohne Bürgerbeteiligung sind heute kaum mehr vorstellbar. Wer sie mit aller Macht und Staatsgewalt durchzusetzen versucht, sieht sich schnell mit wütenden Protesten konfrontiert, wird am Ende potenziell abgewählt. Und mitunter durch einen Politiker der Grünen ersetzt. Die politische Farbenlehre in Deutschland ist – Baden-Württemberg sei Dank – um eine Nuance reicher geworden.

Unglaublich viel hat sich in kurzer Zeit in Baden-Württemberg verändert. Aber was machen eigentlich solche dramatischen Veränderungen der politischen Landschaft mit dem Demos? Wie reagieren Bürgerinnen und Bürger auf all diese Umwälzungen, die sie selbst (oder zumindest große Teile von ihnen) mit ihrem politischen Verhalten ausgelöst haben? Was die Motive und Beweggründe hinter ihrem Verhalten sind, wie sie selbst auf die geänderten Rahmenbedingungen reagieren und was das alles für die politische Kultur insgesamt bedeutet, darüber wissen wir allen Superlativen zum Trotz vergleichsweise wenig.

Ich möchte mit diesem Beitrag die zurückliegenden knapp zwei Jahre in Baden-Württemberg aus Sicht der Bevölkerung Revue passieren lassen. Die Kernfrage lautet: Wie haben sich ihre Einstellungen gegenüber der Politik und der Demokratie in Baden-Württemberg entwickelt? Als Raster für diese Erörterung werde ich auf eine klassische Unterscheidung von David Easton zurückgreifen, der zwischen *authorities*, *regime* und *community* unterscheidet. In jüngerer Vergangenheit hat Pippa Norris (1999) diese Trias nochmals ausdifferenziert: Sie unterscheidet zwischen «community» (Gemeinschaft), «regime principles» (Regimeprinzipien), «regime performance» (Regimeperformanz), «institutions» (Institutionen) und «political actors» (politische Akteure).

Natürlich ist die Frage der Gemeinschaft vor dem Hintergrund der Geschichte Baden-Württembergs grundsätzlich von Interesse, immerhin ist das Land als solches erst 1952 aus den zuvor bestehenden drei Bundesländern Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern hervorgegangen. Und dennoch möchte ich diesen Aspekt der Gemeinschaft bei den folgenden Ausführungen nicht näher betrachten; bei aller historischen Bedeutsamkeit ist nicht davon auszugehen, dass sich diesbezüglich in den vergangenen zwei Jahren Grundlegendes verändert hat.

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen sollen vielmehr die anderen Aspekte des Norrisschen Rasters stehen:

- Wie haben sich die Einstellungen zu einzelnen *politischen Akteuren* entwickelt? Dabei sollen konkret Ministerpräsident Winfried Kretschmann, die Grünen als Partei sowie die jeweilige baden-württembergische Landesregierung im Mittelpunkt stehen.
- Im zweiten Teil rücken *politische Institutionen* in den Mittelpunkt des Interesses: Wie haben sich die Einstellungen der Bevölkerung diesbezüglich entwickelt? Stellvertretend wird dabei das *Vertrauen*, das die Baden-Württemberger ihrem Landtag entgegenbringen, herangezogen.
- Im dritten Schritt soll es um die wahrgenommene *Performanz* des politischen Systems gehen: Wie sieht es um die wirtschaftliche Lage im Land aus? Und vor allem: Sind die Menschen mit der Demokratie in Baden-Württemberg insgesamt zufrieden?
- In ruhigen Zeiten wäre schließlich eine Betrachtung der *Regimeprinzipien* uninteressant.

An ihnen sollte sich in kurzer Zeit wenig ändern. Für Baden-Württemberg allerdings gilt dies keineswegs. Die grün-rote Landesregierung hat sich – auch in Reaktion auf die (Proteste gegen die) Vorgängerregierung – eine «Politik des Gehörtwerdens» verordnet; auch institutionell findet das Ziel der neuen Regierung, die Bürgerinnen und Bürger in stärkerem Maße in die Politikgestaltung einzubeziehen, seinen Ausdruck, nämlich in Person der «Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung». Insofern möchte ich abschließend einen Blick auf die Einstellungen der Bevölkerung zur Demokratie und ihrer Ausgestaltung werfen. Konkret wird es darum gehen: Wie steht die Bevölkerung eigentlich zu Direkter Demokratie?

Schließen werde ich mit einem Fazit: Wie bewerten die Menschen die Entwicklungen im Land insgesamt? Bevor ich aber diese Punkte sukzessive in Angriff nehmen kann, sind zunächst noch einige wenige Anmerkungen zur Datenbasis, die den folgenden Analysen zugrunde liegt, angezeigt.

## Datengrundlage

Um den skizzierten, an *Entwicklungen* orientierten Fragestellungen nachgehen zu können, benötigen wir eine Datenbasis, die eine solche Längsschnittperspektive tatsächlich eröffnet. Erfreulicherweise stehen Daten aus einer Erhebung zur Verfügung, in deren Rahmen ein *identischer Kreis von Personen* aus Baden-Württemberg insgesamt zehn Mal über einen Zeitraum von annähernd zwei Jahren hinweg befragt worden ist. Diese Daten stammen aus drei verbundenen Projekten: Am Anfang steht die «Wahlstudie Baden-Württemberg 2011», deren Ziel es war, die Landtagswahl vom 27. März 2011 detailliert zu analysieren. In Reaktion auf die politischen Entwicklungen im Land nach der Landtagswahl und konkret aus Anlass des Volksentscheids zu Stuttgart 21 ist diese Studie fortgesetzt worden. Die Studie «Volksabstimmung» umfasst den Zeitraum unmittelbar vor und nach dem Volksentscheid vom 27. November 2011. Schließlich ist die Studie jüngst im August 2012 nochmals um eine weitere Befragungswelle ergänzt worden.

Zu Beginn der Untersuchungen Ende 2010 wurden dabei Teilnehmer eines Online-Access-Panels eingeladen, an einer Online-Umfrage teilzunehmen. Die rekrutierten und befragten Personen sollten dabei die Struktur der Wahlbevölkerung Baden-Württembergs möglichst gut abbilden. An der ersten Befragung Ende 2010/Anfang 2011 haben rund 3150 Personen teilgenommen. Um die weitere Entwicklung der Einstellungen dieses Personenkreises während des Wahlkampfes und darüber hinaus beobachten zu können, wurden sie fünf weitere Male im Kontext der Landtagswahl, drei weitere Mal im Kontext des Volksentscheids sowie ein weiteres Mal in ruhigeren Zeiten (nämlich im August 2012) befragt. Über 1000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer der ersten Befragung nahmen an allen zehn Befragungswellen bis in den August 2012 hinein teil. Tabelle 1 gibt Aufschluss über die Zeitpunkte der einzelnen Erhebungen.

**Tabelle 1: Übersicht über Zeiträume der Befragungen**

Welle	Studie	Zeitraum
1	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	18.11.2010 bis 02.02.2011
2	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	13.02.2011 bis 26.02.2011
3	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	27.02.2011 bis 12.03.2011
4	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	13.03.2011 bis 26.03.2011
<b>Landtagswahl 27.03.2011</b>		
5	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	28.03.2011 bis 18.04.2011
6	Wahlstudie Baden-Württemberg 2011	17.05.2011 bis 25.05.2011



7	Volksabstimmung «Stuttgart 21»	30.10.2011 bis 12.11.2011
8	Volksabstimmung «Stuttgart 21»	13.11.2011 bis 26.11.2011
<b>Volksabstimmung 27.11.2011</b>		
9	Volksabstimmung «Stuttgart 21»	28.11.2011 bis 14.12.2011
10	Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie in Baden-Württemberg	14.08.2012 bis 03.09.2012

Die mehrmalige Befragung dieser Personen versetzt uns in die komfortable Lage, in sehr detaillierter, feinkörniger Art und Weise Veränderungen in den Einstellungen und Bewertungen der Bevölkerung zur Politik und dem politischen System Baden-Württembergs nachzeichnen zu können. Aber natürlich hat ein solches Design, das sich über zehn Befragungswellen und einen Zeitraum von annähernd zwei Jahren erstreckt, auch seinen Preis: Panel-Konditionierung (Befragte gewöhnen sich an die wiederholt gestellten Fragen) und selektive Panel-Mortalität (ein Teil des Teilnehmerkreises scheidet im Projektverlauf aus) sind unvermeidlich. Für die uns hier interessierenden Fragestellungen, die auf Entwicklungen abzielen, werden diese Nachteile aber durch den unschätzbaren Vorteil aufgewogen, dass wir für all jene Befragten, die an allen zehn Panelwellen teilgenommen haben, Entwicklungen und Veränderungen auf individueller Ebene sehr deutlich herausarbeiten können. Zudem stehen uns weitere Daten zur Verfügung, die im Rahmen von drei telefonischen Repräsentativbefragungen in Baden-Württemberg erhoben worden sind, nämlich im November 2011 unmittelbar vor dem Volksentscheid zu Stuttgart21, im Dezember 2011 unmittelbar nach dem Volksentscheid sowie im August 2012 (parallel zur zehnten Befragungswelle der Internetbefragung). Jedes Mal wurden landesweit 1000 (andere, jeweils zufällig ausgewählte) Personen interviewt. Mit Hilfe dieser telefonisch erhobenen Daten können wir prüfen, inwieweit die Daten der Internetbefragungen möglicherweise leichten Verzerrungen unterliegen.

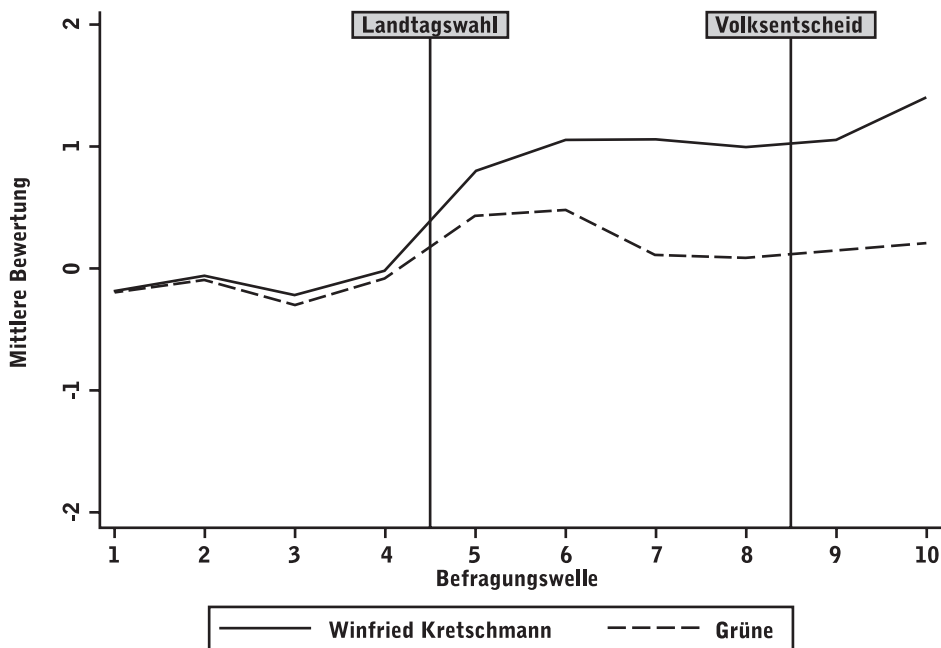
Die folgenden Analysen basieren primär auf den zehn Wellen der Internetbefragung. Dabei gehen ausschließlich jene Personen ein, die an allen Wellen auch tatsächlich teilgenommen haben. Die Daten der telefonischen Befragungen werden an einigen Stellen ergänzend herangezogen.

## Bewertungen politischer Akteure

Auf dieser Basis können wir uns damit im ersten Schritt gemäß dem oben skizzierten Raster den politischen Akteuren und ihrer Bewertung durch die Bevölkerung zuwenden. Ich möchte mich dabei zunächst auf Winfried Kretschmann und die Grünen in Baden-Württemberg konzentrieren. Wie stehen die Baden-Württemberger Kretschmann und den Grünen gegenüber? Abbildung 1 zeigt die entsprechenden Ergebnisse.

Vor der Landtagswahl sind die Bewertungen der Grünen und ihres Spitzenmanns praktisch deckungsgleich. Im Durchschnitt liegen beide Bewertungen dabei etwas unter dem Mittelpunkt der zugrundeliegenden Skala. Bewegung kommt erst nach der Landtagswahl in die Daten – und dies in zweierlei Hinsicht. Unmittelbar nach der Landtagswahl vom 27. März 2011 (und ihrem Wahlsieg) werden sowohl die Grünen als auch ihr Spitzenmann deutlich positiver bewertet als noch zuvor. Zugleich entkoppeln sich die beiden Kurven: Ministerpräsident Kretschmann erfreut sich zunehmend größerer Beliebtheit als seine Partei. Dies zeigt sich insbesondere in den Ergebnissen, die ab der siebten Erhebungswelle (rund um den Volksentscheid zu Stuttgart 21) resultieren. Während die durchschnittlichen Beliebtheitswerte der Grünen gegenüber den unmittelbaren Nachwahlwellen wieder etwas zurückgehen, erfreut sich der grüne Ministerpräsident weiter wachsender Beliebtheit. Dieser Trend setzt sich auch in der jüngsten Erhebungswelle fort, in der er nochmals an Popularität hinzugewinnen kann, während die grüne Partei auf ihrem Niveau im leicht positiven Bereich bleibt.

**Abbildung 1: Mittlere Bewertungen von Winfried Kretschmann und den Grünen in Baden-Württemberg über zehn Befragungswellen hinweg**



Quelle: Wahlstudie Baden-Württemberg und Folgestudien; Antwortskala: -5/+5

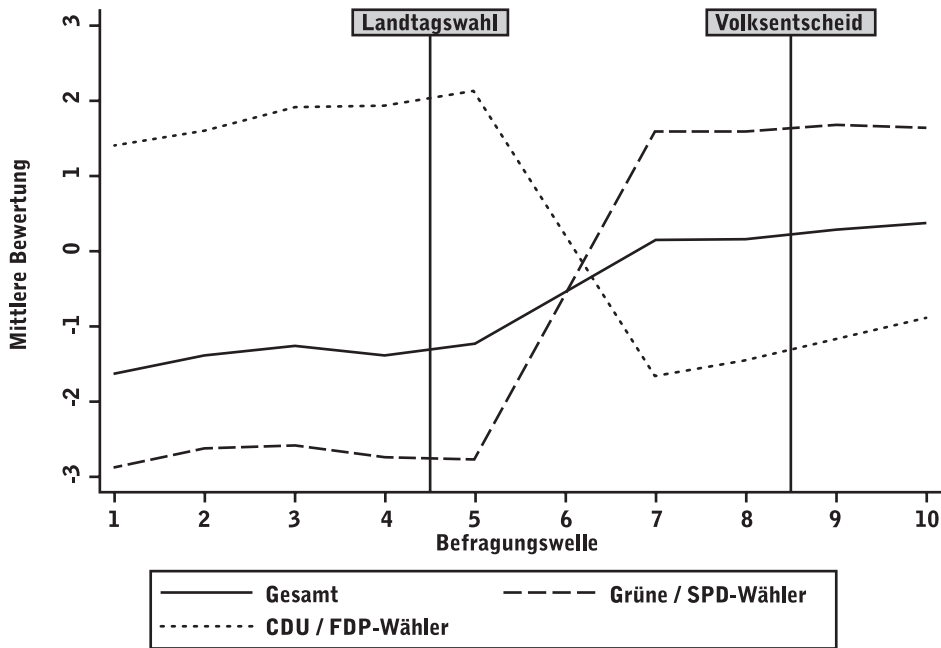
Kretschmann ist es offenkundig in kurzer Zeit gelungen, über die Grenzen der eigenen Anhängerschaft hinaus große Beliebtheit zu erlangen. Dabei ist noch eine zweite Facette zu berücksichtigen: In unseren ersten Erhebungen Ende 2010/Anfang 2011 gab noch knapp ein Drittel der von uns befragten Menschen im «Ländle» an, Kretschmann nicht gut genug zu kennen, um ihn überhaupt bewerten zu können. Inzwischen ist er landesweit bekannt und beliebt – und muss aufpassen (gerade mit Blick auf die nächsten Wahlen), seine Partei nicht allzu weit zurückzulassen.

Bei aller Bekanntheit und Beliebtheit gibt es in der Politik Baden-Württembergs noch mehr als Winfried Kretschmann und die Grünen. Daher gilt es, im nächsten Schritt die Perspektive zu erweitern: Wie wird die Arbeit der baden-württembergischen Landesregierung bewertet? Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass sich im Laufe der hier betrachteten Zeit die Zusammensetzung der Landesregierung verändert hat: Aus einer CDU/FDP-Regierung unter Stefan Mappus ist nach der Landtagswahl vom 27. März 2011 und dem Amtsantritt von Winfried Kretschmann eine grün-rote Regierung geworden. Und vor diesem Hintergrund ist (natürlich) davon auszugehen, dass die Bewertung der jeweiligen Regierung stark von den eigenen politischen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger abhängt. Abbildung 2 zeigt die entsprechenden Ergebnisse; dabei werden die Werte nicht nur für die Befragten insgesamt, sondern auch getrennt nach politischen Lagern – CDU und FDP auf der einen Seite, Grüne und SPD auf der anderen – ausgewiesen.

Die neue Regierung unter Winfried Kretschmann ist dabei insgesamt im Mittel beliebter als die alte Regierung unter Stefan Mappus: Während die alte Regierung von den Befragten insgesamt negativ gesehen wurde, liegt der Beliebtheitswert der neuen Regierung rund um den Mittelpunkt der Skala; dies bei leicht steigender Tendenz.

Bemerkenswert sind die Ursachen für diesen Unterschied zwischen der alten und der neuen Regierung: Die alte Mappus-Regierung hat in hohem Maße polarisiert – mit der Folge, dass sie von den Anhängern von Grünen und SPD sehr negativ, von den eigenen Anhängern dagegen sehr positiv bewertet worden ist. Nach dem Regierungswechsel gilt zwar beides immer noch, nun mit umgekehrtem Vorzeichen: Wähler von Grünen und SPD sind viel zufriedener mit der neuen Regierung als Wähler von CDU und FDP. Aber beides gilt im Vergleich zur Mappus-Regierung nur noch in abgeschwächtem Maße: Gerade die Anhänger von CDU und FDP stehen der neuen Regierung bei weitem nicht so kritisch gegenüber wie dies noch zu Zeiten von Mappus bei Grünen- und SPD-Wählern der Fall war. Im Zeitverlauf zeigt sich sogar, dass die CDU- und FDP-Wähler die Landesregierung zunehmend weniger kritisch sehen. Insgesamt jedenfalls ist vor allem das Ausmaß an Polarisierung zwischen den Lagern, das die Zeit vor der Wahl geprägt hat, zurückgegangen. Die Distanz zwischen beiden Lagern ist kleiner geworden.

**Abbildung 2: Mittlere Bewertung der baden-württembergischen Landesregierung insgesamt und nach politischen Lagern über zehn Befragungswellen hinweg**



Quelle: Wahlstudie Baden-Württemberg und Folgestudien; Antwortskala: -5/+5

## Vertrauen in politische Institutionen

Mit der Betrachtung der Zufriedenheit mit der (jeweiligen) Landesregierung haben wir bereits den unmittelbaren Bereich einzelner politischer Akteure verlassen; allerdings ist die Zufriedenheit mit einer Regierung noch immer stark von Tagespolitik geprägt. Gleichwohl hat sich selbst hier schon angedeutet, dass sich auch grundlegendere Muster der Politik durchaus nach dem Wahltag geändert haben, wie die geringer gewordene Polarisierung gezeigt hat.

Wenn wir nun im nächsten Schritt das Vertrauen in die politischen Institutionen des Landes – exemplarisch in den baden-württembergischen Landtag – betrachten, entfernen wir uns noch weiter von der Tagespolitik. In der Sprache der politischen Kulturforschung verlassen wir den Bereich der spezifischen Unterstützung. An die Stelle spezifischer Unterstützung einzelner Akteure tritt ein diffuses Vertrauen in die Institutionen des Regimes und letztlich das Regime selbst. Da es sich an dieser Stelle um *diffuse Unterstützung* gegenüber dem Regime insgesamt handelt, sollten auch die Unterschiede zwischen politischen Lagern hinsichtlich des entgegengebrachten Vertrauens deutlich geringer ausfallen. Was das *Ausmaß* an Vertrauen insgesamt betrifft, so benötigen die Institutionen des politischen Systems natürlich einen gewissen Vertrauensvorschuss, um ihrer Arbeit im repräsentativen politischen System nachgehen zu können. Zugleich würde es aber zu einer Demokratie ebenso wenig

passen, wenn die Öffentlichkeit ihnen blindes Vertrauen gewähren würde. «Maß und Mitte» sind seitens der Bevölkerung gefragt.

Abbildung 3 zeigt, wie sich das Vertrauen in den Landtag Baden-Württembergs im hier betrachteten Zeitraum entwickelt hat. Dabei treten erneut deutliche Veränderungen im Zeitverlauf zutage. Einschränkend ist dabei an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Frage nach dem Vertrauen nicht in allen zehn Wellen durchgängig gestellt worden ist, sondern nur insgesamt drei Mal: Zu Beginn unserer Befragungen Ende 2010, vor dem Volksentscheid im November 2011 sowie in unserer jüngsten Erhebung im August 2012.

Wie ein Blick auf das mittlere Vertrauen gegenüber dem Landtag bei den Befragten insgesamt zeigt, liegt das Ausmaß an gewährtem Vertrauen tatsächlich in einem mittleren Bereich; zudem zeigt sich, dass das Vertrauen in den jüngeren Erhebungen (nach der Landtagswahl und erst recht nach dem Volksentscheid) größer geworden ist und jetzt knapp im positiven Bereich liegt.

**Abbildung 3: Mittlere Vertrauen in den baden-württembergischen Landtag insgesamt und nach politischen Lagern zu drei Zeitpunkten**



Quelle: Wahlstudie Baden-Württemberg und Folgestudien; Antwortskala: -5/+5

Wie stellt sich das Bild dar, wenn man das Vertrauen getrennt nach politischen Lagern betrachtet? Die Unterschiede sollten dabei – da es sich bei Vertrauen um eher diffuse Unterstützung der Institutionen als solche handelt – eher moderat ausfallen. Tatsächlich aber zeigen sich in unserer ersten Erhebung auch an dieser Stelle deutliche Unterschiede zwischen den Lagern. Während Anhänger von CDU und FDP der Institution

in hohem Maße vertrauen, ist die Gefühlslage auf der anderen Seite bei Anhängern von Grünen und SPD eher von Misstrauen geprägt.

Nach der Landtagswahl stellt sich die Situation anders dar: Bei CDU- und FDP-Anhängern geht das Vertrauen zurück, bei Anhängern der Grünen und der SPD steigt es deutlich an – mit der Konsequenz, dass beide Seiten dem baden-württembergischen Landtag nun in geradezu idealtypischer Weise ein praktisch identisches Maß an Vertrauen entgegenbringen. Dieses Muster besteht auch in unserer jüngsten Befragung aus dem August 2012 weiter fort.

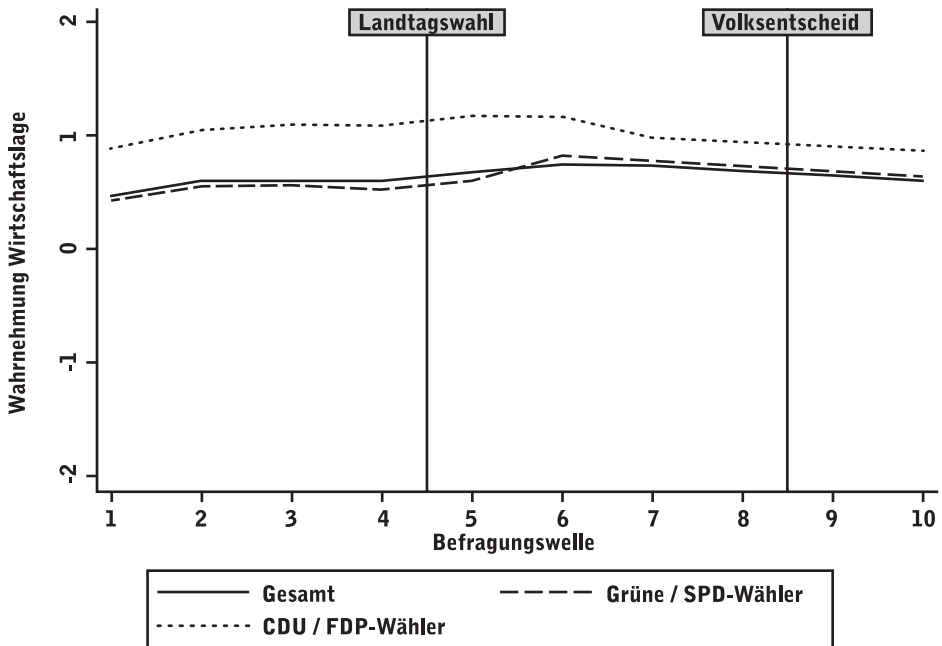
Insgesamt bestätigt sich damit das Bild, das bereits zuvor beim Blick auf die Zufriedenheit mit der (jeweiligen) Landesregierung zu beobachten war: Die Vorwahlzeit war durch ein hohes Maß an Polarisierung geprägt. Nach der Wahl haben sich die Dinge normalisiert und entspannt.

## Wahrgenommene Performanz

«Wir können alles – außer Hochdeutsch» – in der Imagekampagne Baden-Württembergs schwingt auch die wirtschaftliche Leistungskraft des Landes mit. Nach dem Wahlsieg der Grünen und der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Winfried Kretschmann war eine spannende Frage, wie die mittelständische, aber auch großindustrielle Wirtschaft des Landes darauf reagieren und wie sich dies alles letztlich auf die Wirtschaftskraft des Landes auswirken würde. Die objektive wirtschaftliche Lage des Landes interessiert in Rahmen dieses Beitrags weniger; sehr wohl aber interessiert, wie die Menschen im Land die wirtschaftliche Lage vor Ort wahrnehmen. Der Zusammenhang mag sich abgeschwächt haben, aber noch immer gilt durchaus: Wirtschaftlicher Erfolg ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg einer Regierung und letztlich auch die Stabilität einer Demokratie; das zeigen nicht zuletzt auch die aktuellen Diskussionen rund um die Situation in den südeuropäischen Ländern im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise. Zugleich wissen wir auch aus der einschlägigen Forschung, dass die Wahrnehmung der Wirtschaftslage durch die Bevölkerung nicht bloß wie ein objektives Messinstrument funktioniert. Regierungsanhänger nehmen die Lage häufig rosiger war als Oppositionsanhänger.

Wie sehen vor diesem Hintergrund die Wahrnehmungen der wirtschaftlichen Lage Baden-Württembergs in den vergangenen zwei Jahren aus? Abbildung 4 zeigt die entsprechenden Ergebnisse. Insgesamt, so wird deutlich, hat sich an diesen Wahrnehmungen im Mittel wenig geändert. Die wirtschaftliche Lage des Landes wird im Durchschnitt – der objektiven Lage durchaus entsprechend – als positiv wahrgenommen. Daran hat sich auch in Folge des Regierungswechsels nichts geändert. Wenn überhaupt, sind die Wahrnehmungen der Lage sogar etwas positiver geworden.

**Abbildung 4: Wahrgenommene Wirtschaftslage in Baden-Württemberg insgesamt und nach politischen Lagern über zehn Befragungswellen hinweg**

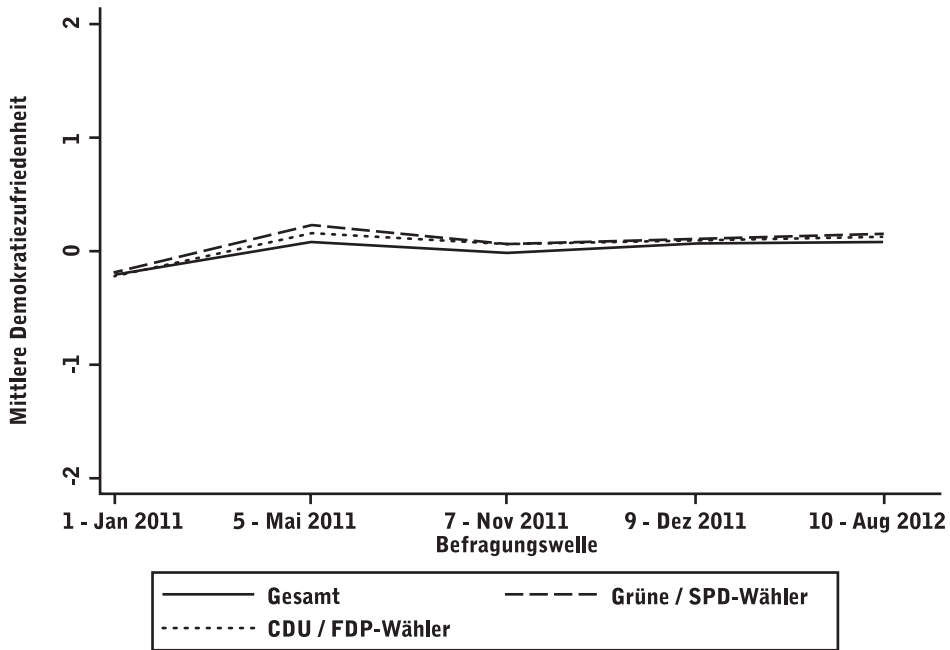


Quelle: Wahlstudie Baden-Württemberg und Folgestudien; Antwortskala: -2/+2

Eine Differenzierung nach politischen Lagern zeigt zunächst für die ersten Erhebungswelle noch zu Zeiten der schwarz-gelben Regierung das erwartete Muster: Die Anhänger dieser Regierung sehen die Lage im Ländle noch etwas rosiger als die Anhänger der damaligen Opposition. Allerdings dreht sich das Muster nach dem Regierungswechsel nicht um (wie wir es aus vergleichbaren Analysen zu Regierungswechseln auf der Bundesebene durchaus kennen). Vielmehr gilt auch nach der Übernahme von Grün-Rot noch immer, dass die CDU/FDP-Wähler die Lage im Land noch immer rosiger sehen. Lediglich der Abstand zwischen beiden Gruppen hat sich etwas verkleinert, ohne aber gänzlich zu verschwinden.

Weniger tagespolitische Polarisierung im Land, gestiegenes Vertrauen in den Landtag als Institution, stabile und positive Wahrnehmungen der wirtschaftlichen Lage – die Situation in Baden-Württemberg stellt sich wahrlich nicht schlecht dar. Wie wirkt sich dies im nächsten Schritt auf die Zufriedenheit mit der Demokratie im Land aus? Abbildung 5 liefert die Antwort auf diese Frage.

**Abbildung 5: Demokratiezufriedenheit in Baden-Württemberg insgesamt und nach politischen Lagern zu fünf Zeitpunkten**



Quelle: Wahlstudie Baden-Württemberg und Folgestudien; Antwortskala: -2/+2

Tatsächlich findet sich, wie die Abbildung zeigt, ein mittleres Niveau an Zufriedenheit mit der Demokratie in Baden-Württemberg insgesamt. Dass es sich dabei um eine sehr grundlegende Einstellung handelt, wird aus zwei zusätzlichen Differenzierungen ersichtlich. Erstens ändert sich im Zeitverlauf sehr wenig an dieser Einstellung. Zudem finden sich zu keinem Zeitpunkt bemerkenswerte Unterschiede zwischen den beiden politischen Lagern. Die Zufriedenheit mit der Demokratie scheint zu weit von den tagespolitischen Auseinandersetzungen entfernt, um davon beeinflusst zu werden.

Gleichwohl stellt sich die Frage, warum das Niveau der Zufriedenheit angesichts der günstigen skizzierten Umstände nicht höher ausfällt, sondern auf mittlerem Niveau verharrt. Möglicherweise kann ein Blick auf die Regimeprinzipien eine Antwort darauf geben, denen wir uns nun im letzten Schritt zuwenden wollen.



## Demokratie, aber welche?

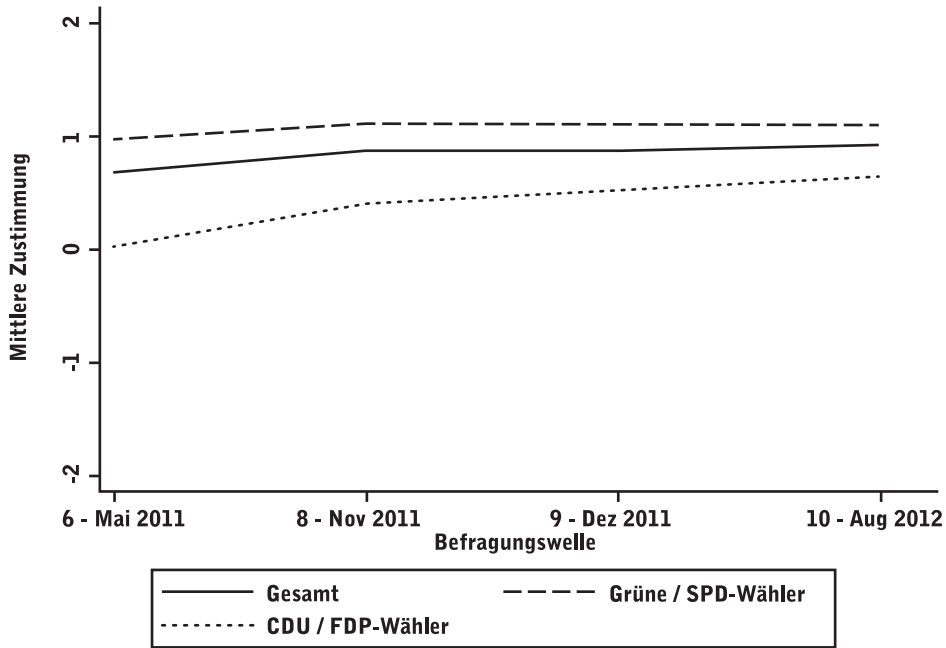
Das politische System der Bundesrepublik Deutschland kennt praktisch keine Mechanismen Direkter Demokratie, entsprechend und folgerichtig ist es zuweilen als «superrepräsentativ» bezeichnet worden. Auf der Ebene der Bundesländer gibt es zwar grundsätzlich mehr Möglichkeiten für direktdemokratische Verfahren, tatsächlich zur Anwendung kommen sie allerdings auch dort nur vergleichsweise selten. Die letzte Volksabstimmung in Baden-Württemberg vor dem Entscheid zu Stuttgart21 im November 2011 lag über 40 Jahre zurück. Vor diesem Hintergrund lässt sich berechtigt fragen, ob die gerade diagnostizierte mittlere (man könnte auch sagen: «mäßige») Zufriedenheit mit der Demokratie in Baden-Württemberg Ausdruck der Tatsache ist, dass die stark repräsentative Struktur des Systems nicht (mehr) zur Kultur – also den einschlägigen Erwartungen und Wünschen der Bevölkerung – passt.

Abbildung 6 zeigt die durchschnittliche Unterstützung von Volksentscheiden als einem Instrument demokratischer Entscheidungsfindung in der Bevölkerung Baden-Württembergs. Tatsächlich finden demnach Volksentscheide als Instrument der Politik (und Demokratie) durchaus die Unterstützung von weiten Teilen der Bevölkerung. Die den Befragten vorgelegte Frage «Volksabstimmungen sind ein gutes Mittel, um wichtige politische Fragen zu entscheiden» findet durchaus Zustimmung, die im Zeitverlauf sogar zunimmt. Die konkrete Erfahrung des Volkentscheids zu Stuttgart21, der am 27. November 2011 stattfand, hat die Befürwortung von Volksentscheiden also keineswegs geschmälert – im Gegenteil: Die Zustimmung ist sogar noch weiter angestiegen.

Wie die Differenzierung nach politischen Lagern weiter zeigt, stehen Anhänger von SPD und Grünen Volksentscheiden durchweg (noch) positiver gegenüber als Anhänger von CDU und FDP. Aber es sind gerade letztere, die im Zeitverlauf durchaus Geschmack an Volksentscheiden als Instrument zu finden scheinen. Und dabei ist es nicht bloß der Ausgang des konkreten Verfahrens, der sie damit versöhnt. Vielmehr zeichnet sich schon vor dem Entscheid selbst eine höhere Zustimmung ab, die unmittelbar nach dem Entscheid und auch im August 2012 bei unserer jüngsten Erhebung nochmals ansteigt.

Aus dem äußerst seltenen Einsatz direktdemokratischer Verfahren auf Landesebene und der gleichzeitigen Unterstützung solcher Verfahren in weiten Teilen der Bevölkerung ergibt sich in der Tat ein Spannungsverhältnis, das für die mäßige Zufriedenheit mit der Demokratie in Baden-Württemberg (mit-)verantwortlich sein könnte.

**Abbildung 6: Unterstützung Direkter Demokratie in Baden-Württemberg insgesamt und nach politischen Lagern zu vier Zeitpunkten**



Quelle: Wahlstudie Baden-Württemberg und Folgestudien; Antwortskala: -2/+2

## Fazit und Ausblick

Was bleibt vor diesem Hintergrund festzuhalten? Der Blick auf die Beliebtheit ausgewählter politischer Akteure in Baden-Württemberg hat gezeigt, dass insbesondere Winfried Kretschmann es geschafft hat, in kürzester Zeit landesweit bekannt und beliebt zu werden. Kurt Kister sprach kürzlich in einem SZ-Artikel von dem Phänomen, «dass viele Menschen die von ihnen wahrgenommene Persönlichkeit des Amtsinhabers [...] über ihren parteipolitischen Standpunkt stellen». Und dieses Phänomen entwickle sich bei Kretschmann «mit bisher nicht gekannter Geschwindigkeit». Die hier präsentierten Zahlen untermauern diese Diagnose eindrucksvoll.

Ein Blick auf die Landesregierung Baden-Württembergs hat weiterhin gezeigt, dass die alte Regierung Mappus wie auch die neue Regierung Kretschmann bei ihren jeweiligen Anhänger beliebt, bei den Anhängern der Opposition dagegen weniger beliebt war und ist. Aber für die neue Regierung Kretschmann ergibt sich ein weitaus weniger polarisiertes Bild; je länger die neue Regierung amtiert, desto weniger kritisch wird sie auch in den Reihen von Oppositionsanhängern gesehen.

Dies alles bleibt nicht ohne Folgen für grundlegendere Einstellungen: Das Vertrauen in den baden-württembergischen Landtag, für das sich noch vor der Wahl ein ebenfalls polarisiertes Bild zeichnen ließ, hat sich nach der Wahl auf einem mittleren Niveau eingependelt. Vor allem unterscheidet es sich kaum mehr zwischen

politischen Lagern wie noch vor der Wahl. In diesem Sinne ist es im Ländle zu einer Normalisierung im Vergleich zu einem zuvor stark polarisierten Ausnahmezustand gekommen.

Weiterhin normal (und das heißt in Baden-Württemberg noch immer: positiv) wird auch unter einem grünen Ministerpräsidenten das wirtschaftliche Fundament in Baden-Württemberg gesehen: Die Menschen waren und sind zufrieden mit der wirtschaftlichen Lage – unabhängig von der jeweils amtierenden Regierung. Mit der Demokratie insgesamt sind sie ebenfalls mäßig zufrieden – angesichts der günstigen Rahmenbedingungen ist dies allerdings eher überraschend. Ein Grund dafür könnte in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch nach mehr Direkter Demokratie in der Bevölkerung und dem tatsächlich vorhandenen Maß an Direkter Demokratie liegen. Die Bürger können sich mehr Direkte Demokratie vorstellen, als bislang tatsächlich vorhanden ist.

Die *Politik des Gehörtwerdens*, die sich die neue grün-rote Regierung verordnet hat und die auch eine Erleichterung und Ausweitung von Bürgerbeteiligung und Direkter Demokratie umfasst, hat das Potenzial, dieses Spannungsverhältnis zu lösen. Und tatsächlich gibt es dafür auch empirische Anzeichen. In unserer jüngsten (telefonischen) Befragung im August 2012 haben wir die Frage gestellt: «Wenn Sie noch einmal an die Demokratie hier in Baden-Württemberg denken – was würden Sie sagen: Hat sich der Zustand der Demokratie in Baden-Württemberg im vergangenen Jahr sehr verbessert, etwas verbessert, etwas verschlechtert oder sehr verschlechtert?». 52 Prozent der Befragten nehmen dabei eine Verbesserung wahr, nur 17 Prozent eine Verschlechterung, 31 Prozent nehmen keine Veränderung wahr. Angebot trifft auf Nachfrage, ließe sich an dieser Stelle also abschließend durchaus festhalten.

# Teufels Bruder

Es ist erstaunlich: Im «Musterlände» geht nach über einem halben Jahrhundert die geradezu naturwüchsige CDU-Herrschaft über Nacht zu Ende. Und noch erstaunlicher ist, dass die Leute von ihrem neuen, grünen Ministerpräsidenten auch nach anderthalbjähriger Regierungszeit immer noch angetan, ja sogar begeistert sind. Wobei Begeisterung vielleicht nicht der richtige Ausdruck ist, zumal Kretschmann alles andere als ein furioser Redner ist, der die Massen mitreißt. Ganz im Gegenteil zeichnet er sich durch einen langsamen, schwäbischen Singsang aus, der ganz und gar nichts Volkstribunenhaftes an sich hat. Während andere sich um Stimmung bemühen und sich in Aufputzrhetorik üben, bleibt Kretschmann selbst dann ruhig, wenn es scheinbar ums Ganze geht, wie etwa beim Stuttgarter Bahnhof. Und er ist sogar am Abend seiner Wahl ruhig geblieben. Anstatt aufzutrumpfen und eine neue Zeit auszurufen, verhielt er sich wie einer, der die Rolle des Landesvaters längst auszufüllen scheint und auch um die Schwierigkeiten weiß, die ein solches Amt mit sich bringt. Den Eindruck, seine Laufbahn unbedingt mit einem solchen Karrieresprung krönen zu wollen, hat Kretschmann ohnehin nie vermittelt. Arm an Ehrgeiz ist er sicherlich nicht, sonst hätte er es nie so weit gebracht, doch sein Ehrgeiz treibt ihm keinen Schweiß ins Gesicht. Immerhin ist er vor Jahren, als ihm seine Partei zu sehr auf die Nerven ging, beinahe aus ihr ausgetreten und in den Schuldienst zurückgekehrt, was heißt, dass es für ihn auch ein Leben ohne große Auftritte gibt. Überhaupt gewinnt man den Eindruck, dass er sich nicht an die Mikrofone und vor Kameras drängt und auch ein seltener Gast im TV-Talk-Karussell ist.

Das alles muss man nicht wissen, um ein Bild von Kretschmann zu gewinnen, doch es spricht trotzdem Bände und erklärt ein Stück weit, warum man es im Süden seit bald zwei Jahren mit einem Ministerpräsidenten zu tun hat, der in der deutschen Parteienlandschaft etwas Unvergleichliches besitzt. Und dennoch ist das, was er ausstrahlt, hier nichts ganz Unbekanntes. Zwar ist es Zufall, dass Kretschmann in jenem Spaichingen geboren ist, in dem Erwin Teufel in den 60er Jahren zum jüngsten Bürgermeister der Bundesrepublik gewählt worden war, doch es ist keineswegs ein Zufall, dass die beiden aneinander ihren Gefallen finden. Wenn es nämlich einen Politiker gibt, der Kretschmann in Stil, Ton und Rede ähnelt, dann ist es Erwin Teufel. Dass ihn die scharrenden Endvierziger in der Partei vor zehn Jahren aus reiner Karrieresucht, doch ohne jede politische Not aus dem Amt getrieben haben, muss die hierzulande einst fast allmächtige CDU bis heute büßen. Was danach kam, glich dem Üblichen, wie man es landauf, landab kennt: eine Mischung aus technokratischem Verwaltungseifer und mediengerechter Polit-Rhetorik.

Bis dann jenes wirkliche Desaster kam, das den Namen Mappus trug. Warum sich die CDU ausgerechnet mit diesem Möchtegern-Franz-Josef-Strauß aus Pforzheim ihr eigenes Grab geschaufelt hat, mag verstehen, wer will. Stuttgart 21 allein hätte die CDU niemals an den Rand gebracht, was allein das Referendums-Ergebnis beweist, und auch Fukushima war nach Merkels bereits erfolgtem Atomausstieg nur zum Teil für den Sieg der Grünen verantwortlich. Das Unheil der CDU lässt sich klar benennen: Es war jener feiste Potentat, der nicht merken wollte, dass die Zeiten der Alleinherrscher vorbei sind, und zwar nicht nur in der Politik. Auch vor den großen Orchestern stehen keine Pult-Tyrannen mehr wie noch vor dreißig Jahren, und in den Firmen und Betrieben wird ebenfalls seit langem das Mitdenken und Mitreden großgeschrieben. Was nur einer nicht gemerkt hat, nämlich Stefan Mappus.

Trotzdem darf man nicht vergessen, dass die CDU nach wie vor stärkste Kraft im Ländle ist. Was Winfried Kretschmann vermutlich weit weniger zu schaffen macht als der SPD. Ganz anders als die Berliner Parteispitze ließ er nie einen Zweifel daran, dass er es sich mit den Schwarzen gut vorstellen kann. Als auf dem jüngsten Grünen-Parteitag nochmals lautstark die Koalition mit der SPD als einzig mögliche Option beschworen wurde, bemerkte Kretschmann vollkommen gelassen vor den Kameras, es hänge wie immer alles vom Wahlausgang ab. Was nicht der einzige Grund ist, ihn als ehrliche Haut zu empfinden, während man dem Rest seiner Partei vielleicht in Bälde Wortbruch vorwerfen muss. Warum, fragt man sich, können nicht ein paar mehr Politiker so wie Kretschmann sein? Oder wie Dany Cohn-Bendit, der seinen französischen Genossen beizubringen versucht, dass sie so lange weltfremde Sektierer bleiben werden, wie sie Kretschmann als öden Rechten verachten.

Dabei ist Kretschmann überhaupt kein Lavierer, zumindest nicht in Grundsatzfragen. Schließlich sind seine Vorhaben keineswegs nur populär. Weder das Streichen von zehntausend Lehrerstellen noch die Verwandlung von Forstgebieten in wild wuchernde Natur, und auch nicht die weitere Landschaftsverchandlung durch Windräder rufen rundum Jubel hervor. Und mit seiner Bemerkung «Weniger Autos sind besser als mehr» hat er nicht nur die Stuttgarter Edelkarossen-Erzeuger, sondern all jene erschreckt, die schon länger um den Wirtschaftsstandort Deutschland bangen und es für ein schlimmes Omen halten, dass hierzulande alle Arten von Großprojekten von solchen Bürgerbewegten, hinter denen stramm die Grünen stehen, mit massivem medialem Aufwand in Grund und Boden verdammt werden. Aber auch so mancher Linke würde sich wünschen, dass Kretschmann und die Seinen den Schuldenabbau den Schwarzen überlassen und stattdessen den Wohlfahrtsstaat wieder zum Blühen bringen. Wofür Kretschmann allerdings genauso wenig wie Schäuble zu haben ist, weshalb auch viele das Gefühl haben, dass er mit der CDU weit besser könnte als mit jenen Sozis, die schon längst keine richtigen Sozis mehr sind, aber nach wie vor die Gewerkschaften im Nacken sitzen haben und mit Lafontaines Gegenpartei um die Wählergunst buhlen müssen. In Nils Schmid besitzt Kretschmann einen Partner, der den eifrigen Schulbuben in sich nicht los wird, aber auch alles dafür tut, dass die ländlichen Wähler auch weiterhin und wie schon seit hundert Jahren der SPD nicht wirklich über den Weg trauen. Mit seiner Bemerkung, es sei egal, ob es einen Bauern mehr oder weniger gäbe und notfalls halt auch einmal ein Schwarzwaldtal zuwachse,

hat Nils Schmid dem hiesigen Ruf seiner Partei, nichts mit Landwirtschaft am Hut zu haben, alle Ehre gemacht. So redet man eben daher, wenn man SPD-Kandidat der Arbeiterstadt Reutlingen ist und nicht aus Spaichingen kommt, wo Winfried Kretschmann geboren ist und wo Erwin Teufel einst der jüngste Bürgermeister war.

Das an den südwestlichen Rändern der Schwäbischen Alb liegende Spaichingen ist, wenn man einmal die verwaltungstechnischen Einteilungsmuster beiseite lässt, weder Stadt noch Dorf, zu klein für das eine, zu groß für das andere. Auch das Wort Städtchen würde zu niedlich und zu sehr nach Romantik klingen, als dass es auf diesen langgezogenen Hauptstraßenort mit seinen Auswucherungen zutreffen würde. Anders als die für ihre schwäbisch-alemannische Fasnet bekannte Nachbarstadt Rottweil, die einmal eine Schweizer Enklave war, besitzt Spaichingen auch nichts von einem historischen Idyll. Es ist ein typisches Beispiel dafür, wie man über Jahrzehnte hinweg wahllos gebaut hat, jeder nach seiner Façon, billig und praktisch, nüchtern und klobig. Zwischendrin stehen zwar noch ein paar Fachwerkhäuser, die das Ganze aber auch nicht viel schöner machen. Mit ein bisschen gutem Willen könnte man, was das klotzige Volksbanken-Gebäude und ähnliche Glas-Beton-Monster angeht, von Neuer Sachlichkeit reden, würde der stilistische Wirrwarr überhaupt irgendeine Einordnung zulassen. Für Ansichtskartenfotos jedenfalls eignet sich Spaichingen kaum, eher hat man den Eindruck von gottverlassener Provinz. Besteigt man den Hohenkarpfen oder den Dreifaltigkeitsberg, zwischen denen Spaichingen im Tal liegt, sieht alles gleich viel herrlicher aus, was aber denen, die drunten wohnen, wenig nützt. Kleinindustrie und eine ganze Menge Autohäuser prägen die Ortsausläufer, während im Zentrum eine Kirche prangt, die ihren nicht nur symbolischen Stellenwert dadurch verdeutlicht, dass sie gleichsam auf einem Sockel steht.

Man mag es sehen, wie man will, doch bei einem Politiker wie Kretschmann wirkt das Christentum nicht wie ein Anhängsel, das unter anderem auch eine kleine Rolle spielt, sich genau genommen jedoch nichts anderem als der bloßen Herkunft verdankt. Kretschmann scheint nicht deshalb Christ zu sein, weil er die Tradition, in der die meisten hier aufwachsen, mehr oder weniger blind anerkennt. Gottlob, möchte man sagen, ist sein Lebensweg kurviger verlaufen, denn er bekennt sich zum Christentum trotz katastrophaler katholischer Internatserlebnisse und trotz seiner marxistischen Abenteuer, bei denen er ja zumindest gelernt hat, dass Religion nichts als Opium ist. Dass man Vertrauen zu Kretschmann hat, hängt vermutlich mehr, als man sich zugesteht, damit zusammen, dass er durch seinen Glauben ein recht deutliches Bild davon besitzt, was irdisch machbar ist und was nicht. Ein utopischer Eskapist und Rattenfänger jedenfalls ist er nicht.

Als eine Heidelberger Lehrerin für die Schulen ein Glücks-Fach forderte, reagierte Kretschmann mit einem «Da gruselt's mir», worauf ihm aus der Weltverbesserungsecke der übliche Aufschrei entgegenschlug, was er wiederum mit der Bemerkung quittierte, wir seien seit Adam und Eva bekanntermaßen aus dem Paradies vertrieben. Womit er mit lapidarem Witz an eine elementare Wahrheit erinnerte. Der seit Rousseau vorherrschende Glaube, der Mensch werde ohne Fehl und Makel geboren und nur die Gesellschaft sei an allen Deformationen schuld, munitioniert so gut wie alle seitherigen Menschheitsutopien. Dass hier unten auf Erden nicht der

Hort des Heils ist, weiß der Katholik Kretschmann nur zu gut. Und deshalb war auch nur kurze Zeit Marx sein weltanschaulicher Ratgeber, während er sich inzwischen gern auf Hannah Arendt beruft, die sich aufgrund ihrer Totalitarismuskritik bis heute auf der Linken nur wenige Freunde macht. «Der Mensch ist zur Freiheit berufen und nicht fürs Glück gemacht», sagt Kretschmann und beweist damit, dass sein praktisches Politikverständnis ein theologisches Fundament besitzt. Wie sehr er reichlich beiläufig immer wieder Grundsätzliches in den Blick zu rücken vermag, hat er auch in einer Rede im Freiburger Audimax vorgeführt. Gleich zu Anfang verwies er dabei auf jenes berühmte biblische Motto, das die dortige theologische Fakultät ziert und das lautet: «Die Wahrheit wird euch frei machen.» Später in seiner Rede entschlüpfte ihm die Bemerkung, es sei in der heutigen Politikersprache üblich geworden, von Werten zu reden, obwohl es doch eigentlich um Tugenden und Haltungen wie Gerechtigkeit und Fairness gehe. Was wie eine flüchtige Anmerkung klang, zielte in Wirklichkeit auf etwas durchaus Elementares.

Schließlich hatte der Tübinger Theologe Eberhard Jüngel schon vor zwanzig Jahren die zeitgeistige Tyrannei der Werte beklagt und darauf hingewiesen, dass sich hinter dem inflationären Werte-Gerede ein durch und durch ökonomisches Denken verbirgt. Auch als Nietzsche vehement nach der Umwertung aller Werte rief, brachte er damit unmissverständlich zum Ausdruck, dass Werte, die heute gelten, schon morgen keinen Wert mehr haben müssen. Es verhält sich mit ihnen wie mit jener Moral, von der jeder glaubt, seine eigene sei die einzig wahre, ohne wahrhaben zu wollen, dass auch die Taliban so denken und Lenin nicht minder für sich eine absolute Moral beansprucht hat, so wie auch George W. Bush, der mit Berufung auf Gott in den Irak einmarschiert ist. Die Rede von den Werten lebt von der gleichen Beliebigkeit wie die Berufung auf die Moral, mit der jeder sein eigenes Weltbild rechtfertigt und dabei gern übersieht, dass dahinter vor allem der Wille steckt, sich mit seinen Ansichten und Absichten über andere zu stellen. Dem ehemaligen Ethik-Lehrer Kretschmann dürfte der Unterschied zwischen der aristotelischen Gerechtigkeits-Ethik und der Kantischen Gesinnung-Moral wohlbekannt sein. Im einen Fall handelt es sich um die Frage, wie zwischen Gegensätzen ein gangbarer Weg gefunden werden kann, während im anderen die Prinzipienreiterei das Regiment führen will. Von Hegel wiederum stammt der Satz, dass «das Herzklopfen für das Wohl der Menschheit» leicht in den «Wahnsinn des Eigendünkels» umschlagen kann. Wofür in mancher Hinsicht auch Stuttgart 21 ein Beispiel abgibt.

Als Kretschmann bei seiner Freiburger Rede verkündete, dass seine Regierung die Studiengebühren wieder abschafft, brandete Jubel auf. Worauf ihm ein kurzes Lächeln übers Gesicht huschte, er den Jubel dann jedoch abbremste und erklärte: «Vielen Dank für den Applaus, aber er animiert mich doch zu der Feststellung: Was wir bei den Gebühren verlustig gehen, werden wir uns bei den Steuern holen müssen. Irgendwo muss das Geld herkommen. Und das muss ich wirklich klar sagen: Wir gehen nur von einem gebühren- zu einem steuerfinanzierten Modell über, und ich muss jetzt dafür etwa 130 Million aufbringen aus Haushaltsmitteln, ohne dass die Steuern schon erhöht sind, man muss mal sehen, mit dem Geld kann meine Kollegin Theresia Bauer noch überhaupt nichts gestalten, das geht einfach sozial an Sie zurück, freuen Sie

sich drauf, aber wir holen's an anderer Stelle wieder rein, so stehen die Dinge nun mal.» Womit er – was für einen Politiker ungewöhnlich ist – beispielhaft vorgeführt hat, dass angenehme Wahrheiten in aller Regel nur halbe Wahrheiten sind und es im politischen Hin und Her nichts kostenlos gibt. Auch als Kretschmann angesichts der jüngsten Castor-Proteste meinte, er vermöge in weiteren Sitzblockaden keinen Sinn mehr zu entdecken, nachdem die Energiewende beschlossene Sache sei, wurde er von den notorisch Aufgebrachten postwendend als Verräter beschimpft, während die dauererregte Claudia Roth die Demonstranten nicht schnell genug ihrer Solidarität versichern konnte, und sei es nur, um sie nicht als Wähler zu verlieren. Genau hier offenbart sich der Unterschied zwischen dem Verlangen nach ständiger moralischer Selbsterhitzung und einer ethisch orientierten Vermittlungspolitik, die das Ganze in den Blick zu nehmen versucht und sich nicht in öffentlichkeitswirksamer Selbstanpreisung gefällt.

Was dagegen Tugenden und Haltungen sind, lässt sich an Figuren wie Teufel und Kretschmann studieren. Ohne sie gleich überhöhen zu müssen, zeigt allein die Art ihres Redens, dass sie nicht auftrumpfen, sondern argumentieren wollen. Dass beide keine gewieften Rhetoriker sind und auch nicht zu jedem Thema ein flottes Statement abliefern, schadet ihnen keineswegs. Gerade das, was an ihnen so ungeschliffen wirkt, strahlt etwas Vertrauenswürdiges aus. Auch bei Politikern stellt man sich auf ganz leise Weise instinktiv die Frage, ob man sich ihnen in wirklicher Not wohl anvertrauen möchte. Es kommen einem dabei nicht viele in den Sinn, zeitweise sogar überhaupt keine. Man kann sich für diese kindliche Frage schämen, auch wenn man sie nur für sich selbst stellt, doch unser Seelenleben gehorcht anderen als bloß rationalen Gesetzen. Auf bewusster Ebene mögen wir über solche schlichten Gefühle erhaben sein, doch hinterrücks holt uns allemal etwas ein, das wir überhaupt nicht im Griff haben. So sehr man inzwischen jede Art von Patriarchenkult verdammen mag, so wenig lässt sich bestreiten, dass es nach wie vor eine Sehnsucht nach väterlichen Figuren gibt – und auch nach mütterlichen. Meist genügt es einem ja schon, wenn man sich für seine politischen Repräsentanten nicht schämen muss, doch im Grunde erwarten wir, ohne es uns vielleicht zuzugestehen, deutlich mehr von ihnen. Willy Brandt ist das beste Beispiel dafür. Oder Kennedy oder Nelson Mandela oder Barack Obama. Und auch Helmut Schmidt, seit er nicht mehr Bundeskanzler ist. Wer dagegen für Brioni wirbt, solange er Bundeskanzler ist, dem möchte man nicht wirklich sein Schicksal anvertrauen, selbst wenn seine Politik gar nicht falsch ist.

Und trotzdem ist die allgegenwärtige Rede von der Politikverdrossenheit vor allem ein wohlfeiles Geschwätz, das inzwischen sogar haufenweise Politiker nachbeten, um sich bei denen, von denen sie denken, sie seien politikverdrossen, beliebt zu machen. Dabei hat ein nicht geringer Teil unserer Politiker einen weit arbeitsintensiveren Alltag als jeder jener Demokratiespezialisten, die abends vor dem Fernseher in bester Stammtischmanier über die da droben motzen. Die Piraten profitieren von dieser Litanei und preisen ihre demonstrativ zur Schau gestellte Laienhaftigkeit als neue Tugend an. Die Grünen wiederum bemühen gern den Begriff der Bürgergesellschaft und suggerieren damit, dass die bisherige bundesrepublikanische Politik in erster Linie von oben verordnet worden ist. Dabei weiß man schon seit zwanzig Jahren, dass



in Stuttgart ein neuer Bahnhof gebaut werden soll, nur dass sich erst in dem Augenblick massiver Widerstand zu regen begann, als die Bagger anrollten, während davor das Bürgerbedürfnis nach Einspruch und Mitsprache nicht sonderlich ausgeprägt war. Was bedeutet, dass es den meisten gar nicht um die Mühen des Mitdenkens und Mitredens geht, sondern sich in ihnen lediglich hin und wieder der Drang nach ein bisschen anarchisch angehauchtem Aktivismus Bahn brechen will. Dass es genügend Gründe gab, gegen die zum Teil stümperhaften Planungen der Bahn aufzubegehren, ist die eine Sache, die andere dagegen hat vermutlich wenig mit ökologischen und ökonomischen Einwänden zu tun, sondern verdankt sich diffusen Stimmungen, die sich ein Ventil suchen, um wieder einmal Dampf ablassen zu können.

Dass die Grünen sich hundertprozentig mit dem Stuttgart 21-Widerstand identifiziert haben, war wahlpolitisch schon deshalb der richtige Schachzug, weil sie sich damit von allen anderen Parteien klar unterscheiden konnten. Die Tatsache, dass es innerhalb der Grünen keinerlei kritische Stimmen gegen die Stuttgart 21-Kritiker gab, gehört dagegen zu den Flachsinnigkeiten einer Parteienpolitik, die letzten Endes nach soldatischer Zustimmung und unisono hinausposaunter Abgrenzung verlangt. Immerhin hätte man auch als Grüner den religiösen Erweckungsseifer, der bei nicht wenigen der selbsternannten Wutbürger zu beobachten war, bedenklich finden können. Das Bild so mancher Parkschützer konnte einen jedenfalls nicht gerade in ungebremsste Demokratiefreude versetzen, und bei so manchem Taxifahrer, der gegenüber seiner Kundschaft ungefragt gegen alle Stuttgart 21-Befürworter zu toben anfang, konnte man ebenfalls den Eindruck gewinnen, dass er noch ganz andere als nur Bahnhofs-Probleme hat. Und wer in den entsprechenden Freiburger Wahllokalen jene verkniffenen Kampfgesichter sah, die beim Referendum nicht nur gegen die Bahn und ihre Lobbyisten, sondern gegen einen schleichenden Faschismus abzustimmen schienen, sah sich mit einer Gesinnungsgemeinschaft konfrontiert, der er schon um des eigenen Autonomiegefühls willen die Zustimmung versagen wollte. Das Erstaunlichste an all dem aber war, dass die Demonstranten keinerlei Ahnung davon hatten, wie wenig die leisere Mehrheit im Lande ihre Meinung teilte und sogar das Gefühl hatte, dass es hier um alles Mögliche, aber keineswegs nur um einen Bahnhof ging, und hinter der pompösen Empörung vermutlich nicht bei allen bloß edle Motive steckten.

Im Grunde brauchte Kretschmann über den Ausgang des Referendums gar nicht nur unglücklich zu sein, zumal er von da an zeigen konnte, dass die Regierungs-Grünen nicht nur ein einziges Thema verwalten, sondern sich endlich allem, was Baden-Württemberg ausmacht, zuwenden können. Dass er ohne Wenn und Aber die durch Volkes Stimme zustande gekommene Niederlage akzeptierte, vermochte seinem Ansehen allenfalls bei jenen Verstockten zu schaden, die in ihrer politischen Paranoia überall nur Lug und Trug am Werk sehen, wenn sie sich mit ihrer Weltsicht nicht durchsetzen können. Doch für so manchen, der Kretschmann nicht gewählt hat, ist er gerade dadurch zum Landesvater geworden, dass er das Ergebnis ohne jede Nachtreierei anerkannt und sich nicht wie Fritz Kuhn verhalten hat, der sofort nach seiner Wahl zum Stuttgarter Oberbürgermeister meinte, sich bei der Demonstrationsklientel mit einer neuen Abstimmungsankündigung gegen die Bahn beliebt machen

zu müssen. Inzwischen bekommen die Protestierenden wahrscheinlich doch noch recht, zumal die jüngsten Kostenrechnungen astronomische Höhen erreichen und selbst Vertreter der Bahn nicht mehr hoffnungsfroh in die Zukunft schauen. Womit die Vernunft plötzlich wieder ganz auf Seite der Gegner zu sein scheint und die CDU vermutlich noch eine weitere kapitale Schlappe erhält. Solche realdialektischen Wechselbäder gibt es nicht jeden Tag in der Politik, und man darf gespannt sein, wie sich die Stuttgart 21-Befürworter, allen voran die CDU, verhalten werden, falls das Projekt wegen fortgesetzter finanzieller Unwägbarkeiten endgültig begraben werden oder derart grundlegend modifiziert werden muss, dass am Ende von den einst grandiosen Plänen so gut wie nichts übrigbleibt. Man möchte jedenfalls nicht bei der CDU sein, um die dann ausbrechende Häme ertragen zu müssen. Doch vielleicht findet sich bei ihr bis dahin auch ein Kretschmann, der die Entwicklung, so wie sie sich ergibt, schlichtweg akzeptiert und nicht noch einmal von vorne eine Diskussion lostritt und sich damit erneut ins rechte Licht zu setzen versucht.

Man hat ja überhaupt den Eindruck, dass die CDU sich nach einer Kretschmann-Gestalt sehnt und es längst bereut, dass sie einen wie Erwin Teufel, der Kretschmanns älterer Bruder sein könnte, vor zehn Jahren abgesägt hat. Alexander Kluge, der konservativerer Umtriebe unverdächtig ist, meinte einmal, es gebe nur wenige Politiker, denen man zutiefst Vertrauen schenkt. Als einziges Beispiel fiel ihm Teufel ein. Inzwischen würde er wahrscheinlich auch Kretschmanns Namen nennen. Allerdings wird Kretschmann damit leben müssen, dass ihm künftig nicht mehr all jene Aufrechten, die in den Gesinnungsmetropolen Tübingen, Heidelberg und Freiburg sitzen, weiterhin ihre Stimme geben. Doch vermutlich werden ihm dafür nicht wenige einstige CDU-Wähler über die jetzige Legislaturperiode hinaus treu bleiben. Oettingers Rat an seine Parteifreunde, nicht ausgerechnet den nahezu rundum respektierten Kretschmann anzugreifen, zeigt, je länger die CDU frustriert Opposition spielen muss, allerdings immer weniger Wirkung. Kurz vor Weihnachten 2012 verhielten sich CDU und FDP derart schäbig, dass auch jedem gestandenen Konservativen die Haare zu Berge stehen mussten. Weil die früheren Koalitionäre meinten, von jetzt auf gleich zwei Dringlichkeitsanträge zur Entlassung von Nils Schmid und der SPD-Kultusministerin stellen zu müssen, blieb Kretschmann, der an diesem Tag als Bundesratspräsident in Berlin eine Gedenkrede für die NS-Opfer der Sinti und Roma halten sollte, nichts anderes übrig, als unverzüglich in den Flieger zu steigen, um pflichtgemäß im Stuttgarter Landtag zu erscheinen. Seine Rede konnte er nicht halten, nachdem der hiesige CDU-Vorsitzende Hauk Kretschmanns Bitte, den Dringlichkeitsantrag einen halben Tag später einzureichen, kategorisch abgelehnt hatte. Erwin Teufel wäre so etwas nicht im Traum in den Sinn gekommen.

Dabei gibt es Gründe genug, an der grünen Politik keineswegs alles gut zu finden. Ein kultureller Leuchtturm war diese Partei nämlich noch nie, ganz im Gegenteil. Was nicht zuletzt daran liegt, dass sich so mancher Grüne auf seinen antibürgerlichen Affekt nach wie vor etwas einbildet. Auch wenn es nach wie vor weitgehend Common Sense ist, dass man unter Künstlern links wählt, waren sich unter Späth und Teufel alle, die beruflich mit Theater, Literatur und Musik zu tun hatten, einig darin, dass man in Baden-Württemberg eigentlich nur CDU wählen kann, selbst wenn man nie

ein Kreuzchen bei dieser Partei gemacht hat. Dass Winfried Kretschmann ein begeisterter Operngänger ist, hört man da gern. Ein bisschen mehr Humboldt dürfte schon sein und ein bisschen mehr Gefühl dafür herrschen, dass Welten zwischen einer bloßen Spektakel-, Event- und Popkultur und jener anderen liegen, die eine ganz andere Konzentration erfordert und einen Schimmer von Transzendenz ins Einerlei unserer Geschäftigkeit bringt. Warum man, wie es im Parteiprogramm der baden-württembergischen Grünen an vorderster Stelle heißt, ausgerechnet Pop fördern muss, mag verstehen, wer will. Immerhin dröhnt längst weltweit aus allen Kanälen unentwegt das gleiche Bumbum, und man hat es dabei mit einem Markt zu tun, der mit seinen Milliardenumsätzen nicht auch noch staatlicher Subventionen bedarf. Ob ein Leben, in der es die als bürgerlich gescholtene Kultur nicht mehr gibt, uns noch viel zu bieten hat, ist zutiefst fragwürdig. Wer bloß die Natur retten will, rettet, was Sinnfragen angeht, noch nicht sehr viel.

Man wünscht sich, dass die Grünen von mehr Kretschmännern unterwandert werden, und nicht nur die Grünen, sondern auch die anderen Parteien. Auf dem kulturellen Billig-Trip befinden sich zurzeit so gut wie alle, aber auch in dieser Hinsicht muss noch nicht aller Tage Abend sein.

# Wie gelingt eine neue Kultur der Beteiligung?

## Die «Historische Konstellation»

Mit der Ablösung einer fast 60 Jahre hegemonialen CDU-Regierung und der Wahl des ersten grünen Ministerpräsidenten konnten die Grünen in Baden- Württemberg einen spektakulären Erfolg feiern. Zu diesem Erfolg hatten die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 und die Erfahrungen von Fukushima beigetragen; nicht zuletzt dürfte auch das von Winfried Kretschmann emphatisch vertretene Vorhaben, mit einer «Politik des Gehörtwerdens» Baden-Württemberg zu einem Musterland demokratischer Beteiligung werden zu lassen, die Wahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger beeinflusst haben. Der Unmut vieler Bürgerinnen und Bürger war nicht nur gegen ein unübersichtliches Großprojekt gerichtet, sondern auch gegen den bisher praktizierten Politikstil.

Nicht erst die Konflikte um Stuttgart 21 und andere große Infrastrukturvorhaben haben das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger erschüttert. Die Parteiendemokratie ist seit langem in der Krise. Politische Unzufriedenheit, mangelndes Vertrauen, ein inzwischen dramatischer Rückgang bei den Mitgliederzahlen der Parteien ebenso wie bei der Wahlbeteiligung – in der Landes- und Lokalpolitik noch stärker als auf der Bundesebene – sind die bekannten Krisensymptome.

Ein aktueller Befund zur Mitgliederentwicklung der Parteien, den die *Süddeutsche Zeitung* im Dezember 2012 veröffentlichte: Die CDU hat allein zwischen 1990 und 2010 36 Prozent ihrer Mitglieder verloren; bei der SPD ist der Verlust noch größer, in diesem Zeitraum haben 46,8 Prozent die Partei verlassen; beide Parteien haben derzeit etwa 500000 Mitglieder); übertroffen werden beide noch von der FDP mit Verlusten von 59,3 Prozent und der Linken von sogar 73,8 Prozent. Nur die Grünen konnten zulegen – um 28,3 Prozent. Nach einer Befragung der Leser des Berliner *Tagesspiegel* vom 9.12.2012 würden in Berlin nur noch 14 Prozent die CDU, 12 Prozent die SPD, 12 Prozent die Grünen, 14 Prozent die Linke, 2 Prozent die FDP, 6 Prozent die Piraten, aber 40 Prozent gar nicht wählen.

Während das Vertrauen in Parteien und deren Problemlösungskompetenzen sinkt und damit auch das Vertrauen in demokratische Institutionen erodiert, wächst andererseits das Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, sich einzumischen und neue Handlungsräume für Eigeninitiative, Engagement und Beteiligung vor Ort zu öffnen. Die aktuellen Freiwilligenuntersuchungen stellen eine zunehmende Bereitschaft zum Engagement fest, und die Politikwissenschaftlerinnen Patrizia Nanz und Miriam Fritsche bilanzieren in ihrem «Handbuch Bürgerbeteiligung»: «Mehr denn je bringen sich Bürgerinnen und Bürger aktiv ein bei der Gestaltung ihres Lebensumfelds. Sie suchen nach neuen Wegen der politischen Teilhabe – entweder über direkt-demokratische bzw. plebiszitäre Kanäle – Bürgerbegehren oder Volksentscheide – oder mittels dialogorientierter, deliberativer Verfahren der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Seit Mitte der Neunziger Jahre hat sich beispielsweise die Zahl der kommunalen Plebiszite verdreifacht. Zum Umfang partizipativer Beteiligungsformen wiederum liegen zwar keine Zahlen vor, aber auch die Anzahl dieser neueren Verfahren scheint rasant zu wachsen: Bürgerbeteiligung ist en vogue.»<sup>1</sup>

Beteiligungsverfahren bei Planungsvorhaben und die Ausweitung plebiszitärer Bürgerentscheide sind eine Antwort auf die Erfahrung, dass große Projekte wie «Stuttgart 21» und die Energiewende nicht ohne die Bürgerinnen und Bürger umzusetzen sind. Dennoch wird sich so das Vertrauen in die Demokratie nicht zurück gewinnen lassen. Nicht nur die geringe Relevanz, die Beteiligungsverfahren häufig für die Entscheidungsträger haben, vor allem die «partizipatorische Ungleichheit» weckt erhebliche Zweifel. Bisher ist vielfach belegt, dass die Beteiligung an kommunalen Planungsvorhaben wie auch an Volks- und Bürgerentscheiden vor allem von einkommensstarken und gut gebildeten Teilen der Bevölkerung wahrgenommen wird. So zeigte das Beispiel des Hamburger Bürgerentscheids über das Kernelement der schwarz-grünen Schulreform, die «Primarschule», wie eine gut vernetzte Minderheit ihre Interessen durchsetzen und damit die Reform verhindern konnte. An der Abstimmung beteiligten sich in den wohlhabenden Vierteln der Stadt fast 65 Prozent in den einkommensschwachen nur 19 Prozent der Bürger, denen die Reform gerade zu gute kommen sollte.

Daher wird die Ausweitung von Bürgerbeteiligung allein die «Demokratisierung der Demokratie» nicht voran bringen. Dies könne, so empfiehlt der Sozialwissenschaftler Manfred Güllner, nur dadurch gelingen, indem die politischen Akteure sich Informationen über die Probleme, Sorgen, Ängste und Interessen aller Bürgerinnen und Bürger beschaffen und diese auch in ihre politischen Entscheidungen einfließen lassen.<sup>2</sup> Gefordert ist eine neue Kultur der Beteiligung, die auf die Urteilskraft der Bürgerinnen und Bürger setzt, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten stärkt und damit zur

<sup>1</sup> Patrizia Nanz, Miriam Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung, Bonn 2012, S.9.

<sup>2</sup> Vgl. Manfred Güllner: Plebiszite – eine Diktatur von Minderheiten?, in *Vorgänge*, Heft 3, September 2012, S.35-42.

Öffnung der repräsentativen Institutionen und zur Demokratisierung politischer Entscheidungsprozesse beiträgt.

Während die Kommunen seit Jahren unterschiedliche Formen der Partizipation erproben, sind solche Ansätze auf Landesebene kaum entwickelt. Rheinland Pfalz hat hier mit der Einrichtung einer «Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung» Neuland betreten. So hat die Landesregierung im Jahr 2004 erste Planungszellen zum Miteinander der Generationen durchgeführt, im Jahr darauf folgten Bürgerkongresse zu Bildung, Arbeit und Migration, deren Ergebnisse von der Landespolitik aufgegriffen wurden. Seit 2008 wurde dann im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform das umfangreichste Beteiligungsvorhaben umgesetzt, die Bürgerbeteiligung bei dieser Reform. Birger Hartnuss, Leiter der «Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung», begründet Zielsetzung und Erfolg des Beteiligungsprozesses so: «Ziel war eine zukunftsfähige, bürgernahe und effiziente Verwaltungsstruktur. Bereits bei der Planung der Reform war klar, dass nicht nur die Mandats- und Funktionsträger entscheiden, wie die Verwaltung künftig aussehen soll, sondern auch die Bürger mitwirken sollen. Der entscheidende Erfolgsfaktor für das Gelingen der Reform war das klare Bekenntnis des Ministerrats, vor allem des Ministerpräsidenten, zu diesem Beteiligungsansatz.»<sup>3</sup>

Die grüne-rote Regierung in Baden-Württemberg hat 2011 als erste Landesregierung Bürgerbeteiligung und die Entwicklung einer neuen demokratischen Kultur ins Zentrum ihrer politischen Programmatik und ihrer zentralen Vorhaben gestellt. Nun gilt Baden-Württemberg bereits als Musterland bürgerschaftlichen Engagements. Das politisch-kulturelle Klima im Ländle ist traditionell von einer aktiven, durchaus auch kritischen Bürgerschaft geprägt, von vielfältigen Traditionen des Vereinswesens und der politischen Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern - von Whyl bis Stuttgart 21. Bürgerbeteiligung ist bereits an vielen Orten, vor allem in grün regierten Städten wie Tübingen und Freiburg, fester Bestandteil der Stadt- und Kommunalpolitik. Die Politik der neuen Landesregierung kann also auf diese Traditionen aufbauen - und zugleich eine grundlegende Neuorientierung der politischen Kultur ankündigen.

Der politische Anspruch, Baden-Württemberg zum «Musterland demokratischer Beteiligung» zu machen, ist hoch gesteckt: Es ist nicht nur die aus dem Konflikt um Stuttgart 21 gewonnene «Evidenz weitgehend geteilter Unzufriedenheit»<sup>4</sup>, die dazu zwingt, für neue Infrastrukturvorhaben die etablierten Verfahren zu überdenken und neue zu entwickeln; es geht auch und vor allem um eine nachhaltige Stärkung des Beitrags der Zivilgesellschaft zur politischen Willensbildung insgesamt - und um ein neues Rollenverständnis, das die Institutionen und Akteure der repräsentativen Demokratie entwickeln sollen.

Zunächst allerdings werden in der Regierungserklärung neue Strukturen und Verfahren angekündigt: In allen relevanten Ministerien sollen wegweisende Projekte

<sup>3</sup> Birger Hartnuss, Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat: Protokoll der 43. Sitzung, 30.9.2011.

<sup>4</sup> Andreas Voßkuhle, *Süddeutsche Zeitung*, 24.5.2012.

für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entwickelt und mit dieser Aufgabe eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung eingesetzt werden. Um die nachhaltigen Erfahrungen mit der demokratischen Unzulänglichkeit vieler Beteiligungsverfahren umzusetzen, sollen neue deliberative Formen entwickelt werden, um bei allen Infrastrukturvorhaben und insbesondere bei Großprojekten die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig einbeziehen und mögliche Alternativen zu vorgelegten Planungsoptionen ernsthaft prüfen zu können, ohne vorher informelle Vorentscheidungen zu treffen. Für die bereits in der Landesverfassung verbürgten Elemente direkter Demokratie – Volksbegehren und Volksentscheid – sollen die noch bestehenden formalen Hürden abgebaut und auch auf kommunaler Ebene die direkte Demokratie gestärkt werden; zudem soll die Bürgerbeteiligung auf weitere Themen ausgeweitet werden.

Aber eine «Politik des Gehörtwerdens» wird sich nicht einfach mit der Entwicklung neuer Verfahren umsetzen lassen. Wie kann es gelingen, dem Anspruch, Musterland demokratischer Beteiligung zu sein, gerecht zu werden? Welche Spielräume sind zu öffnen? Welche Kriterien anzulegen, welche Prozesse zu initiieren, um «gute Beteiligung» möglich zu machen? Wie kann eine Kultur der Beteiligung gelingen? Welche Konflikte entstehen? Welche Probleme müssen gelöst werden?

## **«Zwischen Habermas und der Schweiz» – Initiativen zur Entwicklung einer Beteiligungskultur**

Der Praxistest beginnt mit der Berufung von Gisela Erler als (ehrenamtliche) Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. Auf ihre Initiative wurde ein Kabinettsausschuss mit Beteiligung der wichtigen Ministerien gegründet, der für die Förderung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung in allen Politikbereichen zuständig ist und den ressortübergreifenden Austausch über die entsprechenden Vorhaben und Ressourcen der einzelnen Ministerien ermöglichen soll.

Mit dem «Fahrplan zur Bürgerbeteiligung 2012», den die neue Staatsrätin in den ersten Monaten mit ihrem Stab vorstellte, lag Anfang 2012 eine programmatische Blaupause für das Aktionsfeld vor, in dem die neue Kultur der Beteiligung entwickelt werden soll. Dazu heißt es: «Die Schwerpunkte, die wir im Jahr 2012 im Bereich der Bürgerbeteiligung setzen, sind Bausteine für gelebte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der grün-roten Regierungspolitik. Sie dienen der langfristigen strukturellen Vertiefung und Verankerung des Themas». <sup>5</sup>

Einer der ersten Bausteine war die *Begleitung des Gesetzgebungsprozesses zur direkten Demokratie*. Dabei geht es vor allem um die Absenkung des Quorums für Volksentscheide in der Landesverfassung sowie um eine Neufassung der Gemeindeordnung – mit entsprechenden Verfahren zum Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene. In den Diskurs über direkte demokratische Verfahren gingen die unterschiedlichen Vorschläge der Koalitionsfraktionen ein; auch wurden die Erfahrungen anderer Bundesländer – vor allem Bayerns – und der Schweiz einbezogen. Zudem haben sich

---

5 Fahrplan zur Bürgerbeteiligung 2012, Staatsministerium vom 24.1.2012.

Baden-Württemberg und der Kanton Aargau zu einem verstärkten Austausch über unterschiedliche Ansätze direkter Demokratie und Beteiligung verabredet.

Allerdings löste die Debatte über die gesetzliche Neuregelung der Quoren mehr Konflikte aus als erwartet – und ist im Herbst 2012 noch nicht abgeschlossen. Während der Koalitionsvertrag für die Landesverfassung eine «weite Absenkung» des Quorums vorsah, wurde eine Null-Prozent-Option, wie sie für Bayern und die Schweiz gilt, inzwischen ausgeschlossen. Die SPD-Fraktion schlug ein höheres Quorum vor als die Grünen; ein Kompromiss könnte bei 20 Prozent liegen. Verbreitet ist die Befürchtung, dass die Ausweitung direktdemokratischer Verfahren die repräsentative Demokratie gefährde. Hier spiegeln sich offenbar die unterschiedlich stark artikulierten Ängste vieler gewählter Gemeinderatsmitglieder wider, die den Politikwechsel hin zu mehr Beteiligungsrechten der Bürgerinnen und Bürger als Bedeutungs- und Machtverlust erleben.

Eine interessante Option vertritt Boris Palmer, der Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene mit der Begründung ablehnte, der intensive Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern, wie er in Tübingen bereits seit Jahren eingespielt sei, löse Konflikte auf und mache Abstimmungen überflüssig.

Ein zweiter Schritt war die *Gründung eines landesweiten Netzwerkes «Allianz für Beteiligung»*. Mit dieser Initiative zielte die Staatsrätin darauf, zivilgesellschaftliche Akteure von Beginn an in die neuen Beteiligungsvorhaben einzubeziehen. In Kooperation mit den Kommunalen Spitzenverbänden, Vertretern von Stiftungen, Unternehmen, aus Wissenschaft und Forschung sowie dem Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement und dem Landesnetzwerk Erneuerbare Energien entwickelte sich ein unabhängiges Netzwerk – mit dem Ziel, so Gisela Erler, «die zivilgesellschaftlichen Strukturen des Landes zu stärken und die *Politik des Gehörtwerdens* mit Leben zu füllen... Die Allianz soll wie ein intelligenter Schwarm immer mehr Akteure auf dem Weg zur Bürgergesellschaft mitnehmen und dabei unterstützen, dass Bürgerbeteiligung in die DNA des Landes übergeht.»

Als erstes gemeinsames Projekt mit der Baden-Württemberg Stiftung, der Breuninger Stiftung und der Bürgerstiftung Stuttgart startete im Mai 2012 im Stuttgarter Haus der Wirtschaft der «Kongress für Beteiligung». Mit 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmern und rund 75 zivilgesellschaftlichen Initiativen waren vielfach neue Gruppen jenseits der klassisch Engagierten involviert, um neue Kooperationen für die Planung von Projekten und einen kontinuierlichen Austausch zu erproben.

Inzwischen – im Herbst 2012 – hat sich die «Allianz» als ein Netzwerk entwickelt, das zivilgesellschaftliche Räume für unterschiedliche Engagements im Gemeinwesen öffnet: für den Austausch von Best-Practice-Erfahrungen ebenso wie für die Organisation von regionalen Workshops, in denen es um die Unterstützung von Bürgerbeteiligungsprozessen in der Stadtplanung geht. Zur nachhaltigen Stärkung der «Allianz» wurde im Dezember mit einem Trägerverein eine neue Infrastruktur gegründet, die dank des Engagements der drei baden-württembergischen Stiftungen, finanziell und personell für drei Jahre gesichert ist.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Kongress für Beteiligung, Staatsministerium vom 22.5.2012.



Die wichtigste Baustelle der Staatsrätin ist gegenwärtig die Entwicklung eines «Leitfadens für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur». Als erstes Bundesland will Baden-Württemberg sich selbst verpflichten, bei eigenen Infrastrukturprojekten eine frühe Bürgerbeteiligung durchzuführen und den Landesbehörden feste Regeln vorzugeben. Bisher gelten Beteiligungsvorgaben nur für die kommunale Ebene; ab 2013 sollen auch Ministerien, Regierungspräsidien und Landratsämter verpflichtende Regeln erhalten für den Austausch zwischen Verwaltung, Experten, Bürgerinnen und Bürgern bei der Planung von Infrastrukturprojekten - im Straßenbau, beim Netzausbau für die Energiewende sowie bei der Schulentwicklung.

Der Leitfaden soll daher nicht nur Bürgerbeteiligung überall dort, wo das Land involviert ist, verpflichtend festschreiben, sondern auch ihre «Abwägungsrelevanz»; d.h. die jeweiligen Fachbehörden sollen verpflichtet werden, ihre Gutachten offenzulegen, sich mit den Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger auseinanderzusetzen und deren Ablehnung genau zu begründen.

Eine Grundlage dafür wird ein *neues Informationsfreiheitsgesetz* sein, das sich weitgehend an dem Hamburger Transparenzgesetz orientieren wird.

Der «Leitfaden» soll auch als Modell für die Kommunen gelten, für deren Vorhaben aber weiterhin die kommunale Selbstverwaltung zuständig ist. Darüber hinaus sind weitere Leitfäden geplant, um eine kontinuierliche Beteiligung und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort zu garantieren, also überall dort, wo dies für die Gestaltung ihres jeweiligen Lebensumfelds von Bedeutung ist. Bisherige Institutionen und Verfahren sollen so umgestaltet werden, dass sie zu Mitsprache und Mitverantwortung auffordern.

Insgesamt ist die Entwicklung dieses Leitfadens ein durchaus ambitioniertes Projekt; immerhin geht es um einen Prozess, in dem die in fast 60jähriger CDU-Regierungszeit eingespielten Verwaltungsroutinen aufgebrochen und eine grundlegende Neuorientierung des Verwaltungshandelns auf allen Ebenen entwickelt werden soll.

Es geht um wesentliche Einstellungsänderungen: Verwaltungen sollen ihr Handeln nicht mehr nur an seiner «Rechtmäßigkeit» orientieren, sondern an seiner «Bürgernähe». Während bisher die Einmischung aktiver Bürgerinnen und Bürger eher als Störung empfunden wurde, soll jetzt eine neue Kultur des Umgangs mit zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickelt werden, um zukünftig Verwaltungsabläufe im Dialog mit Bürgern und anderen an Planungsvorhaben Beteiligten zu organisieren.

Um die Entwicklung und Konkretisierung des Leitfadens anzustoßen, beschloss das Kabinett im September 2012 mit den «Eckpunkte(n) eines Leitfadens für eine neue Planungskultur» eine entsprechende Verwaltungsvorschrift sowie ein dreistufiges Verfahren, in dem konkrete Empfehlungen für neue Formen der Bürgerbeteiligung erarbeitet werden sollen. Der erste Entwurf für einen Planungsleitfaden wurde in einer Runde mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Verwaltung, von Unternehmen und Kommunen sowie mit den baden-württembergischen Verbandsvertretern entwickelt. Gegenwärtig wird er mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung in Ministerien, Regierungspräsidien und Landratsämtern erörtert, also denjenigen, die zukünftig die Vorgaben des Leitfadens umsetzen sollen. Das Ergebnis dieser Erörterungen wird in der dritten Stufe in eine breite

Öffentlichkeitsbeteiligung eingehen, in der nicht nur die großen Verbände angehört werden, sondern allen Bürgerinnen und Bürgern Zugangsmöglichkeiten zu den bis dahin vorgelegten Empfehlungen eröffnet werden sollen.<sup>7</sup>

Der Leitfaden wird, um den Übergang in eine neue Kultur der Beteiligung zu ermöglichen, auch praxisnahe Handlungsempfehlungen und Methoden anbieten, z.B. in Form von Checklisten und Musterschreiben für die Durchführung einer Bürgerbeteiligung oder eines Verzeichnisses von Ansprechpartnern und Ratgebern zu Planungsverfahren und Bürgerbeteiligung. Zudem sollen grundlegende Standards für mehr Transparenz entwickelt werden. Zwar sind in der Landesverwaltung bereits einige Erfahrungen sowie Expertise vorhanden, aber es fehlt eine systematische und praktikable Handreichung, die landesweit genutzt werden kann, um Bürgerinnen und Bürgern mehr Transparenz in Planungsverfahren zu ermöglichen.

Neben den zentralen Baustellen wird an weiteren gearbeitet: Um Transparenz und Beteiligung für alle Vorhaben der Landesregierung zu ermöglichen, ist die Einrichtung einer *Internet-Beteiligungsplattform* vorgesehen.

Eine erste Online-Beteiligung wurde bereits mit dem Gesetzgebungsverfahren zur *Wiedereinführung der Verfassten Studentenschaft* erprobt. Nach mehr als 30 Jahren gibt es nun wieder eine gesetzliche Grundlage dafür, dass sich demokratisch gewählte Vertreterinnen und Vertreter für die Belange der Studierenden an den Hochschulen einsetzen können. In die Erarbeitung des Gesetzentwurfs bezog das Wissenschaftsministerium von Beginn an Studierende und Hochschulen ein. Bereits im Herbst 2011 begannen die ersten Gespräche, begleitet von einer Beteiligungsplattform, auf der das Vorhaben bewertet und kommentiert werden konnte. Innerhalb von fünf Wochen nahmen 48 000 Besucherinnen und Besucher daran teil.

Wie der «Geist der Partizipation» in der Zivilgesellschaft wahrgenommen wird und was er bewirkt, soll ab 2013 ein *Demokratie-Monitoring* untersuchen, ein Vorhaben, das es bisher in keinem anderen Bundesland gibt. Ein Team um die Staatsrätin, Professoren der baden-württembergischen Universitäten Mannheim und Tübingen, unterstützt vom Städtetag und der Baden-Württemberg-Stiftung, wird regelmäßig die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zu Demokratie und Partizipation erheben. Orientiert an der lokalen Demokratiebilanz, wie sie in Skandinavien entwickelt wurde, soll das Monitoring Anfang 2013 in die erste Runde gehen. Gefragt werden soll u.a., welche Vorstellungen es in der Zivilgesellschaft zur Zukunft des Gemeinwesens gibt, wie soziale Ungleichheit erlebt, welche Beteiligungschancen wahrgenommen und welche darüber hinaus gewünscht werden. Dazu wird es sowohl allgemeine Befragungen und Milieustudien wie auch qualitative Interviews mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Experten geben.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Eckpunkte eines Leitfadens für eine neue Planungskultur, 11.9.2012.

<sup>8</sup> Zu den Ergebnissen einer aktuellen Studie siehe den Beitrag von Thorsten Faas.

## «Bürgerbeteiligung muss in die DNA des Landes übergehen» – Qualifizierung für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur

Von Beginn an spielte die Frage eine wichtige Rolle, wie neben der Entwicklung eines neuen «Handwerkszeugs» die neue Beteiligungskultur als «Haltung» in den Verwaltungen verankert werden kann. Wie gelingt es, deren Bereitschaft zu entwickeln, umzulernen, neue Gesichtspunkte zu würdigen, Bürgerinnen und Bürgern «Gelegenheiten der Vernehmlassung» (so heißt es in der Schweiz) zu eröffnen? Wie lässt sich eine neue «Haltung» lernen?

Die Führungsakademie des Landes und die beiden Verwaltungshochschulen in Kehl und Ludwigsburg erhielten den Auftrag, Aus- und Weiterbildungsprogramme für die Landesverwaltungen sowie einen Master-Studiengang zu entwickeln. Zunächst legte die Führungsakademie einen «Leitfaden für Bürgerbeteiligung» vor, den ein Führungslehrgang erarbeitet hatte. Der Leitfaden konzentriert sich auf die Handlungsoptionen innerhalb der Verwaltungen des Landes. In Ergänzung und Erweiterung der bislang überwiegend auf kommunaler Ebene angewandten Beteiligungsformen beschreibt er Wege zu einer «Kultur des Dialogs und der Offenheit» und bietet konkrete Hilfestellungen für die Vorbereitung und Durchführung von Beteiligungsprozessen an.<sup>9</sup>

Um einen nachhaltigen Beitrag zur Qualifizierung des öffentlichen Dienstes zu leisten, trafen im November 2012 die Führungsakademie und die beiden Hochschulen die Vereinbarung «Kooperation Bürgerbeteiligung». Zu den geplanten Fortbildungsangeboten zählt ein Lehrgang «Bürgerbeteiligung», der sich an Spitzenbeamte aus den Ministerien richtet sowie an Fach- und Führungskräfte in der Kommunal- und Landesverwaltung, die «sich mit Bürgerbeteiligung befassen, entsprechende Prozesse steuern und durchführen». Die Inhalte des Lehrgangs - Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowie ein Überblick über Methoden, Prozesse und Strukturen erfolgreicher Bürgerbeteiligung - sind in einer modularen Seminarreihe gebündelt. Ende November konnte die Seminarreihe mit den ersten beiden Modulen von insgesamt 15 starten.<sup>10</sup>

Die Weiterbildungsangebote werden im Übrigen, so die Hochschule, «verwaltungsübergreifend auch für den Bedarf anderer gesellschaftlicher Bereiche wie der Wirtschaft, den Verbänden und den NGOs angepasst. Die Durchführung gemeinsamer Forschungsvorhaben rundet das Kooperationspektrum ab.»<sup>11</sup>

Daneben ist die Planung einer *School of Governance* mit dem Schwerpunkt «Partizipation» inzwischen weiter vorangekommen; diese soll, mit externer Finanzierung durch die drei Landesstiftungen, Forschung und Lehre zusammenbringen und zunächst ein Curriculum zum Thema «Jugend und Partizipation» entwickeln. Baden-Württemberg ist auch damit als erstes Bundesland, das ein solches Projekt in Angriff nimmt, durchaus wegweisend.

<sup>9</sup> Führungsakademie Baden-Württemberg, Leitfaden für Bürgerbeteiligung in den Landesverwaltungen, August 2012.

<sup>10</sup> Weitere Informationen unter: [www.mitwirkung.bw21.de](http://www.mitwirkung.bw21.de) und [www.hs-kehl.de](http://www.hs-kehl.de).

<sup>11</sup> Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, Mitteilungen, 15.11.2012.

## Neue Formate der Bürgerbeteiligung

Um den «Geist der Partizipation» weiter zu tragen und die Entwicklung der neuen Beteiligungskultur in unterschiedlichen Öffentlichkeiten zu diskutieren, werden weitere Formate erprobt. Anlässlich des Landesjubiläums 2012 startete eine «Demokratietour», zunächst mit einer interaktiven Plattform, auf der Bürgerinnen und Bürger zur Frage «Wie soll Baden-Württemberg in 50 Jahren verfasst sein?» ihre Vorstellungen vom künftigen Leben veröffentlichen konnten. Parallel dazu fanden an den Universitäten des Landes öffentliche Veranstaltungen statt, in denen diese Vorschläge sowie das eher grundsätzliche Thema «Unsere Demokratie zwischen Bürgerbeteiligung und Parlamentsmacht» erörtert wurden. Zudem gelang es Gisela Erler mit der Reihe «Die Staatsrätin vor Ort», bürgerschaftlich engagierte Einrichtungen, Initiativen und Projekte in unterschiedlichen Städten kennen zu lernen und die neuen Vorhaben der Landesregierung zur Diskussion zu stellen.

Als ein interessantes Format ist inzwischen die Dialogreihe «Kamingespräche» ein fester Bestandteil des Beteiligungsdiskurses. Diese Gespräche fanden bisher monatlich in der Villa Reitzenstein, also im Staatsministerium, statt, als «Dialog auf Augenhöhe», in den insbesondere die «Stimmlosen», also diejenigen einbezogen werden sollen, die bisher wenig Möglichkeiten hatten, gehört zu werden. Das «Kamingespräch interkulturell» war der Auftakt, der etwa 20 teilnehmenden Vertreterinnen und Vertretern von Migrant\*innenorganisationen die Gelegenheit gab, sich und ihre Projekte vorzustellen. Zu weiteren Themen waren bisher eingeladen: «Junge Bürger», «Neue Medien», «Gesundheit und Selbsthilfe», zuletzt Studierende der beiden Hochschulen für Verwaltung. Ziel dieser Gespräche ist es, die Wünsche und Vorschläge der Beteiligten kennenzulernen, ihnen einen Resonanzraum zu bieten und Impulse zu geben, sich mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft zu vernetzen. Regelmäßige Treffen sind nicht vorgesehen, es wird von den verschiedenen Akteuren selbst abhängen, wie sich diese Ansätze weiter entwickeln und die jeweiligen Netzwerke den Austausch untereinander organisieren, lokale Expertise einholen und in die kommunalen Planungsprozesse einbringen.<sup>12</sup>

## Praxistest – offene Fragen

Mit dem Versprechen einer *Politik des Gehörtwerdens* zielte die grün-rote Regierung auf die Erweiterung politischer Handlungsspielräume der Bürgerinnen und Bürger und leitete dazu einen umfangreichen Top-down-Prozess ein. In der Entwicklung der gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Grundlagen für Bürgerbeteiligung ist Baden-Württemberg inzwischen weit fortgeschritten und bewegt sich dabei, um Gisela Erler zu zitieren, «zwischen Habermas und der Schweiz». Es geht einerseits darum, direktdemokratische Verfahren zu erleichtern und auf allen Ebenen zu sichern. Andererseits liegt der Schwerpunkt auf der Entwicklung deliberativer

<sup>12</sup> Staatsministerium, Pressemitteilungen vom 8.5. und 15.5.2012.

Verfahren und deren Verankerung in einem möglichst nicht allzu bürokratischen «System».

Zur Umsetzung dieses Vorhabens stellen sich vor allem drei Fragen: Bürgerbeteiligung durch eine Selbstreform der Politik? Wie entwickelt sich das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativen Verfahren und Bürgerbeteiligung? Gelingt es, die partizipatorische Ungleichheit zu korrigieren und sozial ausgewogene Beteiligungsformate zu entwickeln?

1. Bürgerbeteiligung durch staatliche Verordnung? Wie lässt sich der Anspruch realisieren, Handlungsspielräume für die Einmischung von Bürgerinnen und Bürgern zu öffnen?

Für das rheinland-pfälzische Beteiligungsmodell kommt die wissenschaftliche Begleitforschung zu dem Ergebnis: «Erstens ist Partizipation oft dann erfolgreich, wenn es um eine Selbstreform von Politik geht. Zweitens trägt eine starke und erfahrene Exekutive dazu bei, dass der Partizipationsprozess gelingt.»<sup>13</sup> Auch wenn man die Programmatik eines die Bürgergesellschaft «aktivierenden» Staates nicht teilt, so ist doch auch in Baden-Württemberg die Entwicklung einer neuen Beteiligungskultur nicht ohne die besondere Unterstützung des Ministerpräsidenten denkbar. Neben der Berufung einer ehrenamtlichen Staatsrätin und eines Kabinettsausschusses wurde Bürgerbeteiligung als *Querschnittaufgabe* in allen Ressorts verankert; neue *Verfahren und Formate* sind für die Verwaltungen so vorgesehen, dass sie die frühzeitige Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in transparente, gut organisierte Beteiligungsprozesse gewährleisten sollen.

Aber wie gelingt die Umsetzung einer «Selbstreform von Politik»? Soll Bürgerbeteiligung zum selbstverständlichen Bestandteil von Verwaltungshandeln werden, sind enorme Anforderungen an die Modernisierung der Landesverwaltungen gestellt. Auf allen Ebenen müssen administrative Strukturen und Handlungsmuster überprüft und verändert werden. Die zunächst vielfach positive Resonanz in den Verwaltungen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es noch ein weiter Weg ist, bis eingespielte Routinen aufgegeben und institutionelle Hürden, die die Öffnung von Handlungsspielräumen für zivilgesellschaftliche Akteure verhindern, abgebaut werden. Auch wenn es, wie Gisela Erler feststellt, gegenwärtig ein «offenes Zeitfenster» für Partizipation und Mitgestaltung gebe und niemand mehr bezweifle, dass auch Nicht-Experten sich kompetent an Problemlösungen beteiligen können, wird doch ein langer Change-Prozess notwendig sein, von der detaillierten Planung und Ausarbeitung einzelner Schritte zur Veränderung administrativen Handelns bis zur fortlaufenden Evaluierung bereits durchgeführter Beteiligungsprozesse. Dieser Prozess wird nur gelingen, wenn die Beschäftigten in den Landesverwaltungen bereit sind, sich darauf einzulassen und neue Kompetenzen zu erwerben.

Neben den bisher entwickelten Fort- und Weiterbildungsangeboten wird es kontinuierliche Anstöße geben müssen. Noch jedenfalls ist offen, wie und wie weit sich die öffentlichen Verwaltungen künftig Vorschlägen und Einfluss der Bürgerinnen

---

13 Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitskreis Bürgergesellschaft, a.a.O.

und Bürger öffnen und welche Verfahren sie nutzen werden, diese in die politischen Entscheidungen einzubeziehen.

2. Wie verändert sich das Spannungsverhältnis zwischen partizipativen und repräsentativen Entscheidungsprozessen? Wie lassen sich Bürgerbeteiligungs- und repräsentative Verfahren vereinbaren?

Bürgerbeteiligung bei kommunalen Entscheidungsprozessen ist bereits in der Kommunalverfassung des Landes verankert und wird in vielen Orten praktiziert. In einigen Kommunen werden gegenwärtig neue konsultative Möglichkeiten der Beteiligung entwickelt und erprobt. Die Stadt Heidelberg hat «Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung» verabschiedet, in Mannheim sind Bürgerinnen und Bürger daran beteiligt, über die Gestaltung eines großen innerstädtischen Gebietes mitzuentscheiden. Das setzt einen souveränen Umgang der Mandatsträger mit offenen Austausch- und Mitwirkungsprozessen voraus sowie die Bereitschaft, die Kompetenzen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger in die Beschlüsse des Stadtrats einzubeziehen.

Nicht in allen Städten und Kommunen sind die Mandatsträger davon überzeugt, dass die Einbindung der Bürger den kommunalen Entscheidungsprozessen zugutekommt. Sie erleben einerseits, dass die Parteien große Mühen haben, für die Kommunalwahlen geeignete Kandidaten zu finden, während sich andererseits Bürgerinitiativen bilden, die temporäre Eigeninteressen verfolgen. Dabei drohe die Verpflichtung von Stadtrat und Stadtverwaltung auf das Gemeinwohl ausgehöhlt zu werden, die Kommune als Solidargemeinschaft stehe am Scheideweg. Winfried Kretschmann beschreibt die Herausforderungen so: «Ein Missverständnis ist es aber zu denken, dass man bei der *Politik des Gehörtwerdens* immer erhört wird. Zum Schluss entscheiden immer die Mehrheiten. An diesem Grundsatz der Demokratie werde ich nicht rütteln. Wir müssen mit der Bürgerschaft ernsthaft streiten. Eine moderne Demokratie ist eine Streit-Veranstaltung. Das ist für die Politik nicht immer angenehm. Aber es ist der einzige Weg, um die zunehmende Politikverdrossenheit zu stoppen.»<sup>14</sup>

Um die repräsentativen Gremien für Bürgerbeteiligung zu öffnen, ist ein neues Rollenverständnis, der Bürger wie der Mandatsträger, erforderlich – und damit ein umfangreiches Lern- und Arbeitsprogramm für die nächsten Jahre definiert. Im Rahmen eines Workshops «How to Make Good Citizen Participation Relevant in European Regions», zu dem Gisela Erler und Patrizia Nanz im Dezember 2012 eingeladen hatten, ging es auch um die Frage, wie «die Politik mitzunehmen» und Räume zu schaffen seien, in denen Politiker sich als Lernende bewegen können.<sup>15</sup>

3. Eine der zentralen Fragen an die neue Beteiligungskultur ist, welche Strategien entwickelt werden, um der *sozialen Selektivität von Beteiligungsprozessen* entgegen-

14 Winfried Kretschmann (im Interview): «Die Politik des Gehörtwerdens fängt erst an», *Südwest-Presse* vom 19.3.2012.

15 Workshop: Konzepte der Bürgerbeteiligung in Europa, Staatsministerium, Pressemitteilung vom 5.12.2012. Siehe auch das Gespräch mit Konrad Hummel und die Beiträge von Fabian Reidinger und Elisabeth Kiderlen in diesem Band.

zuwirken und Verfahren so anzulegen, dass sie nicht nur kleine Gruppen gut organisierter, häufig männlicher Interessenvertreter mobilisieren, sondern Bürgerinnen und Bürger einbeziehen, die bisher kaum eine Stimme hatten.

Die Einladungen bislang wenig «beteiligungsaffiner» Gruppen zu Kamingesprächen in die Staatskanzlei waren ein erster Ansatz. Das «Kamingespräch interkulturell» beispielsweise bot den Vertretern der landesweit über 200 Migrantenorganisationen die Gelegenheit, ihre vielfältigen Engagements in Vereinen und Stadtteilen darzustellen und ihre Vorstellungen zu äußern, wie sie auf die Gestaltung ihrer Lebensräume mehr Einfluss nehmen können. Die Einladung war Auftakt für eine neue Form des Dialogs mit den Einwanderer-Communities und daher ein wichtiges Signal: Sie werden nicht auf ihren Migrantenstatus reduziert, sondern als sachverständige Akteure der Zivilgesellschaft wahrgenommen. Zudem, so die Einschätzung des Integrationsbeauftragten Gari Pavkovic, gab das Gespräch den Anstoß, künftig für die bisher parallelen Engagementstrukturen Stuttgarter Bürger mit und ohne Migrationshintergrund nach Kooperationsmöglichkeiten zu suchen.

Um allerdings Migrantinnen und Migranten in Beteiligungsprozesse einzubinden, ihnen zu ermöglichen, sich nicht nur als «Klienten» zu verstehen, sondern als Koproduzenten ihres Lebensumfelds, müssen weitere Schritte folgen. Die Einladung und aktivierende Befragung von Organisationen und Akteuren sowie die Anerkennung und Unterstützung ihres Engagements sind ein Anfang; es bedarf aber der interkulturellen Öffnung der lokalen Gremien und Institutionen, verbesserter Zugänge zu Information und Beratung und vor allem weiterer politischer Rechte, um zu erreichen, dass in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft die Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger die Regel wird.

Ein wichtiger Ansatz zur Beteiligung bisher nicht beteiligter Bürgerinnen und Bürger wurde im September 2012 mit dem wieder aufgenommenen «Filder-Dialog» erprobt. Hier ging es um den Anschluss des geplanten Tiefbahnhofs an den Flughafen und die Auswirkung einer veränderten Trassenführung «auf den Fildern» auf die Region. Der Dialog spielte eine wichtige Rolle, weil die Staatsrätin nach den Stuttgart-21-Erfahrungen zeigen wollte, dass Bürgerbeteiligung bei Großprojekten durchaus möglich sei. Mehr noch, dass auch in schwierige, scheinbar festgefahrene Prozesse, in denen die Fronten verhärtet sind und die Vertreter der Bürgerinitiativen und der Kommunen über die Jahre eine bornierte Expertenschaft gewonnen haben, Bewegung zu bringen sei – wenn man es gut macht. Beim Filder-Dialog waren es die «Zufallsbürger», die die Fronten in Bewegung bringen sollten.

Für den moderierten Dialogprozess mit insgesamt vier Terminen wurden 80 Bürgerinnen und Bürger per Zufallsverfahren aus dem Melderegister ausgewählt, mit 45 Prozent Frauen erstmals eine gut wahrnehmbare Vertretung von Frauen gegenüber den meist männlichen Vertretern der verschiedenen politischen Lobby- und Expertengruppen. Dank der zufallsgesteuerten Beteiligung auch etlicher junger Menschen kam eine «gute Mischung» zustande, die sich, überraschend für die bisher beteiligten Experten, durch argumentative Stärke und Kompetenz auszeichnete. Am Ende konnten gute Resultate und ein mehrheitsfähiger Vorschlag vorgelegt werden. Es war möglich geworden, die Diskussion zu öffnen, neue Impulse und Gesichtspunkte in die

festgefahrenen Verhandlungen einfließen zu lassen und die Konflikte zu entschärfen. So ließ sich die Annahme bestätigen, dass es möglich und sinnvoll ist, den Sachverstand von «Zufallsbürgerinnen und -bürgern» auch in komplizierte Planungsprozesse einzubinden.

Andererseits machte das Verfahren erneut ein Problem deutlich, das bereits den Konflikt um den Stuttgarter Bahnhof zugespitzt hatte: die Beteiligung der Zufallsbürger erfolgte zu spät, das Verfahren war nicht mehr ergebnisoffen. Wichtige Planungsgrundlagen waren entweder von der Bahn nicht bekannt gemacht oder bereits in den vorhergehenden Verfahren von Bürgerinitiativen und Lokalpolitikern weitgehend ausgehandelt worden. Wenn aber Beteiligungsverfahren keine realistischen Entscheidungsspielräume öffnen und daher die deliberativ entwickelten Vorschläge keine Chancen haben, realisiert zu werden, tragen sie zu Frustration und Entmutigung der Beteiligten bei. Umso mehr wird es darauf ankommen, zufallsgesteuerte Beteiligungsprozesse von Anfang an offen zu gestalten, alternative Planungsvorschläge zuzulassen und Kriterien für die Entscheidungsfindung transparent zu machen.

Das Leitmotiv der Landesregierung, Baden-Württemberg zum Musterland der Demokratie zu entwickeln, hat das Land zu einem interessanten Laboratorium gemacht. «Gute» Beteiligung zu entwickeln ist ein langer Prozess, in dem alle lernen müssen. Es ist bisher gelungen, durch viele pragmatische Einzelschritte und Projekte die Konturen einer neuen Beteiligungskultur und eines umfangreichen «Kompetenzaufbaus» sichtbar zu machen. Nun geht es in eine nächste spannende Versuchsphase.<sup>16</sup>

---

16 Weitere Informationen unter: <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de>



# Von Bürgerbeteiligung, repräsentativer Demokratie und der Suche nach dem Gemeinwohl

Worum geht's bei dem Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung? Um eine Erweiterung oder eine Vertiefung der Demokratie?

Eine Erweiterung hat die Demokratie im Laufe ihrer gut zweitausendjährigen Geschichte immer wieder erfahren. Im alten Athen durfte nur die kleine Gruppe der freien Bürger wählen, Frauen, Kinder, Sklaven und Stadtfremde waren ausgeschlossen. Über die Jahrhunderte wurden nach und nach das Drei-Klassen-Wahlrecht abgeschafft, das Frauenwahlrecht eingeführt, in jüngster Zeit das Wahlalter von 21 auf 18 Jahre gesenkt, und es besteht die Forderung, es weiter zu senken. In den letzten Jahrzehnten wurde das kommunale Wahlrecht für Migranten auf den Weg gebracht. Und heute gibt es Überlegungen, die Stimmen minderjähriger Kinder auf ihre Eltern zu übertragen, damit diese ihre nach der Anzahl der Kinder vermehrten Wahlstimmen für die Zukunftschancen der nächsten Generation einsetzen.

Mit der Verleihung des Wahlrechts an immer weitere Kreise differenziert sich auch das Rekrutierungsaufgebot der politischen Elite. Mehr Frauen, mehr Menschen mit Migrationshintergrund, mehr offen Homosexuelle sind in den Parlamenten und Gemeinderäten vertreten. Immer weitere Wählergruppen können sich durch «ihre» politischen Repräsentanten mit ihren jeweiligen Erfahrungen und Gefühlslagen verstanden und vertreten fühlen. Doch obwohl dies so ist, scheint die repräsentative Demokratie nicht mehr zu genügen. Ein Grund für die vielfach diagnostizierte Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger vom politischen Betrieb mag auch die Akademisierung ihrer politischen Repräsentanten sein, deren Bildungsläufe immer austauschbarer werden. Dafür würden folgende Fakten sprechen: «Das Ausmaß der Wahlbeteiligung folgt einem klaren Muster: Je ärmer ein Stadtteil, desto niedriger ist die Wahlbeteiligung. (...) In gut situierten Vierteln wählen weiterhin mehr als 80 Prozent.» Hingegen: «Nichtwähleranteile von 75 Prozent sind in den ärmeren Stadtvierteln keine Seltenheit.»<sup>1</sup> Entsprechend werden Wahlkämpfe nicht mehr in den ärmeren Quartieren gewonnen, und so werden sie dort auch kaum noch geführt. Das bedeutet nichts Gutes für unseren Staat.

Der soziale Zusammenhang unseres Gemeinwesens, die Verdichtung der Städte, Energiewende und Klimaschutz, die Endlagersuche für Atommüll, aber auch das

1 Armin Schäfer: Politische Parallelwelten. Wo die Nichtwähler wohnen. In: *Die Mitbestimmung*, Ausgabe 6/2010, S. 52-55.

weite Feld der demografischen Entwicklung verlangen von den Wählerinnen und Wählern mehr, als nur jenen Politikern ihre Stimme zu geben, von denen sie glauben, dass diese ihre aktuellen Interessen am üppigsten bedienen. Es geht vielmehr um unsere Gemeinwohlorientierung, die um die Dimension Zukunft erweitert wird.

Die repräsentative Demokratie bestätigt die Menschen zunächst einmal in ihren jeweiligen partikularen (Gruppen-) Interessen. Ihre Wünsche, Einstellungen und Präferenzen werden mit demoskopischen Methoden immer gründlicher und vielschichtiger analysiert. Den Ergebnissen entsprechend, positionieren sich die Parteien im Kampf um Wählerstimmen. Dagegen setzt Bürgerbeteiligung auf einen Prozess, der das Überdenken der eigenen Entscheidungskriterien herausfordert, mithin auf Veränderung.

Es ist davon auszugehen, dass niemand aus einem längeren, gut vorbereiteten und moderierten Bürgerbeteiligungsprozess so herauskommt, wie er oder sie hineingegangen ist. Die Konfrontation mit den Interessen und Vorstellungen von Menschen unterschiedlicher gesellschaftlicher Schichten (und hier spielen die sogenannten Zufallsbürger eine große Rolle), der Perspektivwechsel bei der gemeinsamen Suche nach Lösungen, das Gefühl, Verantwortung für das Ergebnis zu tragen und dieses eventuell auch in der Öffentlichkeit verteidigen zu müssen – all das kann die Teilnehmerinnen und Teilnehmer verändern. Was oft als Aushandlung blanker Interessen beginnt, wird durch die gemeinsame Ergebnissuche zu etwas, wovon alle für alle sprechen. So wird das Gemeinwohl zumindest zu einer Komponente des Denkens.

Gehen wir in die Praxis: Erfolgreich, d.h. für alle langfristig akzeptabel, kann ein Bürgerbeteiligungsprozess nur sein, wenn bei den Beteiligten die Wahrnehmung entsteht, dass ein fairer, zumindest nachvollziehbarere Kompromiss ausgehandelt, möglicherweise aber sogar etwas gutes Neues gefunden worden ist. Aus der Menge der Interessen so etwas wie das Gemeinwohl herauszuschälen ist jedoch selten einfach. Der Freiburger Baudezernent Martin Haag unterscheidet deshalb zwischen Bürgerinitiativen und Nachbarschaftsinitiativen: Erstere würden das Gemeinwohl im Auge haben, letztere versuchten die Interessen einer kleinen Gruppe zu vertreten. Der Freiburger Dezernent ist mit Konflikten konfrontiert, wie sie derzeit in fast allen größeren Städten der Bundesrepublik virulent sind: dem Problem von steigenden Mieten, Wohnungsknappheit und Verdichtung. «Ich glaube, der Prozess hin zu mehr Bürgerbeteiligung ist nicht revidierbar. In jedem Wohngebiet bilden sich derzeit Initiativen, für viele geht es um die Durchsetzung der eigenen Interessen. Die muss man dann aufs Gemeinwohl abklopfen.»

Bei Verdichtungsprozessen in den Städten kommen bei vielen Bürgerinitiativen überraschend konservative Züge ans Licht, so ist die gängige Erfahrung. Nicht selten werden Veränderungen zunächst rundweg abgelehnt, denn in den Augen vieler Bewohner können Neuerungen nur zu Verschlechterung führen. Das Gleiche gilt für die oft kompromisslose Interessensvertretung der älteren Generation. Bürgerbeteiligung ist da eine Möglichkeit, Eigennutz und Gemeinnutz in ein flexibles Verhältnis zu setzen. Die Erfahrungen mit Bürgerprozessen seien gut gewesen, sagt auch Martin Haag. So wurde der Entwicklung eines neuen Flächennutzungsplans ein allgemeines Gespräch zur Grundfrage: «Wie könnte eine lebenswerte Zukunft aussehen?» voran-

gestellt. Nicht alle haben zwar die gleichen Vorstellungen von Zukunft, aber alle werden noch einen Teil ihres Lebens in dieser gemeinsamen Zukunft verbringen.

Bürgerbeteiligung dient also der Kompromissfindung, sie kann aber, wie oben beschrieben, mehr, nämlich einen Anstoß zur Veränderung des Bewusstseins geben. Die Wissenschaft geht davon aus, dass im Jahr 2050 rund 50 Prozent der Bevölkerung über 60 Jahre alt sein werden. Gegen die Interessen der Alten wird dann kaum noch Politik durchsetzbar sein. Um den gesellschaftlichen Frieden zu erhalten, müssen die Alten eine Orientierung Richtung Generationengerechtigkeit entwickeln und die Jungen sich für neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Generationen interessieren. Bürgerbeteiligungsprozesse, bei denen es um Kompromissfindung und Verantwortung geht, sind dafür kein schlechtes Übungsfeld.

Es gibt in der deutschen Sprache den schönen Unterschied zwischen «Einen Willen haben» und «Sich einen Willen bilden». Es ist dieser Unterschied, auf den es immer wieder ankommt.

# Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung: Zwei Seiten einer Medaille

Der Konflikt um «Stuttgart 21» hat es bundesweit in jede Diskussion geschafft, in der über Bürgerbeteiligung, Direkte Demokratie oder Politik- und Parteienverdrossenheit gesprochen wird. Seit mehreren Jahren steht dieser Fall wie kein anderer exemplarisch für den Konflikt zwischen «denen da oben» und den Bürgerinnen und Bürgern auf der Straße. Zugleich hat «Stuttgart 21» einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass in Baden-Württemberg nach Jahrzehnten eine CDU-geführte Landesregierung abgewählt wurde. Erstmals wird ein Ministerpräsident von Bündnis 90/DIE GRÜNEN gestellt. Zugleich hat sich die Regierung von Winfried Kretschmann und Nils Schmid als ein wesentliches Ziel vorgenommen, mehr Bürgerbeteiligung und mehr demokratische Mitsprache in Baden-Württemberg zu ermöglichen. Dazu wurde auch eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung berufen, die dieses Thema in der Landesregierung koordiniert.

Das gesteigerte Bedürfnis der Bevölkerung nach politischer Beteiligung ist allerdings nicht neu. Bürgerbeteiligung ist nicht erst seit «Stuttgart 21» ein Thema. Seit Jahrzehnten ist es Teil der politischen Kultur vor allem in den Kommunen. Sicherlich ist hierbei ein Wandel über die Zeit feststellbar, und Unterschiede finden sich nicht nur von Land zu Land, sondern auch von Kommune zu Kommune. Die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen sind gleichzeitig Ausdruck dessen, was in den ersten Jahrzehnten in der Bundesrepublik Deutschland usus und akzeptiert war und wie sich demokratische Mitsprache entwickelt hat. Neben der Wahl der Gemeinderäte wurden in den deutschen Kommunalverfassungen auch die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters, die Bürgerversammlung und der Bürgerantrag sowie erstmalig 1956 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Baden-Württemberg eingeführt. Mit der Zeit haben sich diese Regelungen in fast allen Bundesländern etabliert. Zum Beispiel hat Berlin 2005 als letztes Bundesland Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (auf Bezirksebene) eingeführt. Seitdem stehen in allen Bundesländern diese Instrumente zur Verfügung.

Gleichzeitig entwickelten sich seit den 1970er Jahren elaborierte Methoden anderer – informeller – Beteiligungsformen, wie zum Beispiel die Planungszelle.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Für alle im Folgenden genannten Methoden der informellen Bürgerbeteiligung sei auf Astrid Ley/Ludwig Weitz: «Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch» der Stiftung MITARBEIT aus dem Jahr 2009 verwiesen.

Zugleich fand die Bürgerbeteiligung auch formal Eingang in rechtliche Planungsprozesse (im Folgenden: formelle Bürgerbeteiligung).

Schon diese kurze Einführung zeigt, dass das Thema «Bürgerbeteiligung» ein massives Problem aufweist: Die verschiedenen Formen der Beteiligung sind nicht nur sprachlich verwirrend und inhaltlich wie methodisch ausdifferenziert, sondern weisen auch verschiedene rechtliche Verbindlichkeiten auf. Deutlich wird diese Verwirrung bei Gesprächen mit Bürgermeister\*innen, die sagen, Bürgerbeteiligung würden sie in ihrer Kommune ja beständig und schon immer durchführen. Ohne hier tiefer nachzufragen, erschließt es sich dabei aber nicht, ob es sich um die formelle Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens handelt, vielleicht noch ergänzt um eine Bürgerversammlung mit informierendem Charakter, oder ob auch andere Formen der Beteiligung gemeint sind. Ganz zu schweigen davon, bleibt es oftmals unklar, welchen Einfluss die Bürger\*innen und Bürger dabei auch auf politische (Grundsatz-) Entscheidungen hatten.

In der täglichen Praxis mit dem Thema Beteiligung und Partizipation wird oftmals ein mangelndes Verständnis deutlich von dem, was darunter verstanden wird.

## Formen der politischen Beteiligung

Beteiligungsformen lassen sich grundsätzlich und grob nach ihrer rechtlichen Normierung der Verfahren und der Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse unterscheiden.<sup>2</sup> So sind Wahlen, Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide, Bürgerantrag, Bürgerversammlung und die formelle Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungsprozessen zwar stark rechtlich formalisiert, aber lediglich bei Wahlen und Bürgerentscheiden ist auch das konkrete Ergebnis verbindlich. Was bei Bürgerversammlungen und -anträgen diskutiert und gefordert wird, kann lediglich in einen politischen Prozess einfließen, an dessen Ende Verwaltung und/oder Gemeinderat entscheiden. Bei der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren haben Betroffene verschiedene Rechte. So dürfen sie Planungen einsehen, ihre Einwendungen in einem rechtlich normierten Verfahren einbringen und müssen angehört werden. Aber welchen konkreten Einfluss diese Einwendungen haben, hängt von rechtlichen Rahmenbedingungen und dem jeweiligen Fall ab. So kann eine Einwendung zu einer Auflage für den Vorhabenträger führen (zum Beispiel besserer Lärmschutz) oder aber auch gänzlich «weggewogen» werden. Diese Abwägungen sind keine willkürlichen Vorgänge, denn im Zweifel müssen sie vor Gericht standhalten.

Bei Planungszellen, Bürgerräten, Runden Tischen oder anderen dialogorientierten und informellen Beteiligungsverfahren handelt es sich zwar meist um methodisch elaborierte und damit normierte Verfahren, rechtlich sind sie jedoch nicht vorgeschrieben. Darin liegen Stärken wie auch Schwächen.

<sup>2</sup> Andere Unterscheidungen und eine Übersicht finden sich in Angelika Vetter (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden 2008, S. 9-27.

## Vor- und Nachteile informeller Bürgerbeteiligung

In den letzten Jahrzehnten hat sich eine Vielzahl von Methoden entwickelt. Diese Vielfalt ermöglicht es, ein Verfahren zu wählen, welches für die jeweilige Fragestellungen und Akteurskonstellationen geeignet ist. Informelle Bürgerbeteiligungsverfahren, wie Planungszellen, Bürgerräte, World Café oder Runde Tische, können somit eine hohe Passgenauigkeit aufweisen. Eine Mediation oder ein Runder Tisch können für einen Faktencheck oder für Verhandlungen zwischen mehreren Interessen verwendet werden. Bürgerräte und Planungszellen können Versuche sein, die Bürgerinnen und Bürger an konkreten Problemstellungen, wie zum Beispiel bei Verkehrsfragen, arbeiten zu lassen oder abstrakte Problemfelder, wie beispielsweise die generellen Stadtentwicklung, zu erörtern.

Gleichzeitig beschränkt der rechtliche Rahmen die informelle Bürgerbeteiligung. Durch die fehlende rechtliche Kodifizierung ist die Frage, wann ein Beteiligungsverfahren durchgeführt wird, eine politische, keine rechtliche. Die Entscheidung, ein Verfahren durchzuführen, liegt in der Verantwortung der Entscheidungsträgerinnen und -träger in Verwaltung und Politik. Parteien, Verbände und Bürgerinitiativen können diese einfordern, erzwingen können sie diese nicht. Am Ende des Verfahrens steht lediglich eine Empfehlung an die Entscheidungsträgerinnen und -träger.

### Bürgerbeteiligung erzwingen?

Informelle Bürgerbeteiligung ist darauf ausgelegt, in einem «Trialog» zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft zu funktionieren, in dem alle Seiten für einen Austausch offen sind.<sup>3</sup> Dieser Austausch kann nicht erzwungen werden. Wer entscheidet, ob, in welchem Umfang und in welchem Politikfeld Bürgerbeteiligung durchgeführt wird? Diese Entscheidung wird meist von der Politik getroffen, kann aber dem Betrachtenden willkürlich erscheinen. Einleuchtend ist sicherlich, dass Bürgerbeteiligung in «unwichtigen» oder «unstrittigen» politischen Fragen nicht sinnvoll ist.<sup>4</sup> Aber wie lässt sich feststellen, wann eine Frage mit Bürgerbeteiligung behandelt werden soll? Sicherlich kann es auch nicht die Lösung sein, in jeglicher «wichtigen» Angelegenheit Bürgerinnen und Bürger in einem elaborierten Maß zu beteiligen, da dies vor allem eine Belastung der Verwaltung und der Mandatsträgerinnen und -träger darstellen kann. Momentan bleibt es also dem Fingerspitzengefühl von Verwaltung und der Politik überlassen, wie sie den politischen Entscheidungsprozess gestalten wollen und ob sie ihn für Bürgerbeteiligungsverfahren öffnen.

3 Siehe hierzu den Städtetag Baden-Württemberg (2012): «Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik», Seite 12f [[http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/1198\\_71253\\_1.PDF](http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/1198_71253_1.PDF), 13.1.2013].

4 Bei Gestaltungsfragen, die in der Regel weniger Konfliktpotential aufweisen, sind solche Verfahren dann sinnvoll, wenn die Beteiligten Nutzerinnen und Nutzer oder Betroffene sind. Bürgerbeteiligung ist somit als Mittel der Verbesserung von Detailplanungen oder Einrichtungen einsetzbar.

## Verbindlichkeit des Ergebnisses bei Bürgerbeteiligung

Da das Letztentscheidungsrecht bei den Gemeindeorganen liegt, kann eine Bürgerbeteiligung nur eine Empfehlung an diese sein. Unabdingbar bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren ist die Bereitschaft der politischen Entscheiderinnen und Entscheider, das Ergebnis zu berücksichtigen und ernsthaft zu prüfen. Als wesentliches Element gehört dazu die Erwidern der Entscheidungsträger auf das Ergebnis des Verfahrens. Teilnehmende eines Runden Tisches oder eines Bürgerrats erwarten, dass ihre Empfehlungen geprüft werden, in die Abwägung einfließen und ihnen die Entscheidung darüber mitgeteilt wird. Auch bei dem sogenannten Filder-Dialog S21, der im ersten Halbjahr 2012 von den Projektpartnern von «Stuttgart 21» durchgeführt wurde, entzündete sich ein wesentlicher Kritikpunkt an der zügigen Entscheidung der Projektpartner, die mehrheitliche Empfehlung nicht zu berücksichtigen, da sie gegen eine wesentliche Prämisse des Projektes verstieß. Bei der Konzeption von Bürgerbeteiligungsverfahren muss also sehr deutlich darauf geachtet werden, dass die produzierte Empfehlung auch weitergereicht und ernstgenommen wird. Bürgerbeteiligung endet somit nicht mit dem Abschlussbericht einer Planungszelle oder eines Runden Tisches, sondern mit deren Behandlung in den politischen Gremien. Spielt das Beteiligungsverfahren von Beginn an eine gewichtige und ernsthafte Rolle im gesamten politischen Prozess, kompensiert dies den lediglich empfehlenden Charakter von Bürgerbeteiligung. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Beteiligten ein Abweichen von ihrer Empfehlung nachvollziehen können, wenn mit ihrer Empfehlung ernsthaft umgegangen wird und diese Berücksichtigung findet. Ist dies nicht der Fall, verpufft informelle Bürgerbeteiligung.

### Informelle Bürgerbeteiligung institutionalisieren?

Die Feststellung, dass Bürgerbeteiligung lediglich eine Empfehlung ist und über ihre Durchführung Politik und Verwaltung entscheiden, ist für viele politisch engagierte Menschen sicherlich nicht zufriedenstellend. Die Entscheidung nach mehr Beteiligung in einer Sachfrage, sollte nicht nur von der Verwaltung oder den Repräsentanten abhängen. Deshalb steht die Forderung im Raum, Bürgerbeteiligung zu institutionalisieren. Die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg in § 20 Abs. 2 sieht beispielsweise vor:

«Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie die Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden. Sofern dafür ein besonderes Bedürfnis besteht, soll den Einwohnern allgemein Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden.»

Diese Regelung eröffnet einen weiten Spielraum, bleibt aber sehr unkonkret und gibt den Bürgerinnen und Bürgern keine Rechte an die Hand. Ein Ansatz kommt beispielsweise von Prof. Helmut Klages von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, bei dem in Kommunen im Sinne einer

Selbstverpflichtung Leitsätze und Satzungen zur Bürgerbeteiligung entwickelt werden. Diese regeln, wann eine Bürgerbeteiligung durchgeführt werden soll. Letzteres Konzept wurde kürzlich bei der Stadt Heidelberg eingeführt.<sup>5</sup> Der Ansatz in Heidelberg orientiert sich an einer Selbstverpflichtung der Kommune und benötigt keine Änderung der bestehenden Gemeindeordnung. Grundsätzlich nimmt er Anleihen am Bürgerantrag (§ 20b GemO BW), wonach eine gewisse Anzahl von Wahlberechtigten einen Antrag in den Gemeinderat einbringen können. Die Entscheidung, ob das Beteiligungsverfahren durchgeführt wird, obliegt somit nach wie vor der Gemeindevertretung.

Der wesentliche Vorteil dieses Ansatzes liegt jedoch in dem Versuch, dem Wunsch von Bürgerinnen und Bürgern, in einer konkreten Sachfrage eine Bürgerbeteiligung durchzuführen, einen rechtlichen Rahmen zu geben. Mit dem Bürgerantrag sieht die Gemeindeordnung bereits ein Instrument vor, welches für die Beantragung eines Beteiligungsverfahrens und darüber hinaus auch für jedes kommunalpolitische Thema zum Agenda-Setting verwendet werden kann. Die geringe Nutzung des Bürgerantrags mag in seiner hohen Anforderung an die Unterschriftenzahl liegen. Für viele Initiativen mag es attraktiver sein, gleich ein Bürgerbegehren zu initiieren. Aufwand und Ertrag scheinen bisher in keinem für die Bürgerinnen und Bürger zufriedenstellenden Verhältnis zu stehen. Eine Reduzierung der Unterschriftenhürde ist deshalb angebracht und, da es sich lediglich um ein Antragsrecht handelt, auch unproblematisch.

Ein anderer Ansatz wäre, dass in die Gemeindeordnung ein dahingehend modifizierter Bürgerantrag eingeführt wird, der die Kommune verpflichtet, ein Beteiligungsverfahren durchzuführen. Der Landesverband Baden-Württemberg des Fachverbandes Mehr Demokratie e.V. fordert die Aufnahme eines «Mitspracheantrags» in die Gemeindeordnung. Dieser gäbe den Bürgerinnen und Bürgern ein formales Instrument an die Hand, Bürgerbeteiligungsverfahren per Unterschriftensammlung einzufordern.<sup>6</sup> Der Gemeinderat würde dabei – ähnlich wie bei Bürgerbegehren – lediglich über die Zulässigkeit des Antrages entscheiden und nicht über den Inhalt des Antrags selbst. Diese Verpflichtung hat aber eindeutig Nachteile. Gegen die Verwaltung und den Gemeinderat ein Verfahren «durchzudrücken» erscheint für das Verfahren selbst, als auch für dessen Wirkung im politischen Prozess wenig zielführend. Die Politik könnte das Verfahren aussitzen und sich erst gar nicht darauf einlassen. Durch eine rechtliche Verpflichtung würde dann nichts gewonnen. Zugleich könnte auch aus formaler, haushaltsrechtlicher Sicht ein Stolperstein der Regelung darin liegen, dass die Kosten einer Bürgerbeteiligung dem Haushaltsrecht des Gemeinderats unterstehen könnten. Somit entscheidet der Gemeinderat doch wieder – indirekt – über das Verfahren, nämlich über dessen Finanzierung.

5 Siehe dazu die Internetseite der Stadt Heidelberg: [www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760/](http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760/), 13.1.2013.

6 Siehe entsprechenden Gesetzesentwurf auf: <http://www.mitentscheiden.de/mitspracheantrag.html>, 13.1.2013. Hierzu liegt beispielsweise ein Gesetzentwurf der Landtagsfraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in Sachsen (Drs. 4/13487) aus dem Jahr 2008 vor.



Am Ende bleibt also die Einsicht, dass Bürgerbeteiligungsverfahren (über das erforderliche Maß hinaus) von Verwaltung und Politik eingesetzt werden müssen und die Kommunen sich selbst entsprechende Spielregeln geben können, wenn sie dies für notwendig erachten. Bürgerinnen und Bürger haben Möglichkeiten, diese Verfahren zu fordern und zu beantragen (Bürgerantrag). Für das Gelingen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens braucht man somit beides: dialogbereite Bürgerinnen und Bürger als auch offene Entscheidungsträgerinnen und -träger in Politik und Verwaltung.

## **Direkte Demokratie: Verbindlich mitentscheiden**

Bürgerbeteiligung im engeren Sinne kann nach den obigen Ausführungen politische Entscheidungen des Gemeinderats nicht ersetzen. Das Letztentscheidungsrecht bleibt den Gemeindeorganen vorenthalten. Bürgerbeteiligung allein kann somit nicht den Wunsch nach «mehr demokratischer Mitsprache» erfüllen. Bisher bereichert sie den politischen Prozess nur um ein strukturiertes Element der Einbindung von bestimmten Akteursgruppen wie Bürgerinitiativen, Verbände oder definierte Personengruppen. Im Rahmen verschiedener Planungsgesetze, wie dem Baugesetzbuch, ist Bürgerbeteiligung in der Form der Einwendung und Anhörung institutionalisiert, erfüllt aber dabei nicht die Ansprüche an eine «demokratische» Beteiligung in Form einer politischen Entscheidung. Dies liegt an ihrer späten Durchführung, in ihrem Fokus auf die direkt Betroffenen sowie darin, dass die formelle Bürgerbeteiligung Teil eines rechtlichen Planungsverfahrens und nicht eines politischen Entscheidungsprozesses ist. Anhörungen stehen am Ende einer Kette von politischen Entscheidungen, wie der Grundsatz- oder der Finanzierungsentscheidung. Im Rahmen des Planungsprozesses haben die Bürgerin und der Bürger das Recht ihre oder seine Einwendung gegen ein Vorhaben vorzubringen. Wenn es also um die grundsätzliche Frage nach Alternativen geht, kann die Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen wenig bewirken.<sup>7</sup>

Mit der Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung ist aber nicht nur ein Mehr an Dialog und einem «Gehörtwerden» verbunden, sondern auch nach einem verbindlichen Verfahren, in dem die Bürgerinnen und Bürger direkt und unabhängig in einer Sache entscheiden können. Diese Forderung kann nur eine «Direkte Demokratie», in Form von verbindlichen Bürgerentscheiden (auf kommunaler Ebene) und Volksentscheiden (auf Landes- und Bundesebene) erfüllen. In diesen Verfahren befindet die Bürgerschaft über konkrete Sachfragen abseits der politischen Personal- und Parteientscheidungen bei Wahlen. Direkte Demokratie kann sich dabei ähnlich wie die Wahl auf die Legitimität eines demokratischen Verfahrens stützen: Teilnahmeberechtigt sind alle Wahlberechtigten, und es gelten entsprechend die Wahlgrundsätze. Der Abstimmungsgegenstand ist hinreichend bestimmt und das Votum bindet Verwaltung und Politik. Es gibt also etwas zu entscheiden. Dies ist bei

7 Dieser Umstand lässt sich am Beispiel von «Stuttgart 21» an vielen Stellen zeigen. Die von den «Stuttgart 21»-Gegnern vorgebrachten Einwände in den Planfeststellungsverfahren offenbarten vielleicht Schwächen in der Planung oder ergaben Kompensationen und Auflagen, brachten das Projekt aber nicht zu Fall.

Bürgerbeteiligung gerade nicht der Fall, da die Entscheidung bei den Gemeindeorganen liegt. Auch die Auswahl der Teilnehmenden an Beteiligungsverfahren genügt in der Regel nicht einem demokratischen Anspruch. Abhängig vom Verfahren sind sie legitimiert durch Delegation, Eigeninteresse oder Zufall.<sup>8</sup> Bürgerversammlungen oder auch Arbeitskreise im Rahmen der Lokalen Agenda rekrutieren ihre Teilnehmenden aus der Bürgerschaft per Einladung und aus denjenigen, die aus Interesse am Thema teilnehmen. Bei Runden Tischen, Schlichtungen oder Faktenchecks hingegen haben die organisierten Bürgerinnen und Bürger – also Bürgerinitiativen, Verbände und Parteien – eine größere Rolle. Die Teilnehmenden an diesen Verfahren werden von den staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen und Gruppen entsendet. Informelle Bürgerbeteiligung kann also, im Gegensatz zur Direkten Demokratie oder der Bestellung von Volksvertreterinnen und -vertretern per Wahl, keine demokratische Legitimation aufweisen.

## Das Zusammenspiel zwischen Direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung

Trotz dieser Unterschiede zwischen Direkter Demokratie und informeller Bürgerbeteiligung müssen beide Beteiligungsformate nicht gegensätzlich gedacht werden. Sie sind zwei Seiten einer Medaille. Dies wird deutlich durch die Frage, inwiefern sich diese beiden Formen der Beteiligung eigentlich ergänzen. Dafür gab es jüngst in Baden-Württemberg Beispiele. So wurde im Rahmen von Bürgerbegehren in Kirchzarten und Weinheim ein Runder Tisch bzw. ein Bürgerrat durchgeführt. Ohne hierbei nun inhaltlich darauf eingehen zu wollen, lässt sich eine grundsätzliche Vereinbarkeit erkennen. So regten die Beteiligungsverfahren nicht nur einen zusätzlichen inhaltlichen Austausch an, sondern eröffneten die Möglichkeit zu verhandeln, Kompromisse auszuloten, inhaltliche Alternativen oder Konkretisierungen zu erarbeiten sowie die Klärung von Fakten herbeizuführen. Auch wenn der Gemeinderat in Weinheim sich im Nachgang zum Bürgerrat nicht auf die Durchführung eines Bürgerentscheids einigen konnte und in Kirchzarten kein Kompromiss erzielt werden konnte, so zeigen die Beispiele, die grundsätzliche Offenheit direktdemokratischer Verfahren an. Unterstützt werden könnte dies, wenn die Regularien für Bürgerbegehren es vorsehen würden, dass Initiatoren ihr Bürgerbegehren auch wieder zurückziehen könnten.<sup>9</sup> Denkbar ist auch, dass die Zulässigkeitsbehandlung des Bürgerbegehrens im Gemeinderat mit einer Frist belegt wird, die im Einvernehmen mit den Initiatoren des Begehrens verlängert werden kann. Dies würde erzwingen, dass bei der Frage, ob im Vorfeld eines Bürgerentscheids ein Beteiligungsverfahren stattfinden soll, beide Seiten, sowohl der Gemeinderat als auch die Initiatoren, einer Fristverlängerung zustimmen müssten. Dies würde gewährleisten, dass beide an einer Verhand-

8 So werden die Teilnehmenden bei Bürgerräten oder Planungszellen per repräsentativer Zufallsauswahl ermittelt.

9 Dies ist in Berlin (§ 46 Abs. 1 BzVwG), Hamburg (BezVG § 32 Abs. 7), Schleswig-Holstein (§ 16c Abs. 5 GemO SH) und Rheinland-Pfalz (§ 17a Abs. 5 GemO RP) vorgesehen.

lungslösung interessiert sein müssen. Solch ein Verfahren existiert bislang in keinem Bundesland.

Blickt man in die Schweiz, so bietet dort die sogenannte Vernehmlassung den Raum, um bei Gesetzesinitiativen durch die Einbindung von anderen Gebietskörperschaften, den Verbänden und Parteien sowie der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft mögliche Änderung aufzunehmen. Durch dieses Verfahren wird auch offenbar, ob eine oder mehrere Gruppierungen ein direktdemokratisches Mittel gegen ein politisches Vorhaben ergreifen könnten. Die Vernehmlassung ermöglicht es somit, Widerstand frühzeitig zu erkennen und zu begegnen.<sup>10</sup> Daraus lässt sich die These<sup>11</sup> ableiten, dass 1) direktdemokratische Verfahren durch ihr bloßes Vorhandensein die Durchführung von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren begünstigen; und dass 2) informelle Bürgerbeteiligungsverfahren direktdemokratische Verfahren vermeiden helfen.

Können Bürgerinnen und Bürger (auch nur hypothetisch) das Instrument des Bürgerbegehrens ergreifen, droht ein Veto der Bürgerschaft. Um dies zu verhindern, müssen Verwaltung und Gemeinderat frühzeitig informieren, transparent handeln und gegebenenfalls die Betroffenen und die Bürgerschaft strukturiert in den Entscheidungsprozess mit einbinden. Gelingt dies, haben Bürgerinitiativen vielleicht keinen Grund mehr, das Vorhaben abzulehnen, weil ihnen in der Sache entgegengekommen wurde oder sich ein Vorhaben durch die Abwägung mit Alternativen als vorzugswürdig aufdrängt. Selbst wenn nach einem informellen Beteiligungsprozess unzufriedene Gruppen ein Bürgerbegehren ergreifen, können Gemeinderat und Verwaltung auf den Beteiligungsprozess verweisen und haben damit einen strategischen Vorteil.

## Fazit

Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie sind partizipative Ansätze unterschiedlicher Qualität und Eigenschaften. In der Diskussion um eine partizipative Demokratie ist eine Unterscheidung beider Ansätze von grundsätzlicher Bedeutung, wenn man die Debatte fruchtbar und zielorientiert führen möchte. Gleichzeitig ist zum Ausdruck gekommen, dass sie nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. Direkte Demokratie und Verfahren der Bürgerbeteiligung stehen in einem Wirkungszusammenhang und können sich ergänzen. Die politischen, wissenschaftlichen wie praxisorientierten Diskussionen um mehr Partizipation müssen dieses Zusammenspiel stärker berücksichtigen.

**10** Siehe dazu Hans-Urs Willi: Vernehmlassungsverfahren. In: Historisches Lexikon der Schweiz, 2010 [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10098.php>, 13.1.2013].

**11** Siehe dazu beispielsweise Andreas Paust: «Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid», 1999, S. 154ff.

# Die Herausforderungen nachhaltiger Bürgerbeteiligung

## Erfahrungen vom ersten Freiburger Bürgerhaushalt

Die Regierungserklärung von Ministerpräsident Kretschmann vom 25. Mai 2011 nennt als politisches Ziel ausdrücklich eine stärkere politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger Baden Württembergs. Politische Teilhabe soll gestärkt und institutionalisiert werden, um zunehmende Entfremdungsprozesse zwischen Staat und Bürgerschaft einzudämmen und die parlamentarische Demokratie zu stärken.

Eine nachhaltige Bürgerbeteiligung hat darüber zum Ziel, Bürgerinnen und Bürger dauerhaft in die Entscheidung um gesellschaftspolitisch relevante Fragen mit einzubeziehen und Prozesse so zu gestalten, dass Ergebnisse durch akzeptierte Verfahren legitimiert werden.

Wie kann es gelingen, die Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme am Prozess zu motivieren, auch wenn es um gemeinwohlorientierte Entscheidungen und nicht um die Maximierung des persönlichen Eigennutzes geht? Denn die Erfahrung zeigt, dass bei gesellschaftspolitisch übergeordneten Fragestellungen oder bei Themen, die nicht nur unmittelbare Betroffenheit auslösen, oft gar nicht genug Menschen mobilisiert werden können. Auch sind die Parteien aufgrund gesellschaftlicher Individualisierungstendenzen in zunehmendem Maße häufig nicht mehr in der Lage, als Vermittler zwischen Bevölkerung und Politik zu kommunizieren oder Meinungen in politische Prozesse hinein zu spiegeln.

Stellen Beteiligungsverfahren eine Ergänzung dar, und wie können partizipative Prozesse so ausgestaltet werden, dass deren Ergebnisse auch die Meinung der breiten Bevölkerung widerspiegeln? Planungsverfahren oder Diskussionen zu komplexen gesellschaftlichen Fragen sind langwierige Prozesse, die vor allem ehrenamtlich Tätige in einem hohen zeitlichen Maß beanspruchen. Wie kann es gelingen, komplexe Sachverhalte zu kommunizieren und gleichzeitig den Zeitaufwand der Beteiligten in vertretbaren Grenzen zu halten?

In welchem Handlungsrahmen werden Beteiligungsverfahren angelegt? In der Praxis bleiben Abgrenzungen häufig diffus: Wird lediglich informiert, oder besteht eine Entscheidungskompetenz? Dies gilt auch für die Frage, wie die Ergebnisse in die politischen Entscheidungen von gewählten Mandatsträgern integriert werden können und in welcher Weise die in Beteiligungsverfahren erarbeiteten Ergebnisse durch die Politik bewertet werden.

Die hier kurz angerissenen Fragen beschäftigen die Prozessplaner nahezu aller Beteiligungsverfahren. Um das eingangs zitierte politische Ziel des Koalitionsvertrags

mit Leben zu erfüllen, müssen darauf Antworten entwickelt und institutionalisiert werden. Die Analyse des ersten Freiburger Bürgerhaushalts soll dazu einen Beitrag liefern.

Freiburg mit ca. 229 000 Einwohnern verfügt über eine eigene und historisch gewachsene politische Beteiligungskultur. Sie ist gekennzeichnet durch den starken bürgerschaftlichen Wunsch nach politischer Teilhabe und die damit verbundenen sehr hohen Anforderungen an die Durchführung von Beteiligungsprozessen. Dieses vergleichsweise weit reichende bürgerschaftliche Engagement hat seine Wurzeln in dem erfolgreichen Protest gegen den Bau des Atomkraftwerks Wyhl 1975-1977, der wesentlich von der breiten Bürgerschaft getragen wurde. Als Universitätsstadt wird das öffentliche Leben durch einen hohen Anteil von Akademikern und durch ein aufgeklärtes Bürgertum mit hohem Bildungsstand geprägt.

Die Möglichkeiten des Engagements sind vielfältig und werden in Anspruch genommen. Der überwiegende Teil der Beteiligungsverfahren betrifft den komplexen und von unterschiedlichen, häufig individuellen Interessen geprägten Bereich der Stadtplanung. Im Rahmen der planungsrechtlich vorgeschriebenen formellen Beteiligungsverfahren nach dem Baugesetzbuch werden städtische Planungen entweder ausgelegt oder öffentlich vorgestellt und diskutiert. In den gemeinderätlichen Ausschüssen – so auch im Bauausschuss – sind sachkundige Bürgerinnen und Bürger als Vertreter z.B. der Architektenschaft oder von Bürgerinitiativen vertreten. Darüber hinaus räumt die Stadt den Bürgervereinen das Recht ein, zu ihren jeweiligen Stadtteil betreffenden Vorhaben im Fachausschuss Stellung zu nehmen und gehört zu werden.

Zusätzlich wurden und werden über die gesetzlich normierten Verfahren hinaus zahlreiche planungsrechtlich informelle Verfahren, wie das von ICLEI als Best-Practice-Beispiel<sup>1</sup> ausgezeichnete Verfahren zum Freiburger Flächennutzungsplan<sup>2</sup> oder Verfahren zur zukünftigen baulichen Entwicklung der Stadtteile (sog. Stadtteilentwicklungspläne oder Stadtteileitlinien), durchgeführt. Neben dem vielfältigen ehrenamtlichen Engagement diskutieren Bürgerinnen und Bürger über kulturpolitische Leitbilder, arbeiten in gewählten Beiräten und Bürgervereinen oder im Rat für Nachhaltigkeit zu Fragen zur nachhaltigen Entwicklung der Stadt mit.

Für die Kommunalpolitik sind solche informellen Prozesse wichtige Impulsgeber und eine Rückversicherung des bürgerschaftlichen Willens. Die gemeinsame Diskussion über die Verwendung (immer geringerer) finanzieller Ressourcen oder der Versuch, durch frühzeitige Beteiligung Schwierigkeiten und Chancen von politischen Zielen zu erkennen und Planungssicherheit zu erlangen, sind Motoren dieser Entwicklung. Eine Verbindung formeller und informeller Verfahren bietet gute Ansätze, um frühzeitig Informationen über Standpunkte zu erlangen, Effizienz zu steigern oder Planungen zu modifizieren oder zurückzunehmen.

Um bei grundlegenden Entscheidungsfindungsprozessen der Stadtentwicklungspolitik mehr direktdemokratische Mitwirkung zu erwirken und ein Dach über

1 ICLEI, No. 93, Participatory landuse planning. An example of good governance, 2006.

2 Christine Grüger, Katharina Koch, Annette Schubert: Bürgerorientierte Kommune konkret. In: Klaus Selle (Hrsg.): Planung neu denken Bd. 2, Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Detmold 2007.

die vielfältigen Prozesse und Aktivitäten zu spannen, Verfahren zu institutionalisieren sowie Erfahrungen aus Vorangegangem zu verstetigen, hat sich die Stadt Freiburg im Jahr 2009 per Gemeinderatsbeschluss in ihren Nachhaltigkeitszielen verpflichtet, ihre parlamentarischen Beratungen weiter zu öffnen: Vor stadtpolitisch relevanten Entscheidungen sollen die Bürgerinnen über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus beteiligt werden; ausdrücklich wird darauf verwiesen, dass dabei ein Querschnitt der Gesellschaft aktiviert werden soll.

## **Der Bürgerhaushalt – Diskussion um kommunale Finanzen**

Ab Herbst 2007 bis zur Aufstellung des Entwurfs des Doppelhaushalts 2008/2009 führte die Verwaltung das Pilotverfahren zum Bürgerhaushalt durch. Dazu wurde eine interdisziplinär zusammengesetzte Projektgruppe<sup>3</sup> mit der Planung und Durchführung des über zwei Jahre dauernden Verfahrens einberufen.

Ziel von Politik und Verwaltung war es, einen stadtweiten Diskurs zu den Schwerpunkten, Umfängen und Standards städtischer Leistungen im Haushalt in Gang zu setzen und die Freiburger Bürgerinnen und Bürger in den Prozess der Haushaltsberatungen mit einzubeziehen. Da in diesem Rahmen nicht nur die Verwendung der kommunalen Finanzen, sondern auch die theoretischen Auswirkungen möglicher Veränderungen auf die Lebens- und Alltagssituation von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen des Gender Budgeting diskutiert werden sollten, wurde das Pilotverfahren von der Landesstiftung Baden-Württemberg finanziell gefördert.

Ausgangspunkt für das Verfahren war die prekäre Finanzsituation der Stadt, vor allem in den Jahren 2005/2006, mit einem hohen strukturellen Defizit sowie einer hohen Verschuldung. Zur Haushaltskonsolidierung sollte daher die städtische Wohnungsbaugesellschaft verkauft werden, um aus dem Erlös die gesamte Verschuldung zu tilgen und die kommunale Handlungsfähigkeit dauerhaft zu sichern. In einem erfolgreichen Bürgerentscheid wurde der Vorschlag abgelehnt. Unerwartet steigende Steuermehreinnahmen und Finanzzuweisungen führten ab Ende 2006 dazu, dass sich die Haushaltslage erheblich entspannte.

In der öffentlich geführten politischen Debatte über die Finanzsituation der Stadt wurde deutlich, dass in weiten Teilen der Bürgerschaft ein ausgeprägtes Interesse bestand, durch ein Beteiligungsverfahren selbst Einfluss auf die städtische Finanzpolitik nehmen und aktiv Anregungen einbringen zu können. Mit dem 2007 begonnenen Beteiligungshaushalt sollte deshalb ein bürgerschaftliches Votum für die anstehenden Beratungen zum Doppelhaushalt 2008/2009 erarbeitet werden. Dabei stand im Mittelpunkt, an welcher Stelle Mehrausgaben und – im Gegenzug Minder-einnahmen getätigt werden sollten, um so zu einer Priorisierung zu gelangen.

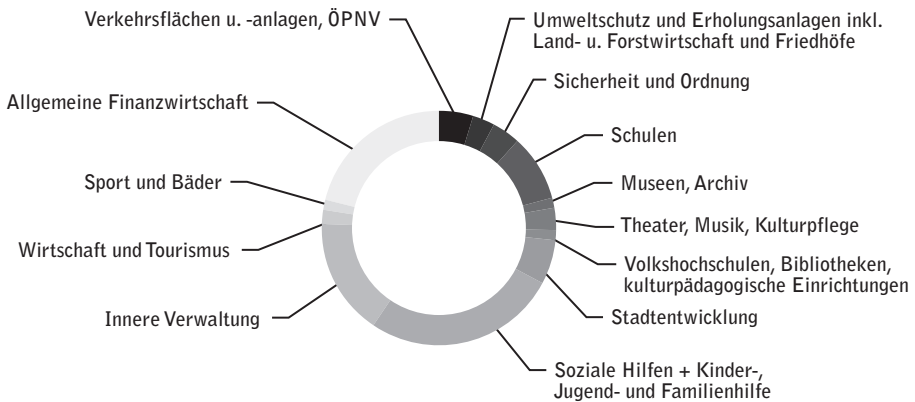
Die Verwaltung versuchte, Informationen zum städtischen Haushalt, seiner Verwendung und den Zuschussempfängern zu vermitteln. Eine strikte Haushalts-

<sup>3</sup> Die interdisziplinär zusammengesetzte, zehnköpfige Projektgruppe wurde im Dezernat des Oberbürgermeisters eingerichtet. Durch diese organisatorische Zuordnung konnte eine effiziente Projektsteuerung und reibungslose Umsetzung sichergestellt werden.

neutralität war Vorgabe des Verfahrens, der von den Bürgern erarbeitete Haushalt musste ohne Neuverschuldung auskommen.

Bei der Konzeption der bürgerschaftlichen Diskussion war es richtig, die Anforderungen an das benötigte Wissen über den kommunalen Haushalt gering zu halten und ein niederschwelliges Angebot zu präsentieren, um möglichst vielen Interessierten, auch ohne fundiertes Fachwissen Gelegenheit zur Mitarbeit zu geben. So war es für die Teilnehmenden möglich, den Haushalt anhand von Kurzinformativen aufzustellen. Um Eigennutz maximierende Entscheidungen in einen größeren, stadtpolitisch gemeinwohlorientierten Kontext zu stellen, lieferten die angebotenen Informationen Aussagen über die Auswirkungen der theoretischen Entscheidungen. Bürgerinnen und Bürger konnten sich aber bei Interesse sehr intensiv und weitgehend mit dem Aufbau eines kommunalen Haushalts beschäftigen, alle Informationen dazu wurden im Internet bereitgestellt.

**Abbildung 1: Die übersichtliche Darstellung der Haushaltsposten als Diskussionsgrundlage**



Quelle/Abb.: TUTEch, eigene Darstellung

Beteiligungsverfahren bewegen sich nicht nur theoretisch im Spannungsfeld zwischen partizipatorischer, repräsentativer und realistischer Demokratietheorien.<sup>4</sup> Idealerweise wird mit partizipatorischen Verfahren die Hoffnung verbunden, dass es «bei politischer Beteiligung möglichst vieler an möglichst vielem, (..) zu einer öffentlichen Willensbildung und zu hoher Transparenz der Entscheidungen» kommt und mit diesem Verfahren Lerneffekte verbunden sind. Vorausgesetzt wird dabei die Idealvorstellung, dass Bürgerinnen und Bürger abseits der eigenen Interessen dem

4 Bernhard Kornelius, Dieter Roth (Forschungsgruppe Wahlen): Politische Partizipation in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Politische Partizipation in Deutschland, Bd. 471, bpb/ Bertelsmann Stiftung, Bonn/Gütersloh 2004.

Allgemeinwohl verpflichtet sind. Der Diskurs helfe als solcher dabei, den «Bürger zum Staatsbürger» auszubilden.

Die daraus resultierenden politischen Erwartungen an partizipatorische Prozesse sind sicherlich nur zum Teil zu erfüllen. Die Gefahr besteht in der ideologischen Überhöhung und damit falschen Einschätzung der Einsatzbereitschaft, Leistungsfähigkeit und fachlichen Kompetenz der am Diskurs teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger. Auch gilt: Nicht alle beteiligen sich. Und: Wenn es um den Erfolg von Verfahren und die Legitimation von Ergebnissen geht, sind Fragen von Zugang zu Informationen, Ressourcen oder Repräsentativität von entscheidender Bedeutung.

Um dieses Dilemma zu lösen, wurden in Freiburg neue Formen der Kommunikation erprobt sowie repräsentative und nicht repräsentative Instrumente angewandt, um die Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme zu motivieren und ein möglichst umfassendes Meinungsbild zu erarbeiten. Beim Bürgerhaushalt bauten daher drei verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten aufeinander auf. Damit sollte die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Verfahren gelenkt und den Interessierten die Möglichkeit gegeben werden, sich am Projekt zu beteiligen.<sup>5</sup>

## Information über das Verfahren und die Öffentlichkeitsarbeit

Die intensive Phase der Öffentlichkeitsarbeit und Werbung zur Teilnahme am Beteiligungsverfahren dauerte rund sechs Monate an. Die Verwaltung stellte dabei aktiv Verfahren und Inhalte vor: So wurde ein Infobus eingerichtet, Verwaltungsmitarbeiter, Gemeinderäte und das Moderationsteam sprachen über sechs Wochen die Bürgerinnen und Bürger auf den Stadtteilmärkten an, informierten und warben für eine Teilnahme am Prozess. Eine Broschüre über das Verfahren, den Haushalt und die Aufgabenstellung wurde haushaltsabdeckend verteilt. Stadtweite Plakatierungen haben zudem auf die Beteiligungsmöglichkeit aufmerksam gemacht. Werbe-Flyer wurden ausgegeben und eine Stadtbahn großflächig mit dem Logo des Verfahrens gestaltet.

Die Projektgruppe bot darüber hinaus mehrere Veranstaltungen und Schulungen zum Thema Haushalt und Gender Budgeting an, die insgesamt rund 200 interessierte Bürgerinnen und Bürger besucht haben. Um die verschiedenen Multiplikatoren in Institutionen, Vereinen und Verbänden zu erreichen, wurde ein Runder Tisch mit zahlreichen Freiburger Interessenvertretern und verschiedenen gesellschaftspolitischen Akteuren einberufen. Er diente dazu, stadtpolitisch relevante Gruppierungen für das Verfahren zu gewinnen. Da bekannt ist, dass sich bestimmte Bevölkerungsgruppen nur sehr bedingt an Verfahren beteiligen lassen, wurde mit dem Runden Tisch gleichzeitig versucht, eine soziale und ökologische Stellvertreterbeteiligung an Onlinebeteiligung und Stadtkonferenz sicherzustellen und einen möglichst breiten und repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung zu erreichen.

<sup>5</sup> Weitergehende Informationen und die gesamte Dokumentation stehen online unter [www.freiburg.de](http://www.freiburg.de) zur Verfügung.



Das Verfahren wurde auf Bürgerversammlungen in den Stadtteilen und in zahlreichen Einzelvorträgen dargestellt und diskutiert. Alle Gespräche dienten neben der Motivation der Bürgerschaft auch der Rückkopplung und Abstimmung, ob und wie weit das Verfahren in der vorgesehenen Form angenommen werden würde. Während des Verfahrens bestand somit dauernd die Möglichkeit, Anregungen aufzunehmen und einzelne, noch nicht begonnene Bausteine zu modifizieren.

Eine aus allen Fraktionen zusammengesetzte gemeinderätliche Begleitgruppe hat das Projekt über die Dauer von zwei Jahren zudem eng begleitet, somit wurde das Verfahren auch im politischen Raum verankert.

### *Baustein 1: Repräsentative Umfrage*

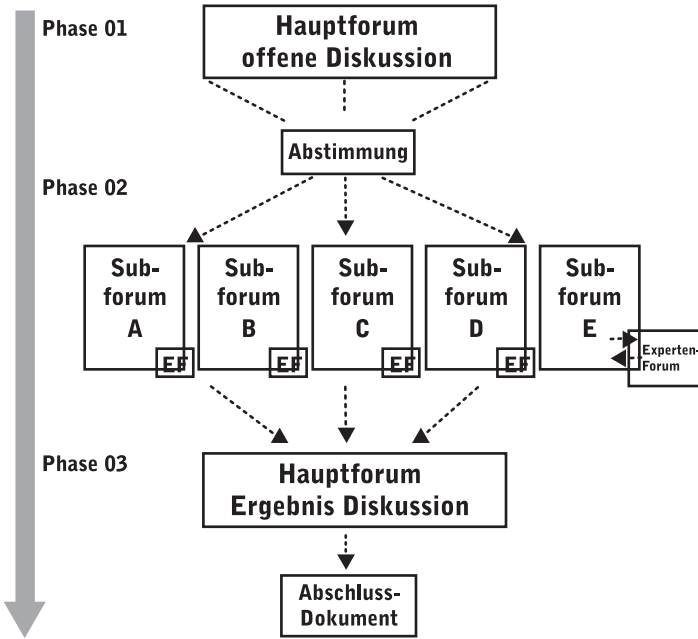
Im Rahmen einer repräsentativen Umfrage wurden aus dem Melderegister ca. 5.000 Bürger nach soziodemografischen Merkmalen wie Wohnort, Beruf und Einkommen, Geschlecht, Migrationshintergrund erhoben und angeschrieben. Abgefragt wurden neben Informationen zu Zielen der Stadt und kommunalpolitischen Fragen zum Haushalt auch die Bereitschaft zu Mehrausgaben und Einsparungen in den verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern. Der Rücklauf von rund 50 Prozent der Angeschriebenen wurde auf gleichmäßige Gewichtung geprüft und statistisch ausgeglichen, um eine aussagekräftige Repräsentanz zu gewährleisten. Die Ergebnisse der Umfrage wurden in den laufenden Meinungsbildungsprozess eingespeist und medial diskutiert. Somit gelang es, auf das Verfahren aufmerksam zu machen und zur Beteiligung an den zwei zeitlich darauf folgenden Bausteinen einzuladen.

### *Baustein 2: Beteiligung über das Web 2.0*

Mit Hilfe der von externen Partnern entwickelten und moderierten Internetbeteiligung konnten die Bürgerinnen und Bürger über sechs Wochen in einem Blog ihre Einspar- und Ausgabenvorschläge angeben und eigene ausgeglichene städtische Haushalte aufstellen. Um die Zugangshürden so gering wie möglich zu halten, wurde bei der Aufstellung zudem ein spielerischer Ansatz gewählt: Mit Hilfe eines Rechenschiebers konnten Einnahmen und Ausgaben verschiedener Budgets variiert werden, allerdings nur, soweit dies nicht zu einem Minus im Gesamthaushalt führte. Der Rechner ermittelte sowohl die Summen des eigenen aufgestellten Haushalts, als auch die Gesamtsummen aller abgegebenen Haushalte und die Änderungen in den einzelnen Budgetbereichen. Informationen über städtische Leistungen und das Nutzerverhalten der Zuschussempfänger wurden in Kurzfassung oder in ausführlicher Form auf dem Diskussionsportal eingestellt.

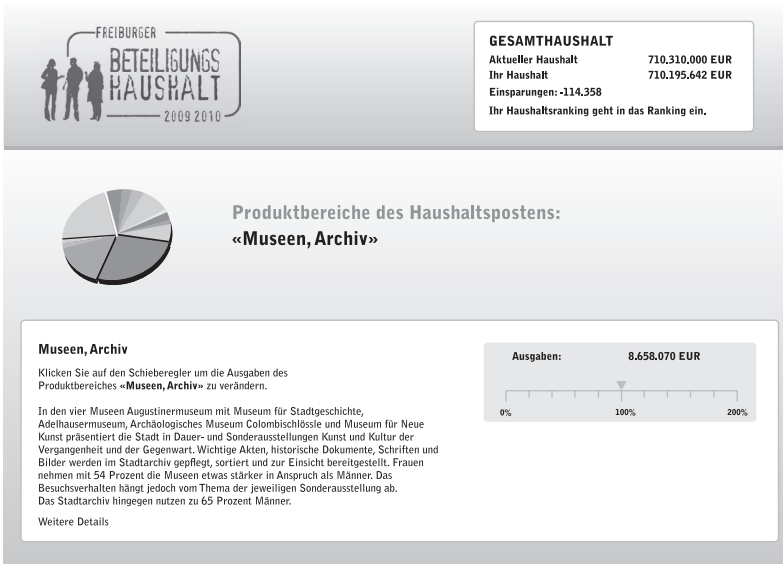
Weiterhin konnten sich die Teilnehmenden in thematisch gegliederten und moderierten Diskussionsforen sechs Wochen lang austauschen und Lösungen diskutieren. Die Ergebnisse der angenommenen Haushalte und der Online-Foren wurden durch die Moderatoren aufbereitet und öffentlich gemacht.

**Abbildung 2: Aufbau der moderierten Online-Diskussion**



Quelle/Abb.: TUTech

**Abbildung 3: Der Haushaltsrechner**



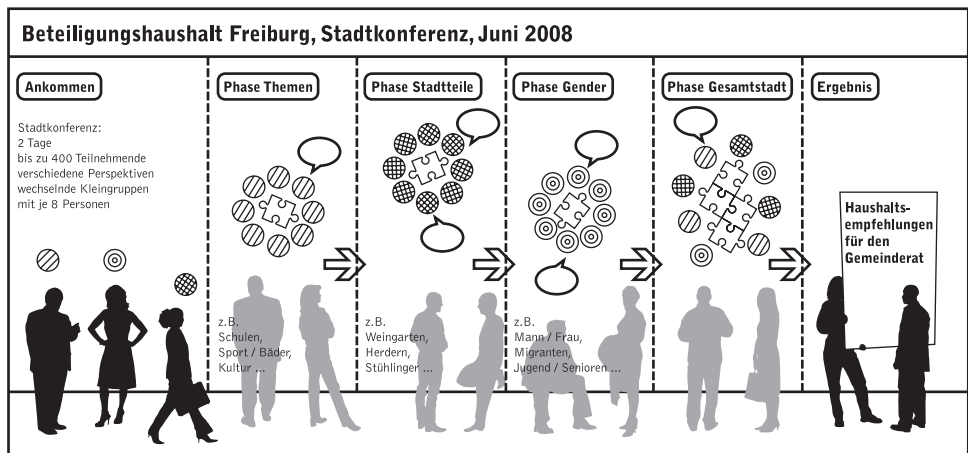
Quelle/Abb.: TUTech

Um die erarbeiteten Ergebnisse – ähnlich der repräsentativen Umfrage – einordnen zu können, wurden (freiwillige) soziodemografische Angaben über die Teilnehmenden zur Alters- und Haushaltsstruktur, zu Bildungsgrad und Berufstätigkeit sowie zum Nutzerverhalten erhoben. Darüber gaben 83 Prozent der insgesamt 1.861 registrierten Nutzer freiwillig Auskunft. Über die Dauer von sechs Wochen wurden 750 Beiträge online veröffentlicht und 1.290 Haushalte erstellt und damit eine aufgrund ihrer Anzahl von Manipulationsversuchen bereinigte Größe erreicht. Als Vergleich: In der Hansestadt Hamburg mit rd. 2 Mio. Einwohnern wurden in einem ähnlichen Verfahren 2.138 Haushalte aufgestellt.

### Baustein 3: Die Großgruppenkonferenz

Rund 4 Monate war für die Teilnahme an der anderthalbtägigen Stadtkonferenz als drittem Baustein umfangreich geworben worden, 206 Einzelpersonen oder Vertreter aus Gruppierungen und Verbänden nahmen schließlich daran teil. Das Konzept der von externen Partnern entwickelten und moderierten Stadtkonferenz lehnte sich als Großgruppenveranstaltung an die Zukunftskonferenz nach Weisbord<sup>6</sup> an. Durch einen dauernden inhaltlichen und personellen Austausch zwischen den Arbeitsgruppen mit der Vorgabe, von einer zu anderen Arbeitsgruppen zu wechseln, gelang es, Themen und Positionen weiterzuentwickeln und mögliche Einflussnahmen einzelner Interessen auf die Ergebnisse auszuschließen. Vertreter von städtischen Ämtern und Dienststellen standen den Teilnehmenden für Fragen zu den städtischen Leistungen ad hoc zur Verfügung.

Abbildung 4: Die Phasen bis zum Ergebnis



6 Marvin Weisbord, Sandra Janoff, Christoph Trunk: Future Search – die Zukunftskonferenz, Stuttgart 2008.

Die aus der Gewichtung hervorgegangenen Ergebnisse bei den Mehrausgaben waren trotz ihrer unterschiedlichen methodischen Herangehensweise sehr ähnlich. Die Mehrheit der Teilnehmenden sprach sich für eine Stärkung der schulischen Betreuung, für die Sanierung von Schulgebäuden und für den Bereich Kinder und Familien aus. Starke Unterschiede gab es hingegen bei den Vorschlägen für Einsparungen; sie reichten von Einsparvorschlägen im kulturellen Bereich bis hin zur Wirtschaftsförderung. Bei der Online-Beteiligung wurden die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel nicht nur umverteilt, sondern sogar rund 3 Prozent des Gesamtbudgets von 700 Mio. Euro eingespart.

## **Der politische Umgang mit den Ergebnissen**

Am Ende des Prozesses wurde das Votum der Bürgerschaft in die Haushaltsberatungen des Gemeinderats eingebracht. In den politischen Diskussionen zeigte sich eine deutliche Übereinstimmung des bürgerschaftlichen Votums mit den von der Verwaltung vorgeschlagenen Schwerpunkten der Haushaltsinvestitionen; im Schul- und Bildungsbereich war eine deutlich stärkere Priorisierung durch die Bürgervoten gegenüber dem Haushaltsentwurf der Verwaltung festzustellen. Darüber hinaus haben verschiedene Fraktionen im Rahmen des Verfahrens Anträge eingereicht, die sich explizit auf die im Verfahren erarbeiteten Schwerpunkte bezogen. Beispielsweise wurden im Bereich der Sprachförderung aufgrund der Ergebnisse des Verfahrens nochmals rund 800.000 Euro eingestellt.

## **Die Verstetigung der Beteiligung**

Bei den Beratungen über die Fortführung des Beteiligungshaushalts beschloss der Gemeinderat angesichts der Verfahrenskosten, der Repräsentativität seiner Ergebnisse und der unterschiedlich hohen Nachfrage der angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten nur noch die Bausteine repräsentative Befragung und Online-Beteiligung fortzusetzen. Die Gesamtkosten für das Verfahren betragen rund 680.000 Euro einschließlich der Personal- und Sachkosten. Bei einer Zuordnung der Kosten zu den methodisch unterschiedlichen Bausteinen erwies sich die repräsentative Umfrage mit Kosten von rund 58 Euro pro Teilnehmer als das Instrument mit der höchsten Beteiligung und den geringsten Kosten. Für die Beteiligung an der Diskussion über das Internet mussten rund 110 Euro pro Teilnehmer veranschlagt werden. Obwohl die Stadt bei der Organisation der Stadtkonferenz versucht hatte, die Kosten insgesamt im Rahmen zu halten, entstanden aufgrund der intensiven Vorbereitungen und des hohen Personaleinsatzes im Vergleich zu den geringen Teilnehmerzahlen Kosten von rund 1.500 Euro pro Teilnehmenden.

## Resümee des Projekts Bürgerhaushalt

Verfahren müssen individuell auf die zu diskutierende Fragestellung und die Befindlichkeiten und Rahmenbedingungen vor Ort zugeschnitten werden. Als hilfreiches Instrument zur Analyse von Chancen und Grenzen ist zu Beginn der Planungen die Durchführung einer Interessenanalyse unabdingbar. Gerade bei politisch umstrittenen Fragen, die im Rahmen einer Bürgerbeteiligung diskutiert werden sollen, empfiehlt es sich, viel Zeit in diese Art der Vorbereitung zu investieren.

Repräsentative Befragungen sind sicherlich ein geeignetes Mittel, um die Bürgerinnen und Bürger zu erreichen. Rückmeldungen aus allen soziodemografischen Gesellschaftsschichten machen es zu einem Instrument mit hoher Aussagekraft und großer Verbindlichkeit. Die fehlende Möglichkeit zum Austausch oder zur Erläuterung von Fragen setzt allerdings eindeutige, klar verständliche und damit verkürzende Fragestellungen voraus. Die Komplexität oder Hintergründe der Sachverhalte sind damit nur schwerlich zu vermitteln.

Kommunale Beteiligungsformen über die neuen Medien sollten ausgebaut werden. Dabei muss ein vorrangiges Ziel sein, auch andere und bisher wenig an Kommunalpolitik interessierte Bevölkerungskreise zur Teilnahme an Verfahren zu motivieren. Beteiligungsmöglichkeiten über das Internet sind zeitlich flexibel erreichbar. Das Web 2.0 bietet außerdem die Möglichkeit des Response und damit des Eingehens auf komplizierte Hintergründe. Bei dem beschriebenen Freiburger Beteiligungshaushalt wurden die notwendigen Informationen in Kurz- und Langfassung, je nach Interesse der User, angeboten. In Freiburg konnte die Aufgabenstellung je nach Engagement ca. 30 min bis zu sechs Wochen diskutiert und entwickelt werden. An der Aufstellung eines eigenen Online-Haushalts konnte beliebig lange gearbeitet werden, mit der Möglichkeit der Unterbrechung und Zwischenspeicherung. Es bestand außerdem die Möglichkeit, im Online-Forum in Diskussionen jederzeit einzusteigen. Die extern moderierten Diskussionsforen erlaubten jederzeit einen Wiedereinstieg, da die dort geführten thematischen Diskussionen täglich abends zusammengefasst und die Diskussionsstände für alle Teilnehmenden transparent gespiegelt wurden. In der Analyse der Struktur zeigte sich beim Freiburger Verfahren, dass die Erstellung des eigenen Haushalts eine stärkere Anziehungskraft auf die Nutzer ausübte als die Diskussionen im Forum.

Wie alle anderen Methoden weisen auch Online-Bürgerbeteiligungen Schwachstellen auf. Die Anonymität des Netzes bietet vielfältige Möglichkeiten<sup>7</sup>, um Kampagnen oder Shitstorms zu inszenieren oder Ergebnisse mit Hilfe manipulierter Programme zu verzerren. Berücksichtigt werden muss, dass dies in abgeschwächter Form auch bei Beteiligungen face to face geschehen kann. Für alle Instrumente gilt, dass Schwankungen und Unregelmäßigkeiten über eine möglichst hohe Zahl an Beteiligten am wirksamsten ausgeglichen werden können.

7 Zeit-Online: Bürgerbeteiligung im Netz mit fragwürdigen Ergebnissen, <http://www.zeit.de/digital/internet/2012-04/dialog-fuer-deutschland-ergebnis-manipulation>, 28.08.2012

Die Internetbeteiligung wurde vom kanadischen Research Think Tank General Insight in seiner Ausgabe Government 2.0 im April 2009 als innovativstes Beispiel zur Beteiligung von Bürgern in Policy Making bewertet.<sup>8,9</sup>

Gemeinsame Diskussionen über den Haushalt brauchen Zeit zur Verständigung, zum Austausch und zur Erarbeitung von Ergebnissen. Die anderthalbtägige Stadtkonferenz stellte hinsichtlich des Zeitaufwands und der Einarbeitung eine Herausforderung für alle Teilnehmenden dar. Eine zeitlich kürzer konzipierte Konferenz hätte sich allerdings zu Lasten der inhaltlichen Diskussion und Ergebniserarbeitung ausgewirkt. Der reibungslose Ablauf der Großgruppenkonferenz und die produktive Ergebnissicherung in den Arbeitsgruppen war der sehr guten Vorbereitung und dem hohen Engagement aller Beteiligten zu verdanken. Gemessen an dem hohen Vorbereitungs- und Organisationsaufwand blieb die Teilnehmerzahl von rund 200 Personen, überwiegend Stakeholdern, jedoch deutlich hinter den Erwartungen der Projektgruppe zurück. Deshalb konnte die Stadtkonferenz die an sie gestellten hohen Erwartungen nicht erfüllen.

In der Rückschau wird deutlich, dass sich Bürgerinnen und Bürger über Befragungen und Online-Angebote stärker engagierten als über eine zeitlich und persönlich bindende Veranstaltung.

Eine «richtige» Fragestellung, mit deren Hilfe der öffentliche Diskurs geführt werden soll, ist von herausragender Bedeutung. Je spezifischer oder auch detaillierter die zu diskutierenden Themen, desto größer wird das Risiko, nur einen kleinen Kreis von betroffenen Interessierten zur Teilnahme zu gewinnen. Andererseits: Je abstrakter das Thema und je entfernter es vom direkten Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger scheint, umso wichtiger ist es, den jeweils persönlichen Lebensbezug herauszustellen. In Freiburg gelang es, den persönlichen Bezug weitgehend über die Frage nach den Lebensverhältnissen der Menschen, die von Förderungen oder Kürzungen betroffen wären, herauszustellen. Zudem wurden die Beteiligungsmöglichkeiten bewusst niederschwellig und spielerisch konzipiert, um mögliche Hemmschwellen abzubauen und um die Dauer des zeitlichen Engagements möglichst gering zu halten.

Als bedeutsam erwiesen sich die sozial und oft auch stadträumlich ausgeprägten Unterschiede in der Beteiligungskultur. Es gilt, auch diese Unterschiedlichkeit in den Sozialräumen zu beachten und methodisch zu berücksichtigen, um adäquate Partizipationsmöglichkeiten und Strukturen anzubieten. So ist in Freiburg eine der vier angebotenen Bürgerveranstaltungen in den Stadtteilen u.a. zusammen mit der Stadtteilsozialarbeit und den Kirchen individuell auf die Lebenswelten im Quartier bezogen

<sup>8</sup> Marshall, Alex/nGenera insight: Government 2.0, Freiburg's Balanced Budgeting Process. Citizens' New Role in Representative Democracy, nGenera Corporation, 2009.

<sup>9</sup> nGenera (Vorm. NewParadigm), mit Sitz in Toronto, ist ein Think Tank, der unter anderem zu organisatorischer Effizienz und damit verbundenen möglichen Wettbewerbsvorteilen von IT-Anwendungen forscht. Die CEOs Don Tapscott und Anthony Williams sind u.a. die Autoren von Wikinomics und Grown up Digital. im Rahmen der Forschungsreihe Government 2.0 untersuchte nGenera, wie Verwaltungen technologische Veränderungen zur Diskussion gesellschaftlicher Herausforderungen anwenden. Das Forschungsvorhaben wurde u.a. vom amerikanischen und kanadischen Finanzministerium gefördert.

worden. Dabei zeigte sich, dass eine der Situation vor Ort angepasste Ansprache und auf die Lebenssituation ausgerichtete Alltagsbeispiele eine gute Möglichkeit darstellen, nicht beteiligungsaffine Gruppen in ein Verfahren zu integrieren.

Auch geraten komplexe und zeitlich fortwährende Planungsprozesse oft in Vergessenheit und erst wieder ins Bewusstsein der Menschen, wenn bauliche Veränderungen anstehen, Beschlüsse herbeigeführt werden oder die mediale Berichterstattung wieder aufgenommen wird. Ein mögliches Instrument, um die Bürger auch über längere Zeitspannen hinweg an ein Verfahren zu binden, könnte eine Art Bürgergremium darstellen. Dieses ebenfalls repräsentativ ausgewählte oder gewählte Forum nimmt dann stellvertretend am Prozess teil und sichert auch in ereignisarmen Phasen die Kommunikation.

Spiegeln die erarbeiteten Ergebnisse auch die Meinung der breiten Bevölkerung wider? Offen bleibt, wer an Verfahren teilnimmt und ob ein repräsentatives Ergebnis erreicht werden kann. Daher bietet eine Kombination von repräsentativen Instrumenten und offenen Strukturen eine gute Grundlage, um eine möglichst die Gesamtbevölkerung abbildende Beteiligung sicherzustellen und eventuelle Lücken zu schließen. Eine Herausforderung ist es, bei der Durchführung ein medienübergreifend weitestgehend einheitliches Arbeitsumfeld zu kreieren.

Über die sogenannte «Stakeholder-Beteiligung» können Argumente von Personengruppen, die sich nicht einbringen wollen oder können, methodisch eingebunden werden. Durch die damit vertretene Breite der Meinungen kann sichergestellt werden, dass stadtpolitisch relevante Diskussionsinhalte in das Verfahren einfließen, die auf anderem Wege nicht erreichbar wären. In Freiburg gelang dies über den Runden Tisch und die gezielte Ansprache einzelner Gruppen. Auch bei der Konzeption des Verfahrens wurden Stakeholder eingebunden, um Verfahrensideen auf ihre Durchführbarkeit hin zu prüfen.

Einen weiteren methodischen Ansatz zur Sicherstellung eines repräsentativen Bildes bietet das Instrument der Planungszelle nach Diemel.<sup>10</sup> Allerdings müsste dieses Instrument stärker ausgestaltet werden, denn der beobachtete Rücklauf von 5 bis 30 Prozent ist ebenfalls nicht ausreichend.<sup>11</sup> Dazu ist es erforderlich, dass Bürgerinnen und Bürger für ihre Teilnahme adäquat «entlohnt» und Arbeitgeber in die Auswahlphase mit einbezogen werden.

Ähnliche Möglichkeiten bietet die von Fishkin entwickelte Methode des «deliberative polling», mit der gesellschaftspolitisch relevante Themen von einer repräsentativ ausgewählten Gruppe diskutiert werden.<sup>12</sup> Experten und Moderatoren stehen dabei zur Verfügung und die Ergebnisse dieses Meinungsbildungsprozesses werden öffentlich gemacht. Dieses Instrument könnte in gleicher Form im Internet, bzw. es könnte eine repräsentative Kontrollgruppe eingesetzt werden, um die erarbeiteten Ergebnisse zu vergleichen.

**10** Peter Diemel: Die Planungszelle. Der Bürger als Chance, Opladen 2002.

**11** Ortwin Renn: Bürgerforen (Planungszellen). In: Ley, A./Weitz, L. (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch, Stiftung Mitarbeit, 2003.

**12** James S. Fishkin: Deliberative Polling, <http://cdd.stanford.edu/polls/docs/summary/>, 28.08.2012.

Generell ist es unabdingbar, dass den politischen Entscheidungsträgern mit den erarbeiteten Ergebnissen auch eine Bewertung zur Struktur und Zusammensetzung der Teilnehmenden geliefert werden.

In Zeiten zunehmender Individualisierung ist die Beteiligung über das Internet eine weitere Möglichkeit, mit den Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt zu treten. Beteiligung im Netz kann im Vergleich zur «Face to face»-Beteiligung solche Bürger gewinnen, die sich nicht verbindlich und mit hohem Zeitaufwand beteiligen möchten. Online-Beteiligung kann ebenso serviceorientiert und erreichbar sein. Rund 75 Prozent der Deutschen sind laut (N)onliner-Atlas regelmäßige Internet-User. Dabei muss beachtet werden, dass nach dieser Untersuchung fast 40 Prozent mit Volks- und Hauptschulabschluss das Internet nicht nutzen. Im Gegensatz zu jüngeren Menschen bewegen sich ältere Menschen weniger im Netz.<sup>13</sup> Die Teilnahme am digitalen Diskurs ist deshalb eher den jüngeren Eliten mit höheren Bildungsabschlüssen vorbehalten.

Die Ergebnisse stehen zum Teil im Gegensatz zu den Auswertungen in Freiburg, wo sich auch die Generation der 45- bis 64-jährigen stark am Diskurs beteiligt hat. In der Abfrage der Haushaltstypen stachen die Mehrpersonenhaushalte mit Kindern ebenfalls hervor. Bei der Abfrage der Beschäftigungsverhältnisse erwiesen sich Angestellte mit über 50 Prozent als stärkste Gruppe, gefolgt von Freiberuflern mit 15 Prozent. Die Anteile der Rentner mit 8 Prozent und der Arbeiter mit 1 Prozent bestätigen hingegen die Ergebnisse der zitierten Studien.<sup>14</sup>

Durch die Einbindung und Zusammenführung mehrerer Instrumente können die Stärken des jeweiligen Instrumentes herausgestellt werden. Mit dem aufeinanderfolgenden Einsatz der drei Beteiligungsinstrumente hat Freiburg versucht, die Schwächen des jeweils Einzelnen auszugleichen.

Für das Gelingen des Verfahrens ist es unabdingbar, dass sich Politik und Verwaltung aktiv für die Durchführung eines Verfahrens entscheiden und es unterstützen und die Politik sich gleichzeitig eine Selbstbindung auferlegt, das Verfahren bis zum Ende der bürgerschaftlichen Beratungsphase nicht durch politisch motivierte Äußerungen etc. zu beeinflussen. Eine politische Aufgabe ist es hingegen, Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme zu motivieren und damit demokratische Eigenverantwortlichkeiten zu stärken.

Die Einrichtung einer gemeinderätlichen Begleitgruppe hat sich neben der Selbstbindung ebenfalls als positives Instrument erwiesen. Verfahrensablauf, seine Inhalte, auftretende Schwierigkeiten und (auch) positive Ereignisse können und sollen dort diskutiert und damit im politischen Raum verankert werden. Aufmerksamkeit und die Verbindlichkeit nehmen zu, und das Verständnis um den Prozess und die Erarbeitung der Ergebnisse werden weiter gestärkt.

<sup>13</sup> (N)onliner-Atlas 2011, <http://www.initiaved21.de/portfolio/nonliner-atlas>, 28.08.2012.

<sup>14</sup> Bei der Befragung gaben 20 Prozent Sonstiges als Antwortoption an. Dies können neben einer Nichtauskunft u.U. auch Studierende sein.



## Notwendige Prozessklärung: Diskussion über Ziele und Optionen

Glaubwürdigkeit und Transparenz von Verfahren sind hohe Güter. Von Beginn an müssen daher die Spielregeln des Verfahrens über den Gegenstand der Beteiligung und vor allem die Grenzen der Einflussnahme und die Chancen einer Teilnahme definiert sein: Wird unter dem Stichwort Beteiligung nur informiert, wird ein Meinungsbild oder ein politisch bindendes Ergebnis erarbeitet? Eine klare und direkte Kommunikation und Verständigung können über den Erfolg oder Misserfolg von Beteiligungsverfahren entscheiden. Notwendige und frühzeitige Hinweise auf falsche Erwartungshaltungen können Enttäuschungen und Frustrationen vermeiden und Konflikte im Vorfeld offenlegen. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Positionen im Konflikt um Stuttgart 21 umschrieb Ministerpräsident Kretschmann die Situation unterschiedlicher Erwartungshaltungen und damit verbundener Hoffnungen mit den Worten, dass «nicht alles was gehört würde, auch erhört wird».

*Am Projekt beteiligte Firma: DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation mbH Büro Hamburg, Rolf Lührs.*

# Freie Räume in Mannheim – Bürger planen städtisches Leben

## Ein Gespräch mit Konrad Hummel, dem Beauftragten für Konversion, über den Umbau eines ehemaligen amerikanischen Militärgeländes in Mannheim

Im Jahr 2010 verkündeten die US-amerikanischen Streitkräfte den Rückzug bis 2015 von den fünf Millionen Quadratmetern ihres Militärgeländes. Von der Stadt Mannheim wurde dies zuerst als bittere Nachricht, dann als große Chance empfunden, urbanes Wohnen neu zu gestalten und sich als Stadt neu zu erfinden. Im April 2011 fand die erste Bürgerinformationsveranstaltung statt, eine erste Ideensammlung wurde gestartet. Rund tausend Vorschläge zur Stadtentwicklung kamen zusammen. Diese bündelte man im Weißbuch «Konversion und Bürgerbeteiligung in Mannheim» und übergab sie zusammen mit Eckpunkten im Februar 2012 dem Stadtrat. Dort wurden sie als Grundlage beschlossen und dienen nun dem weiteren Beteiligungsprozess. In der Arbeit kristallisierten sich fünf Schwerpunkte heraus: Rhein-Neckar-Park, Campus- und Ingenieursmeile, Wohnen und Zusammenhalt, Kunst- und Arbeitshöfe, energetisches Bauen. Über die Schwerpunkte wird in Arbeitsgruppen und auf Bürgerplattformen diskutiert.

Der Prozess befindet sich jetzt in der zweiten Phase, der Phase der Präzisierung und Konkretisierung. Workshops mit Stadtplanern und Baufachleuten werden eingerichtet, Experten für neue Wohn- und Wirtschaftsformen angehört. 18 ehrenamtliche Zukunftslotsen dienen als Ansprechpartner für die einzelnen Schwerpunkte und gleichzeitig für die Flächen.

*E.K./H.M.: Herr Hummel, Sie kritisieren die bislang übliche Bürgerbeteiligung und bezeichnen sie etwas verächtlich als «Verdienstleistung der Demokratie». Dagegen setzen Sie die «offene» oder «werteorientierte» Bürgerbeteiligung. Was ist so kritikwürdig an der herkömmlichen Variante?*

Konrad Hummel: In der Bürgerbeteiligung schlägt man sich zurzeit mit den Stromleitungen von Nord- nach Süddeutschland herum. Der zuständige Umweltminister überlegt sich unter dem Stichwort Bürgerdividende, ob die Anrainer, die ihre Häuschen neben den Starkstromleitungen haben, vielleicht zu gewinnen sind, indem sie Anteile an dem Stromgeschäft kassieren. Ich will das gar nicht kommentieren.

Aber das zeigt das Denken. Für mich ist das ein völlig verkürztes Demokratieverständnis, weil es besitz- und vermögensorientiert eine Rechtslage eher zementiert.

Zweite Kritik: Kein großes Vorhaben, weder Stuttgart 21 noch die Mannheimer Konversion, kann heute von Staats wegen durchgesetzt werden. Keines. Die Stadt Stuttgart war nur ein Player in der Bahnpolitik, nicht einmal der Hauptplayer. Und wir in Mannheim sind nicht einmal im Besitz des Geländes. Es gibt multiple Verantwortlichkeiten und komplizierte Zuständigkeiten. Und im Parlament oder in der Verwaltung mitzuwirken, ist, zynisch formuliert, relativ langweilig geworden. Was nutzt es mir als Mannheimer, an der Stadtplanung Mannheims mitzuwirken, wenn die Stadt Mannheim dem Besitzer gegenüber genauso ohnmächtig ist wie die Bürger?

Dritte Kritik: Die Zeitachse. Wir leben in einer Zeit, in der wir unglaublich riskante Entscheidungen fällen. Das typische Beispiel, das jeder Städter kennt, ist die Frage der Mobilität. Soll er auf Hybrid setzen? Soll er auf Methan setzen? Oder auf Elektro? Soll er seinen alten Karren weiterfahren, weil der technisch noch in Ordnung ist? Oder auf alles verzichten und das Taxi nehmen? Unter energetischen Gesichtspunkten weiß nicht einmal die Großindustrie in Deutschland endgültig, auf welche Technik sie setzen wird. Und gleichzeitig entscheidet jede Milliardeninvestition über die kommenden 20 Jahre. Wir stehen vor strategischen Entscheidungen. Das ist aus meiner Sicht nicht weiter tragisch. Die Entscheidungen sind nicht arg viel anders als die Entscheidung, die Krupp 1890 über die Stahlindustrie zu fällen hatte. Nur unser Bewusstsein dafür ist enorm gestiegen, was wir mit solchen Weichenstellungen verantworten. Und dafür greift die Bürgerbeteiligung nach deutschem Recht viel zu kurz, wenn sie bloß gegenwartsbezogen, vermögensbezogen und staatsorientiert ist. Diese Zeiten sollten eigentlich vorbei sein..

*Was bedeutet hier staatsbezogen?*

Staatsbezogen, weil der Adressat für Kritik und Protest immer noch der Staat ist nach dem Muster «denen da oben zeigen wir es jetzt mal». Aber wer sind in einer Stadt «Die-da-oben»? Der Bürgermeister ist eine arme Sau im Verhältnis zu den Investoren, die durchs Land ziehen. Er bittet und bettelt - aber immer ist er es, der angegangen wird. Nur taugt er nicht zum Feindbild. Ein typisches Beispiel dafür war in Mannheim die Einführung der Bürgergutachten. Da war die allgemeine Haltung, dass die Stadt doch sowieso längst wüsste, was sie will, und mit Sicherheit schon einen Plan in der Schublade hätte. Die reinste Paranoia. Da musste ich erklären, dass die Stadt überhaupt keinen Plan für diese Gelände hat und dass wir hier Studien und Gutachten diskutieren, die wegen der Bürger in Auftrag gegeben wurden.

*Wobei die Bürger ja auch hilflos sind.*

«Auch» ist gut. Natürlich. Sie treffen plötzlich auf Konflikte, für die sie nicht vorbereitet sind. Aber vielleicht sollte ich jetzt unseren Werteansatz bei der Bürgerbeteiligung kurz erläutern: Ein wertorientierter Ansatz, der nicht mehr von den einzelnen Betroffenen allein ausgeht, fragt: Welche Werte hat eine Gesellschaft in Bezug auf die

bevorstehende Aufgabenstellung? Also: Was verbinden die Mannheimer mit diesen Konversionsflächen? Was soll aus Mannheim werden? Wie soll die Stadt in 20, 30 Jahren aussehen?

*Also was ist langfristig das gute Leben?*

Aristoteles pur. Genau. Das ist immer wieder die Kernfrage moderner Demokratie: Was ist das gute Leben? Und zwar immer gewendet auf: Für wen? An welcher Stelle? Worum geht's genau? Die Frage muss möglichst konkret sein – mit Zeithorizont und Planungsrahmen. Wir wollen auch keine Standardantwort des «guten Lebens» von Singapur über Athen bis Mannheim, sondern es muss eine Mannheimer «Gute-Leben»-Antwort sein.

*Worin unterscheidet sich dieser Ansatz von der Leitbilddiskussion, wie es sie in vielen Kommunen gibt? Also: Wie soll unsere Stadt, unsere Kommune in den nächsten 20 Jahren aussehen? Das ist vielleicht sehr ambitioniert formuliert, aber es ist doch dasselbe Konzept.*

Richtig. Als vor 20 Jahren die Leitbild-Diskussionen begannen – Visionen, Leitbilder, ein bisschen Agenda 21 und vieles andere –, als man sich also der Frage nach einem konkreten Leitbild zuwandte und es nicht mehr nur um eine abstrakte Zukunft gehen sollte, begann die Diskussion. Doch sie ist in 90 Prozent der Fälle abstrakt geblieben. Heraus kam ein Leitbildentwurf, der im Bücherregal landete. Aus dem zieht man ihn alle paar Jahre wieder heraus ...

*... und überarbeitet ihn ...*

... überarbeitet ihn, schreibt ihn fort. Vielleicht hat diese Diskussion in den Köpfen etwas bewegt, aber sie ist nie zu Ende gedacht worden. Darüber hinaus war sie extrem mittelständisch und eliteorientiert. Ich kenne keinen einzigen Leitbildprozess, der wirklich die proletarischen Gruppen der Gesellschaft mitgenommen hätte. Aus diesem Dilemma heraus hat sich die Diskussion auf eine konzeptionell-abstrakte Ebene gerettet, aber das hat natürlich weitere Mängel mit sich gebracht: Wo haben die Migranten wirklich mitdiskutiert? Wo die Kinder, die Frauen? Die Diskussion über Leitbilder war ein Elitedialog, in dem die kommunale Entwicklung zu einem normativen Prozess gemacht wurde. Das ist nicht falsch, aber unvollständig.

*Worum geht es Ihnen jetzt?*

Die Leitbilder sind sozusagen das Vorweggenommene. Heute fange ich bei den Werten der Menschen an, aus denen dann Leitbilder entstehen können. Mir geht es zuerst einmal darum: Wie kommen wir an die Wertvorstellungen der beteiligten Bürger heran? Ein Beispiel: Bei der ersten Befragung von Migrantinnen und Migranten in Bezug auf die künftigen Wohnungen auf den Konversionsflächen wurde natürlich

der Wunsch formuliert, möglichst große Wohnungen mit kleinen Zimmern zu haben und getrennte WCs für Männer und Frauen. Eben die Migrantensituation von heute.

Ein anderes Beispiel: Als ich die IHK hier in der Stadt gefragt habe, sagten die: Wir haben einen Bedarf an hochwertigem Wohnen, großen Flächen, anspruchsvoll, Loftmäßig gebaut und mit individuellem Garten, Gartenzaun mit Freiraum, kein Lärm.

*Die beiden Konzepte sind nicht unbedingt kompatibel.*

Ja, aber gut, dass beide in den Prozess hineinkommen. Wichtig ist, dass die Wertvorstellungen beider Gruppen aufgenommen werden. Dann kann ich nämlich anfangen zu arbeiten nach dem Motto: Wie soll es bei euch Migranten in 20 Jahren aussehen, wenn die Kinder vielleicht ausgezogen sind? Eure Art zu wohnen wird sich vermutlich ändern, wenn sich die Anzahl der Kinder, die noch zuhause wohnen, verringert. Oder du, wohlhabender Bürger mit Gärtchen und Ruhebedürfnis, du willst doch wahrscheinlich am Abend mal in die Oper fahren und vielleicht eines Tages nicht mehr im Smart, sondern vielleicht sogar mit dem ÖPNV. Wo ist eigentlich die nächste Haltestelle, wenn du so isoliert wohnst?

So beginnt ein Prozess der Auseinandersetzung über die Lebensvorstellungen. Wie urban sind sie eigentlich, wie sehr aufeinander bezogen? Das heißt: Unser Weg des wertorientierten Vorgehens hat nicht sofort nach einheitlichen Leitbildern gefragt, sondern er hat Gruppen des Lebensvollzugs gebildet zu den Fragen: Wohnen, Arbeiten, Kultur, Grün, also die klassischen Themen des guten Lebens in der Stadt. Daraus wurden in der Regel fünf große Arbeitsbereiche, die wir in Bürgerforen diskutieren. Dort versuchen wir die Dinge aufeinander hin zu bewegen, die unterschiedlichen Wertvorstellungen zu präzisieren und dann zu überlegen, welche davon sich lohnen würden, in ein Gesamtleitbild hineingenommen zu werden.

Wir haben also ein hierarchisches Leitbild vermieden und stattdessen Fragen gestellt wie: Was müsste beim Wohnen geschehen? Was müsste beim Arbeiten geschehen? Wie hängt beides zusammen? Wir bleiben also lebensweltlich breiter angelegt als beim Leitbildprozess, wir fragen, wie die Vielfalt urbaner Lebensvollzüge abgebildet werden kann.

*Versuchen Sie, die Bewohner vom gutbürgerlichen Rosengarten-Viertel mit den Bürgern der alten Arbeiterviertel zusammenzubringen? Die Wohngebiete stoßen ja alle an das Konversionsgebiet.*

Wir stehen für einen bestimmten Trend neuerer Bürgerbeteiligung, den man offensiv oder wertorientiert oder gesellschaftspolitisch nennen kann. Wir haben ein Jahr lang darauf geachtet, dass wir *nicht* über Nachbarschaften reden. Wir haben erst einmal alle gebeten, mit uns übers Ganze zu sprechen: Bitte sprecht über die Gesamtflächen, nicht über eure partikularen Ansprüche. Uns war nämlich klar, dass nach der eben genannten Logik eine Bürgerbeteiligung, die rein flächenorientiert und nachbarschaftlich vorgehen würde, extrem strukturkonservativ sein würde.

*Wie würde dieser Konservatismus aussehen?*

In der Regel hört man heute von nachbarschaftlich orientierten Initiativen sofort die Forderung: Kein Lärm! Nichts hierhin bauen! Keine Kinderspielplätze! Keine Verdichtung! Alle wollen neben sich nicht die Urbanität. Aber natürlich wollen sie urban leben. Dieser Reflex steckt bei allen so tief drin, dass es langweilig ist, solch eine Bürgerbeteiligung in Gang zu setzen. So haben wir versucht, vorher ein Stück weit «checks and balances» einzubauen.

*Weil Sie fürchteten, dass die Bürger sonst nur ihre persönlichen Interessen formulieren und Sie in die Defensive geraten?*

Ja. Und diese typische Diskussion lässt sich auch nicht vermeiden, aber ich kann den Zeitpunkt, wo sie hochkommt, besser vorbereiten, indem ich sage: Wie ist eigentlich eure Vorstellung vom urbanen Wohnen? Ist die so, wie ihr jetzt lebt? Und wie wohnt ihr jetzt eigentlich? Vergesst mal die Flächen, wie soll es in der Stadt Mannheim insgesamt einmal aussehen? Dann werden sehr ähnliche Werte genannt. In Darmstadt, Aschaffenburg und Mannheim sind die alle ziemlich ähnlich.

*Ähnlich auch zwischen Arbeitervierteln und den bürgerlichen Vierteln?*

Ja, und es gibt sogar ähnliche Standards. Es wird zum Beispiel gesagt: Wir wollen emissionsärmer leben. Wir wollen Energie sparen. Wir wollen den Zusammenhalt von Alt und Jung stärker berücksichtigen. Das kommt alles. Es kommt eine relativ markante Vorstellung vom guten Leben, die man soziologisch je nach Schichtzugehörigkeit noch ein bisschen gewichten kann. Das hat mit einem individuellen Leitbild etwa für Mannheim oder Aschaffenburg nichts zu tun. Wir sagen dann: Benennt die Faktoren, die für eure Vorstellung wirksam sind. Was braucht ihr, damit ihr ein urbanes Leben hinbekommt?

*Was muss passieren, damit Arm und Reich dort gleichermaßen wohnen?*

Wenn ich Reich und Arm wirklich zusammen haben will, muss ich gucken, wie ich das finanzieren kann. Wenn die Vorgabe heißt: Versucht die Konversion so kostenneutral wie möglich hinzubekommen, dann muss ich sofort darüber reden, dass die Reicheren, die ich auf dem Gelände haben will, mitfinanzieren müssen, dass die Ärmeren auf dem gleichen Gelände wohnen. Da habe ich sofort eine viel ernsthaftere Diskussion als bei den Leitbildprozessen, die nie ökonomisch waren.

*Es geht bei dieser Konversion um 700 Hektar, die Flächen sind über die Stadt verstreut, und die meisten Mannheimer haben die Kasernengelände nie gesehen, sie waren ja nicht öffentlich zugänglich. Kann man unter solchen Bedingungen eine Vorstellung vom Ganzen entwickeln, oder bleibt es nicht bei Überlegungen, wie die Einzelnen dort ein schönes Plätzchen für sich und ihre Familie, vielleicht auch Freunde finden?*

Wir haben den Bürgern Mut gemacht, in Richtung auf das Ganze zu phantasieren. So wurde die Idee eines Grünzugs entwickelt, der die Konversionsgelände miteinander verbinden soll. Und damit tauchen plötzlich völlig neue Fragen auf: Wenn wir zum Beispiel einen verbindenden Grünzug wollen, werden die alten Straßen, die 66 Jahre um die Kasernen herumgeführt haben, plötzlich zum Problem. Und genau damit beginnt die Herausforderung. Das heißt, wirkliche Stadtplanung beginnt nicht, indem wir sagen: Schön, dann machen wir hier auf dem Gelände z.B. einen Park oder einen Kindergarten, sondern indem wir sagen: Wir verbinden alle Flächen über einen Grünzug. Das heißt, wir müssen auf diese oder jene Weise die eine Straße überwinden, dann eine zweite etc. Und schließlich können wir diskutieren, wie wir vielleicht näher an den Neckar kommen können, was die Mannheimer gerne wollen. Dann müssen sie allerdings feststellen: Da hat man alles längst verbaut.

*Ein spannender Moment!*

Ja, jetzt kommen nämlich die alten Planungsleichen zum Vorschein. Vorher wurde die B38, die vierspurig in die Stadt kommt, gar nicht in Frage gestellt, denn sie hat 66 Jahre lang die Kasernen voneinander getrennt. Jetzt sagen die Leute: Da sind ja nun keine Kasernen mehr, müssen die Straßen denn noch so breit sein? Auf so etwas reagiert die Stadtplanung ausgesprochen nervös.

*Was nicht verwundert.*

Doch mein Ehrgeiz ist es, dass die Bürger in diese Richtung weiterdenken. Ich habe allerdings unterschätzt, welchen Widerstand das hervorruft. Ich habe ja nie geglaubt, dass die wirkliche Chance der Konversion in der reinen Flächengröße liegt, ein solches Bedürfnis nach Wohn- und Gewerbeflächen haben wir in der Bundesrepublik nicht, das macht den Unterschied zu Singapur aus, da gingen solche Fläche schnell weg. Bei uns in Europa müssen wir uns auf eine andere Dynamik einstellen: auf viel mehr Besitzstandswahrung und viel mehr mittelalte Bürger, die Sorgen um ihre Zukunft statt um ihren Beruf haben. Und das hat Konsequenzen auch für die Bürgerbeteiligung, nämlich: Wie nehme ich die Bürger mit auf eine Reise, wo sie, verdammt noch mal, nicht nur ihren Besitzstand wahren – ihren individuellen Wohlstand, ihren gesundheitlichen Zustand oder ihre privaten Kontakte –, sondern dass sie vorsichtige Korrekturen an dem anbringen, was bisher war. Also: Könnte mit Hilfe dieser Konversion eine Korrektur an der Mobilität der Stadt geleistet werden? Eine Korrektur an der Freiflächenpolitik? An der Straßenführung? Verlegung von Gebäuden, Konzentration von bestimmten Schwimmbädern. Und da habe ich den Widerstand unterschätzt.

*Der Anfang des Prozesses muss aber gut gelaufen sein.*

Der erste Teil der Bürgerbeteiligung lief in Mannheim fantastisch. Die Bürger waren gut dabei, tausend Ideen, Aufbruchsstimmung: Konversion als Chance, Bürgerforen,

Hunderte von Leuten. Als die Karte so gespielt wurde: «Überlegt mal, was man durch die Konversion in der Stadt insgesamt ändern könnte», ging eine kreative Elite der Stadt sofort mit. Aber plötzlich haben auch gutwillige Leute in der Verwaltung und anderswo angefangen zu blockieren, weil mit diesen Ideen der Prozess plötzlich in ganz neue Zuständigkeiten, Verteilungsgeschichten, Pfründe hineinreicht. Lieber will man auf einem maroden Gebäude sitzen bleiben, als eine neue Kooperation zu diskutieren, eine neue Synergie.

*Wenn der Prozess umfassender wird, funktioniert ja auch die Aufteilung von Zuständigkeiten in der Verwaltung nicht mehr.*

Ganz genau. Das habe ich unterschätzt. Dass da plötzlich das Zuständigkeitsdenken wackelt, Seilschaften wackeln. Aber auch neue Koalitionen entstehen, interessante Koalitionen, die nicht immer die gleichen sind. Und das erleben wir gerade beim Thema Bundesgartenschau 2023 in Mannheim. Das ist ja eine Chance! Das entsprechende Gebiet muss sowieso grün bleiben, Kaltluftschneise... Also warum hier nicht selbstbewusst die Stadt voranbringen? Konversion als Mittel zum Zweck? Die offiziellen Reaktionen sind positiv, wir könnten den Zuschlag vielleicht kriegen. Nun gibt es hochinteressante Vorschläge dafür und hoch verwirrende Konstellation dagegen. Die Kreativen sagen: Eine Riesenchance! Am meisten werden langfristig junge Leute profitieren, denn hinten soll ein freies Feld entstehen. Wie das Tempelhofer Feld in Berlin.

*Die Mannheimer Freiheit.*

Genau. 40 Hektar Freiheit. Das war von uns so angedacht als Ergebnis eines Bürgergutachtens zur Buga. Aber mit dem jetzigen Widerstand habe ich nicht gerechnet. Letzte Woche gab es eine Kampfabstimmung im Gemeinderat. Nur mit zwei Stimmen Mehrheit wird der Plan jetzt überhaupt weiterdiskutiert. Aber das macht deutlich, was eigentlich passiert. Der OB der Stadt ist völlig beseelt und sagt: Wir wären auf diesen Ansatz nie gekommen ohne Bürgerbeteiligung. Der Vorschlag wäre nie von der Verwaltung gekommen.

*Wie groß ist Ihr Stab eigentlich, der Arbeitsumfang ist ja nicht gering.*

Wir haben hier eine Stabsstelle Bürgerbeteiligung mit drei Leuten. Gleichzeitig sind wir zuständig für die Verhandlungen mit dem Bund über die Gelände und die Verhandlungen mit Investoren. Und wir müssen überall mit den Fachämtern – Stadtplanung, Verkehrsplanung etc. – kooperieren. Manchmal wissen wir nicht genau, über was wir uns mehr aufregen: über die Bürger, über die Fachbehörden, über die Investoren? Ich habe Gott sei Dank einen nennenswerten Etat, das ist nicht unwichtig. Ich verfüge über sehr wenige Leute mit viel Arbeitseinsatz, da könnte ich viel klagen. Aber ich klage unter anderem deshalb nicht, weil wir einen Etat von immerhin 200.000 bis 300.000 Euro dieses Jahr haben und wir ein paar Studien in Auftrag geben konnten.



Die nenne ich «Bürgerstudien». Die entstanden, weil Bürger das Thema prüfen wollten. Die Bürger wollten die Buga geprüft haben und die Elektromobilität. Folglich haben wir jetzt Studien vorliegen, die ganz schön weh tun - im guten Sinne.

*Zurück zu den Kernfragen.*

Neben der alten Form der Beteiligung, neben der Entwicklung zu Leitbildern, brauchen wir ein Beteiligungskonzept, das die Menschen in ihrer postmodernen Identität, in ihrer individuellen widersprüchlichen Identität abholt, auch in ihren Widersprüchen nach dem Prinzip: Ich will saubere Energie, aber doch Autofahren. Meine Kinder müssen geschützt werden, aber ich als Mutter fahre das Kind mit dem Auto zum Kindergarten. Diese Widersprüche sind normal. Ein wertorientierter Ansatz ironisiert das nicht, problematisiert es nicht, sondern versucht, es handhabbar zu machen: Es sollte diskutiert werden. Und so versuchen viele Gruppen seit einem halben Jahr, in der zweiten Phase unserer Beteiligung, auf Bürgerplattformen ihre Ideen und Projekte miteinander zu diskutieren, um die Sachlage zu klären. Und das ist wiederum - nächste Erfahrung - für Vereine wie etwa die Schrebergärten ungewohnt.

*Die Vereine haben ja ihre feste Identität und Strukturen.*

Auch die Gewerkschaften sind plötzlich verunsichert, weil wir mit einigen Firmen kooperieren. Wir treiben mit Bürgern das Konzept einer elektromobilen Ingenieursmeile voran. Wir sagen: Die Konversion ist eine Riesenchance, um Elektromobilität für Busse zu entwickeln. Und so entstehen wieder neue Koalitionen für Experimente, die dieses Mal durch die Zusammenarbeit von Bürgerbeteiligung und Unternehmen entstehen.

*Sie selbst haben mit der Bürgerbeteiligung viel vor, aber sind die Bürger auch entsprechend engagiert und sprachfähig?*

Es gibt unter den Bürgern viele sehr kompetente Leute. Eine wichtige Gruppe bei uns sind 20 ehrenamtliche freiwillige Lotsen, die unglaublich engagiert sind und aus allen Gruppen der Gesellschaft kommen, Alt und Jung gemischt. Da sind auch drei, vier alte Ingenieure dabei. Die sind topp kompetent, nicht auf dem neuesten Stand, aber sie werden von den Unternehmen akzeptiert.

*Die bislang übliche Form der Bürgerbeteiligung bleibt also hinter den Anforderungen der Gegenwart zurück?*

Wir haben die Demokratie, die wir haben, und die war in den letzten 60 Jahren dieser Republik doch immerhin halbwegs tauglich. Es geht bei der Bürgerbeteiligung allerdings darum, dass die Elemente nicht mehr reichen - aber nicht, weil die Verwaltung so blöd wäre, sie ist ein Player, oder die Unternehmen so blöd wären oder die Bürger so egoistisch. Nein. Das Problem ist, dass wir keine Prozessformen entwickelt haben,

mit denen mehr als nur Besitzstandwahrung zustande kommt, Besitzstandwahrung, die notfalls vor Gericht eingeklagt werden kann. Einspruchsrechte. Das ist die alte Logik. Und das ist auch das Dilemma von Frau Erler. Sie überlegt dauernd, ob sie die Einspruchsrechte verbessern sollte. Ich halte das für keinen sehr erfolgversprechenden Weg. Man muss das alles allerdings aufmerksam beobachten, denn es ist schon ein Fortschritt, dass es inzwischen so viele Bürgerbegehren gibt. Aber Vorsicht: Das allein garantiert überhaupt nichts. Ich bin ein leidenschaftlicher Anhänger der Qualität von Bürgerbeteiligung nicht der Quantität. Es geht darum, ob – und da bin ich wieder altmodisch – alle beteiligten Akteure merken, dass durch diesen Beteiligungsprozess eine Aktivierung von Stadtgesellschaft erfolgt und damit auch ein Aufmischen.

*Wie sieht das Aufmischen in Mannheim aus?*

Ich komme von der alten Gemeinwesenarbeit. Ich mische mit diesen Verfahren auch Gruppen auf, die bisher nicht beim Beteiligungsprozess dabei waren. Die alternativen Wohngruppen etwa spielen von ihrer Zahl her keine Rolle in Mannheim, sie machen vielleicht acht Prozent des Mietermarkts aus. Aber sie sind wichtig als Amalgam in der Stadtgesellschaft. Die Kreativen sind wichtig. Das sind alles Minderheitsgruppen. Auch die Migranten in Mannheim sind, je nach Ethnie, Minderheiten. Aber wenn es uns gelingt, dass sie demonstrativ an einer Stelle der Konversion dabei sind, verändert sich die Gesamtgemengelage. Daher haben wir beim Bürgerforum zum Beispiel auch ein Extraangebot für deutsch-türkische Unternehmer. Das mussten wir zwar mühsam rechtfertigen, aber es ist der einzige Weg, wie diese sich beteiligen. Unter dem Mainstream in der IHK fühlen sie sich untergebuttert und nicht verstanden. Bei uns fühlen sie sich verstanden und nehmen mit einer Sondergruppe teil.

*Braucht es die Energie von Konflikten für den Erfolg von Beteiligungsprozessen? Ist es dass, was Sie mit «aufmischen» erreichen wollen.*

Also: Aufmischen von gesellschaftlichen Gruppen ist ein Vorteil des Verfahrens. Schöpfung von kreativen Potenzialen, Verbesserung der Qualität der Planung. Das heißt, ich nehme im Prinzip den Bürger als Entrepreneur, als Unternehmer, als Ideengeber ernst. Und das ist nun meine Kritik: Bei der bisherigen Bürgerbeteiligung blieben die Verfahren immer stehen beim Bürger als Ideengeber. Die Umsetzung macht die Verwaltung. Dazu sagen wir nein. Die Bürgerbeteiligung muss kontinuierlich bis zur Umsetzung dabei sein. Denn es verändern sich auch die Formen. Wenn die Bürger einmal anfangen, selber Investoren auf einem Gelände zu werden, dann ändert sich ihr Blickwinkel. Wenn ich den Bürgern das schöne amerikanische Gelände der Offizierssiedlung überlasse, dann machen die in Deutschland zuerst einmal einen Gartenzaun drum herum. Da muss ich, aus meiner Sicht, zumindest, vorher sehen, wie ich im Sinne von «checks and balances» das kritische Potenzial zumindest so wortstark mache, dass es auch den Mut hat, sich kritisch die Meinung zu

sagen. Eigentlich zielt dieses offene Bürgerbeteiligungsverfahren auf eine Aktivierung der Stadtgesellschaft und nicht auf ein Mehr an Mitbestimmung.

*Sie haben in einem Artikel geschrieben, dass die Empfindlichkeiten der Bürger andere sind, wenn ihre Interessen tangiert werden, als wenn man ihre Werte und Hoffnungen anspricht. Das ist meines Erachtens auch der Unterschied von der üblichen Bürgerbeteiligung zur wertoffenen.*

Richtig. Wenn Interessen tangiert sind, ist ziemlich klar, was passiert. Je nachdem, wie weh mir der Fuß tut, wie teuer das Grundstück ist, wie stark der Lärm vor meinem Haus ist, werde ich verschieden laut aufschreien. Ich habe sofort eine Unterschriftenliste parat, die Mechanismen sind langweilig klar. Da haben sogar die konservativsten Ärzte inzwischen alle Sit-in- und Go-in-Methoden gelernt. Interessensbezogene Reaktionen sind zu erwarten. Etwas tut weh! Schreien! Leserbrief usw. Bei der Wertorientierung ist es anders, sehr viel emotionaler im Sinne von Scham, Peinlichkeit. So nach dem Muster: Eigentlich müsste ich etwas verändern, weniger Autofahren, ein anderes Leben wagen, weniger Energie verbrauchen. Ich müsste etwas tun, um mit den Migranten klarzukommen. Es geht also um Arbeit an den Wünschen und Hoffnungen. Da kommen sehr schnell Enttäuschungen auf, nicht Aggressionen, eher Impllosionen. Zu hohe Erwartungen, zu wenig Erwartungen. Selbstzweifel. Empowerment-Fragen. Trau ich mir zu, für ein differenziertes Konzept öffentlich aufzutreten? Die Interessen sind klar, aber wie nenne ich das, was wir da wollen?

Wir hatten stundenlange Diskussionen mit den Bürgern, wie unsere Projekte heißen sollen. «Ingenieursmeile»? Es geht da auch um Worte, Gefühle, Reichweiten. Ich weiß, dass so etwas lange, manchmal zehn Jahre braucht. Dann ist da das Verhältnis Alt-Jung: Die Ungeduldigen sagen: Natürlich geht das alles nicht sofort, aber es wäre doch toll, wenn wir morgen anfangen würden! Aber geht das überhaupt? Dann kommt die Antwort: Na ja, ich habe die nächsten zwei Jahre keine Zeit, aber dann ... Es muss eine permissive Atmosphäre herrschen, wie bei gutem pädagogischem Lernen, das erst einmal erlaubt: Probiert es aus.

*Was sie sagen, beinhaltet ja nicht nur eine andere Wertorientierung, sondern mehr Verantwortungsübernahme.*

Das ist richtig. Eigenverantwortung. Aber nicht im konservativen Sinne: Verantwortung nicht des Staates, sondern von dir. Du bist für deine Idee selber verantwortlich, mit deiner Gruppe. Aber du hast ein Recht darauf, dass der städtische Apparat dich zumindest in bestimmter Form unterstützt.

*Da kommt das Moment Zukunft dazu. Was bedeutet es, wenn die Mehrheit der Gesellschaft aus alten Leuten besteht, die jetzt da sind und übermorgen nicht mehr. Was heißt das für die nachwachsende Generation? Dadurch ergibt sich eine besondere Verantwortung, gerade wenn man Räume plant, die hundert Jahre überstehen sollen. Da muss man doch in anderen Verantwortungskategorien denken.*

Genau so eine Diskussion hatten wir vor zwei Wochen. Da wurde ich kritisch gefragt: Warum, Hummel? Du vertrittst immer so eine strenge Linie. Alle müssen selber ihren Hintern hochkriegen, sonst läuft nichts. Aber den Jugendlichen läufst du hinterher! Und den Türken! Und es stimmt, ich habe ja immer gesagt: Wir vertreten nur Ideen, für die mindestens drei Handvoll Bürger herumlaufen. Sonst machen wir es nicht. Aber in diesem Fall frage ich dann: Wie soll denn ein Projekt, das mindestens 30 Jahre lang greifen wird, mit einer Gruppe ins Gespräch kommen, die heute noch überhaupt kein Gefühl für ihre Verantwortung haben kann? Die nicht einen Schimmer hat, wo sie in 20 Jahren lebt. Da muss ich doch Sonden in eine virtuelle Zukunft legen. Wir müssen denen eine Stimme geben. Deshalb müssen wir auf die Jungen und die Migrantinnen zugehen und können nicht warten, bis sie von selbst kommen.

*Man liest ja bisweilen in den Milieustudien, dass auch junge Leute weniger stark an materiellen Gütern interessiert sind als früher. Das lässt sich von den Jungen ja wahrscheinlich nicht direkt erfragen. Vielleicht über eine offene Themenführung, die, so haben Sie geschrieben, soziale Rohstoffe freilegt. Eine schöne Formulierung, weil «Rohstoffe» heißt, Ressourcen, Ressourcen zum Weiterleben und gesellschaftlichen Gestalten.*

Da können Sie die unterschiedlichen Bilder benutzen, die alle aufs Gleiche hinausgehen. Die Gruppendynamik nach dem Zweiten Weltkrieg hat klar gesagt, dass eine gute Gruppe mehr ist als die Summe ihrer Einzelteile. Das gilt für die Stadtgesellschaft in besonderem Maße. Die Stadtgesellschaft ist nicht die Summe ihrer Einzelbürger, sondern sie ist, wenn sie funktioniert, mehr: Toleranz, Offenheit, Vielfalt, Lernen. Aber dieses Mehr kommt nur zustande, wenn die Menschen miteinander tatsächlich auch etwas zu tun haben, sich auseinandersetzen müssen. Dieses Auseinandersetzen, egal ob es im Alltagsleben oder in der Bewältigung von Aufgaben oder in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist, braucht mehr Kompetenzen. Wir haben zu lange geglaubt, es sei ein Beschulungs- oder Fürsorgethema. Wir müssen aber die Ressourcen mobilisieren: Wie werde ich kooperationsfähig, kompromissfähig, gestaltungsfähig, mitwirkungsfähig? Nicht nur «learning by doing», sondern indem ich die Handlungsfelder ausprobieren, verändere, verbessere, überprüfe, nicht nur auf meinen Nutzen, sondern wie daraus etwas entsteht, was mehr Spaß macht. Das kann ich nur wissen, wenn ich an meinen Werten dran bin. Woher soll ich es sonst wissen?

*Das Gespräch führten Elisabeth Kiderlen und Helga Metzner.*

# Energiewende – ohne die Bürger geht es nicht

«Wenn der Wind des Wandels bläst, bauen die einen Mauern, die anderen Windmühlen.»

*Chinesisches Sprichwort*

Der Umweltgipfel in Doha, wo im Herbst 2012 nur mit Ach und Krach eine handzahme Abschlusserklärung verabschiedet werden konnte, und die Landeshauptstadt Stuttgart, wo die Arbeit an der Energiewende konsequent und stetig vorankommt – das scheinen zwei Welten zu sein. In Doha wurden gemeinsame Zielvereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasen wieder einmal von interessierten Staaten hintertrieben, aber auch die EU und Deutschland haben sich nicht übermäßig engagiert gezeigt. In Stuttgart hingegen liegt der Entwurf für ein Klimaschutzgesetz vor. Darüber hinaus ein Bündel von Maßnahmen, mit denen die CO<sub>2</sub>-Minderungsziele verbindlich festgelegt und bis 2050 eine Reduktion von 90 Prozent durchgesetzt werden könnte. Jetzt sind die Bürger und Bürgerinnen gefragt. Machen sie mit bei diesem streitbaren und keineswegs risikolosen Vorhaben?

## Vorgeschichte

«Was war für Sie das Schönste im letzten Jahr?» wurde Winfried Kretschmann Anfang 2012 gefragt. Seine Antwort: «Eindeutig die Energiewende, die wir in der Ministerpräsidentenkonferenz mitgestaltet haben». Auf dieser Konferenz wurde der Atomausstieg von den Ländern festgeklopft. «Wir haben 14 Punkte einstimmig verabschiedet und damit die Energiewende gestaltet und stark mitgeprägt. Danach dachte ich: Jetzt hat es sich schon gelohnt.»

Den Baden-Württemberger Wahlkampf hatte der grüne Spitzenkandidat Winfried Kretschmann hauptsächlich mit den Themen Ausstieg aus der Atompolitik, Einstieg in die Energiewende und Ausbau der Erneuerbaren bestritten. Und mit der wiederholten Aussage, dass Ökonomie und Ökologie für ihn keine Gegensätze seien. Dann bebte die Erde in Japan und die Kernkraftwerke in Fukushima brannten. Völlig überraschend drehte Kanzlerin Merkel der nun gefühlten grünen Mehrheitsstimmung bei und verkündigte am 15.3.2011 ein Atom-Moratorium. Da waren es noch zwölf Tage bis zur Landtagswahl in Baden-Württemberg. Als die Hochrechnungen über die Bildschirme liefen, wurde schnell klar, dass das Ergebnis eine Sensation bereithielt: Die Grünen hatten 12,5 Prozent zugelegt und konnten nun regieren.

Dem Erfolg voraus ging eine lange Geschichte mit Stichworten wie Wyhl und die Anti-Atomkraft-Bewegung, Mutlangen und die Friedensbewegung, die Gründung des Freiburger Öko-Instituts und schließlich die Eroberung der Rathäuser in den Universitätsstädten Konstanz, Freiburg, Tübingen und Darmstadt durch grüne Bürgermeister. Doch erst die Erhebung des Green New Deals zum Programm beendete das Fremdeln zwischen den Grünen und dem Mittelstand nachhaltig. Mit grünen Produkten und Themen schwarze Zahlen schreiben, das war der Motor für die Entwicklung einer unkomplizierten Nähe zwischen ehemaliger Protestbewegung und dem traditionellen Bürgertum und ermöglichte gegenseitiges Vertrauen und einen grünen Landesvater, der in seiner Regierungserklärung am 25.5.2011 im Stuttgarter Landtag «eine neue Gründerzeit» ausrief und Nachhaltigkeit mit «No nix vrkomme lasse!» übersetzte.

«Wir werden in den nächsten Jahren einen wahren Nachfrageschub bei umwelt- und ressourcenschonenden Produkten erleben», versprach Ministerpräsident Winfried Kretschmann den Badenern und den Württembergern, dies «werden die Leitlinien der Zukunft sein.» Insbesondere betonte er die Förderung von Windenergie, die unter seinem Vorgänger Erwin Teufel nur 0,9 Prozent zum Energiemix des Landes beitragen durfte. Teufel hatte als Ministerpräsident die «Verspargelung» der Landschaft vehement bekämpft, und seine Nachfolger waren ihm darin gefolgt. Nun sollte der Beitrag der Windenergie bis 2020 auf zehn Prozent steigen, das bedeutet beim heutigen Stand der Technik gut hundert neue Räder pro Jahr, bis 2020 tausend. Ob die Bürger das mitmachen? «Ohne die Bürger geht das nicht», sagt Kretschmann in nüchterner Einschätzung der Lage. Auf die Bürger kommt es nun an.

Im Jahr 2000, beim ersten Anlauf zum Ausstieg aus der Kernenergie durch die Schröder-/Fischer-Regierung, spielte Bürgerbeteiligung noch keine große Rolle. Die rot-grünen Koalitionäre suchten die Abstimmung mit den großen Energiekonzernen und den Gewerkschaften an Runden Tischen und in vertraulichen Runden, wobei die Gewerkschaften keineswegs die leichteren Partner waren. Der großindustrielle Aufbau der Atomindustrie entsprach ihren korporatistischen, am klassischen Gegensatz von Lohnarbeit und Kapital ausgerichteten Organisations- und Mobilisierungsstrukturen weit besser als das dezentrale Gefüge der Erneuerbaren. Immerhin, der endgültige Ausstieg aus der Nuklearenergie wurde im sogenannten Atomkonsens auf das Jahr 2022 festgelegt und passierte 2002 in namentlicher Abstimmung den Bundestag. Das Gesetz, das den Vorrang der Erneuerbaren Energien (EEG) festschreibt, wurde seitdem mehrmals angepasst, aber nicht mehr in Frage gestellt. Soweit die Vorgeschichte.

## **Was Energieregime und gesellschaftliche Verfasstheit miteinander zu tun haben**

Werner Abelshauer hat 2010 in einem Aufsatz für Böll.Thema, dem Magazin der Heinrich-Böll-Stiftung, den engen Zusammenhang von Energieregime und gesellschaftlicher Verfasstheit angesprochen. Der Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Bielefeld und Direktor des Instituts für Wissenschafts- und Technikforschung zitiert den SPD-Vorsitzenden August Bebel, der schon 1879 in seinem

damaligen Bestseller *Die Frau und der Sozialismus* von der im Unterschied zur Kohle unerschöpflichen Sonnenenergie schwärmte und davon, wie durch ihre Anwendung der Fortschritt vorangetrieben und die Lebenssituation der Arbeiter verbessert werden könnten. Bebel verfolgte die ersten Experimente zur Umwandlung von Sonnenlicht in Energie mit hohen Erwartungen und sozialistischen Zukunftsträumen. Auch das Desertec-Projekt nahm er vorweg, indem er prognostizierte, dass wenige Quadratkilometer in Nordafrika den Bedarf des Deutschen Reiches befriedigen könnten. Darüber hinaus verstärkten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch der Gebrauch der Wasserkraft und die in den USA beliebt werdenden Windräder die «gesellschaftsverändernde Phantasie» (W. Abelshausen), die die «elektrotechnische Revolution» (F. Engels) weckte. Unendliche Energie – das kann allerdings auch heute Phantasien entzünden, war doch die bisherige Geschichte der Menschheit geprägt von Knappheit und Not und dem zerstörerischen Raubbau an den Ressourcen.

«So war es der raschen Verbreitung des Elektromotors geschuldet, dass die Zentralisierung der Wirtschaft in immer größere Agglomerationen gestoppt und die kleine und mittlere Industrie samt dem Handwerk nicht zum Aussterben verurteilt war. Jene historisch gewachsenen regionalen Verbundsysteme, die noch heute das Rückgrat des deutschen Exports bilden, konnten so überleben und mit ihnen eine wirtschaftlich stabile mittlere Gesellschaftsschicht, die noch immer dem gesellschaftspolitischen Ideal der Deutschen entspricht».<sup>1</sup> Man könnte meinen, Professor Abelshausen hatte, als er dies niederschrieb, das Baden-Württemberger Ländle vor Augen, das auf dem Feld der «Hidden Champions» in der Welt führend ist. Viele dieser heimlichen Marktführer sind Familienunternehmen.

Heute beunruhigen die großen Energiekonzerne die Ablösung von Kohle, Öl und Atomkraft durch die dezentrale Versorgung mit regenerativen Energien und damit zusammenhängend auch die vielfältigen dezentralen Entscheidungsstrukturen. Und so sieht es tatsächlich inzwischen aus: Immer mehr Kommunen nehmen die Energieversorgung wieder in die eigene Hand oder haben es vor. Nach derzeitigen Planungen, so der Verband kommunaler Unternehmer (VKU), «wollen die Stadtwerke in den nächsten Jahren etwa 8,6 Milliarden Euro in den Ausbau von Kraft-Wärme-Koppelung und erneuerbaren Energien investieren.» Welch hübsche Paradoxie: Durch staatlich bestimmtes Handeln, wie es sich beim Atomausstieg, beim Leitungsausbau und bei der Förderung Erneuerbarer Energien zeigt, wird gegenwärtig eine Liberalisierung der Energiemärkte angeschoben, welche den Stadtwerken, Genossenschaften und kleinen Green-Energy-Unternehmen Luft verschafft und wieder so etwas wie Wettbewerb in den bislang fest aufgeteilten Energiemarkt einführt.

Im Jahr 2020 sollen die regenerativen Energien 38 Prozent des Stroms in Baden-Württemberg erzeugen, so der Plan der Landesregierung. Barbara Bosch, Oberbürgermeisterin von Reutlingen und Präsidentin des Baden-Württemberger Städtetags, hat den Ball selbstbewusst aufgenommen: «Die Umsetzung der ehrgeizigen Ziele und das Gelingen der Energiewende werden sich dezentral, also in den Städten und Gemeinden entscheiden.» Aus den vielen Investitionen in Windparks und

1 W. Abelshausen: Going Green. Die Zukunft hat begonnen, in: *Böll.Thema* 1/2010.

Photovoltaikanlagen ist eine Bürgerbewegung geworden, die Spitzenverbände verlieren an Bindekraft gegenüber kleinen Verbänden und Initiativen vor Ort. Das passt zum Trend: Laut einer Studie des Instituts für ökologische Forschung besteht in Deutschland unter den Bürgern «großes Interesse, ihren Energieverbrauch vor Ort selbst zu decken». Es passt zur Statistik: Im Bereich der Erneuerbaren Energie halten derzeit Privatpersonen und Landwirte rund fünfzig Prozent der in Deutschland installierten Leistung. Und es passt zur Theorie, nach der der Wettbewerb der beste Verbraucherschutz sei.

Eine kleine, aber aufschlussreiche Geschichte fand sich am 22.10.2012 auf den Wirtschaftsseiten der *Süddeutschen Zeitung*: Weil die großen Energiekonzerne bei ihren Unternehmungen immer häufiger durch Bürgerproteste behindert werden, hatte RWE eine Studie in Auftrag gegeben. Diese sollte klären, was eigentlich mit den Bürgern los sei. Warum werden sie immer widerspenstiger? Warum wenden sie sich immer kritischer gegen alle nur möglichen Großprojekte? Und wie können die großen Konzerne diesem Trend begegnen? Die Studie kommt zum Ergebnis: durch mehr Bürgerbeteiligung. Der Journalist Markus Balsler fasst in der *Süddeutschen* die Ratschläge der Studie an die Nuklearindustrie folgendermaßen zusammen: Nötig sei, so das Resümee, «ein grundsätzliches Umsteuern bei der Planung von Projekten wie Kraftwerken oder Stromautobahnen. Wirtschaft und Politik müssten versuchen, eine Eskalation durch mehr Bürgerbeteiligung zu vermeiden». Es ist schwer vorstellbar, dass Großkonzerne Bürgerbeteiligung als einen freien und egalitären Prozess aller Beteiligten zur Findung einer Haltung zu einem (umstrittenen) Vorhaben verstehen würden. Es ist allerdings genau so schwer, sich vorzustellen, dass die Bürger Vertrauen in die Energiekonzerne entwickeln würden.

## **Ernstfall Winter – gehen die Bürger von der Fahne?**

Mitte Februar 2012 konnten sich die Atomkonzerne noch einmal kurzfristig Hoffnung auf eine zweite Chance machen. Auf dem Schwarzwälder Feldberg fiel die Temperatur auf gut 20 Grad minus, tagelang war es bitterkalt und in Stuttgart wurde die Landesregierung nervös. Kommt das Land mit nur zwei laufenden Atomkraftwerken, Philippsburg 2 und Neckarwestheim 2, über den Winter? Wie reagieren die Bürger, sollte es in ihren Wohnungen kalt werden? Und wie die Unternehmer, die für ihre Produktion von einem kontinuierlichen Energiefluss abhängig sind? Könnte ein Blackout die Energiewende torpedieren? Die Lage beruhigte sich jedoch schnell, erleichtert konnte der Ministerpräsident auf einer Pressekonferenz Entwarnung geben. Block 3 des Steinkohlekraftwerks Mannheim war aus der Reserve geholt worden, Österreich hatte 1000 Megawatt zusätzlichen Strom geliefert und schließlich konnte Baden-Württemberg sogar Elektrizität nach Frankreich exportieren. Dort schafften es die als sicher gepriesenen Atomkraftwerke kaum noch, die vielen, auf Hochtouren laufenden Elektroheizungen und Nachtspeicheröfen mit Strom zu versorgen. Darüber hinaus war durch das Überfrieren der Flüsse die Kühlung der Nuklearanlagen zum Problem geworden. Für Baden-Württemberg konnte der Ministerpräsident erklären: «Die Versorgungssicherheit ist gewährleistet.»



Übrig blieb die Erkenntnis, dass der Neubau von Gaskraftwerken zum Aufbau von Reserven und zum Austarieren von Schwankungen bei den Erneuerbaren dringend nötig sei. Da aber mit dem Ausbau der Energieleitungen und bei langfristig immer besseren Speichermöglichkeiten solche Kraftwerke seltener benötigt und somit deren Betreiber weniger damit verdienen würden, müsste die bloße Bereitstellung von Energie für den Notfall und nicht, wie üblich, der Verbrauch bezahlt werden. Der Ball liegt jetzt beim Bund und bei der Überlegung, ob ein europäischer Kapazitätsmarkt, in dem unterschiedliche Klimaverhältnisse aufeinander treffen, nicht die klügste Lösung sei, um Reserven aufzubauen und die Schwankungen der Erneuerbaren auszugleichen. Wesentlich weiter ist man damit aber in der Zwischenzeit noch nicht gekommen.

Kann es zum Blackout kommen? Das ist ein Jahr später erneut die Frage, die in allen Medien durchgekaut wird. Zumeist wurde sie mit dem Hinweis auf bessere Vorsorge und vorhandene Reserven verneint. Aber könnte die Atomindustrie heute überhaupt noch von einem Ernstfall profitieren? Interessante Analysen werden da ventiliert: Auch die großen Atomkonzerne könnten nicht alle naslang ihre Energiepolitik neu ausrichten, von der Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke zum Ausbau der Erneuerbaren und zurück. Außerdem, so das Wirtschaftsforum regenerative Energien (IWR) im Oktober 2012, werden «die Kernkraftwerke älter – der Ersatz kostet weltweit über eine Billion Euro bis 2030». Auch deutsche Atomkraftwerke wären da bald an der Reihe. Vielleicht, so ließe sich spekulieren, kam Merkels überraschender Atomausstieg den großen Energiekonzernen gar nicht so ungelegen, ermöglicht er ihnen doch ein gut bezahltes Ende. Bei Gericht hat der Branchenführer EON Schadensersatzforderungen über acht Milliarden Euro eingereicht, RWE über zwei Milliarden und Vattenfall über 3,5 Milliarden. EnBW will auf eine Klage verzichten. «2002, beim ersten Anlauf auf den Atomausstieg, hatten wir mit den Energiekonzernen den Ausstieg im Konsens beschlossen», erzählt Umweltminister Untersteller, «damals sind keine Schadensersatzforderungen aufgelaufen.»

Interessant ist auch die Haltung der Bürger. Haben die Möglichkeit eines Blackouts oder die steigenden Strompreise die Zustimmung zur Energiewende beeinträchtigt? Bislang sieht es nicht so aus. «Trotz steigender Strompreise halten 72 Prozent der Deutschen die Energiewende weiterhin für richtig.» Das ermittelte Emnid im Auftrag der Zeitschrift *Focus* im Oktober 2012. Ein Ergebnis, auf das sich die Ausweitung und Vertiefung der Bürgerbeteiligung, wie sie in Baden-Württemberg insbesondere durch die grünen Ministerien vorangetrieben wird, mit einiger Verlässlichkeit stützen kann.

Stützen kann sich die Regierung aber auch auf die Verbände. Rechtzeitig vor dem nächsten Winter hat sich im Oktober 2012 in Stuttgart die «Monitoring-Gruppe Energiewende» auf Einladung der Landesregierung zum zweiten Mal getroffen. Vertreter der Industrie- und Energiewirtschaftsverbände, des Handwerks, der Gaswirtschaft, der Netzbetreiber, der Gewerkschaften sowie das Öko-Institut diskutierten gemeinsam über die Vorkehrungen für den Winter und überprüfbare Indikatoren für Versorgungslücken. «So behalten wir die Auswirkungen der Energiewende im Land gemeinsam im Blick und sind in der Lage, mögliche Fehlentwicklungen zu erkennen und rechtzeitig zu korrigieren», kommentierte Umweltminister Untersteller

die Einbindung der Verbände. Auch dies eine Art Bürgerbeteiligung, die Frieden durch Kooperation schafft.

## **Einstieg in die Wende 1: In der Klimapolitik bedeutet Bürgerbeteiligung zuerst einmal Energie in Bürgerhand**

Um die Größe der Aufgabe zu ermessen, muss man sich vor Augen halten, dass in Baden-Württemberg bis 2010 rund die Hälfte des Stroms in AKWs erzeugt wurde. Auch deshalb betonen die Verantwortlichen für die tiefgreifende Umstrukturierung der Energiewirtschaft immer wieder, dass sie die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit fest im Blick haben. Umweltminister Untersteller spricht dabei von einem «energiepolitischen Dreieck»: Neben der ökologischen und ökonomischen Verträglichkeit der Energieproduktion sei deren Verlässlichkeit zentral. Um Ängsten entgegenzutreten vereinbarte die Regierung mit den Wirtschaftsverbänden eine ständige Kontrolle von Energiekosten und Versorgungssicherheit. Und zur Absicherung ihrer hochfliegenden Ziele und um nicht als wirklichkeitsfremde Spinner vorgeführt werden zu können, untermauert das Umweltministerium seine Pläne durch wissenschaftliche Studien. So beruht die Zielvorgabe, im Jahr 2020 rund 38 Prozent der Energie durch Erneuerbare zu erzeugen, auf Berechnungen des Baden-Württemberger Zentrums für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung (ZSW).

«Im Bildungsbereich müssen wir Marken setzen, aber nicht zu schnell vorgehen, eher langsamer. Im ganzen Bereich der Energiewende hingegen müssen wir Tempo zulegen, denn das Zeitfenster ist sehr eng», so Winfried Kretschmann in seiner Rede «Ein Jahr grün-rotes Regieren». Die lange vernachlässigte Windenergie spielt dabei die zentrale Rolle. Hier hat «die Aufholjagd begonnen», erklärt der Ministerpräsident. Der Umschwung ist allerdings noch längst nicht erreicht. Im Jahr 2011 konnten in ganz Baden-Württemberg gerade neun Windkraftanlagen gebaut werden, denn 99 Prozent der Landesfläche sind bislang Ausschlussgebiet, ein Erbe der Vorgängerregierungen.

Das neue Landesplanungsgesetz, das im Mai 2012 in Kraft getreten ist, dreht hier die Verhältnisse um. Jetzt gibt es keine grundsätzlichen Ausschlussgebiete mehr für Windanlagen. Wie bisher können im Rahmen der Regionalplanung Vorranggebiete für große Windkraftanlagen ausgewiesen werden, aber die Städte und Kommunen erhalten neben den Regionalverbänden eigene Planungskompetenzen. So können die Kommunen nun auch mit Standorten außerhalb der Vorranggebiete planen. Das ist ein erheblicher Gewinn an Eigenständigkeit und fördert die Eigeninitiative. Bei der Goldgräberstimmung, wie sie inzwischen in manchen Kommunen herrscht, könnte dadurch allerdings auch ein Mehr an unseriöser und überstürzter Planung entstehen.

Dem soll der neue Windatlas entgegenwirken. Das Umweltministerium hat ihn erstellen lassen, um die Datengrundlage über ertragreiche Windregionen zu verbessern und die Diskussion über mögliche Standorte zu versachlichen. Damit steht nun für die Regionen und Kommunen eine Planungshilfe bei der Ausweisung von Vorranggebieten zur Verfügung. Genossenschaften, Bürgergruppen und Investoren

können online prüfen, ob ihre künftige Anlage auf windreichem Gelände steht und sich die Investitionen somit tatsächlich bezahlbar machen würden.

Wo sich der Bau von Windkraftanlagen lohnt, ist eine heiß diskutierte Frage. Deshalb schickte das Umweltministerium den Entwurf des Windatlasses zuerst zur Anhörung an die Verbände, Interessengruppen und Behörden. Anschließend wurde er einem Bürgerbeteiligungsverfahren unterzogen: Bei Konferenzen in jedem der vier Regierungsbezirke diskutierten Bürger und Spezialisten über den Windenergieausbau und die nötigen Investitionsmaßnahmen.

Solche Versammlungen dienen nicht nur der gefühlten Demokratie und finden nicht nur aus abstrakt demokratischen Impulsen der grün-roten Regierung statt. Sie werden auch aus der Einschätzung heraus organisiert, dass das Wissen und die Kenntnisse der Bürger und Bürgerinnen als «Experten des Alltags» für Regierung und Behörden wichtige Hinweise zur Verbesserung oder Präzisierung eines Gesetzesentwurfs liefern könnten. Demokratisch ist eben nicht nur die Beteiligung an Entscheidungen, sondern auch die Teilung und das gegenseitige Anerkennen von Wissen.

Bei der Durchführung des Energieumbaus setzt das Umweltministerium auf einen Doppelschritt: Förderung der Erneuerbaren Energien und Einbindung der Bürger, wobei Bürgerbeteiligung in diesem Rahmen zumeist Teilhabe an dezentralen Energieprojekten heißt. So folgte dem Plan, den Anteil der regenerativen Energien bis 2020 zu verdoppeln, die Einführung von «Kompetenzzentren Energie» zur Beratung von Bürgerinitiativen und Genossenschaften wie auch von Investoren, Regionalverbänden und Planungsbehörden. Das Land fördert die Mitwirkung der Bürger am Klimaschutz und dezentrale Energieanlagen im Besitz von Bürgern oder Genossenschaften. Sie gibt Broschüren mit Best-Practice-Beispielen heraus und bietet Beratung, manchmal auch finanzielle Unterstützung. Dann kam der Städtetag auf die Idee, ein Bündnis zur Klimawende zu schmieden, der Landkreistag schloss sich dem an. Inzwischen ist aus dem Bündnis ein Forum geworden mit vierzig regionalen Energieagenturen, die Effizienzberatung für Privathaushalte anbieten. Alles geht schneller als gedacht, ist aus den Agenturen zu hören, «wir werden von den Ereignissen überholt».

Die Verantwortlichen betonen immer wieder, dass die Energiewende keine Aufgabe sei, die die Regierung allein bewältigen kann. So spielt Kommunikation und das Gespräch eine zentrale Rolle. Im Zusammenhang mit einer langfristig angelegten Akzeptanzkampagne «Energiewende im Dialog» sind alle, vom Ministerpräsidenten über die Staatssekretärin für Bürgerbeteiligung bis zum Umweltminister und dem Minister für ländlichen Raum und ihre Vertreter und Fachexperten, unermüdlich unterwegs. Die Botschaft wird persönlich übergeben auf Konferenzen, bei Ehrungen und Einweihungen, in großen Städten und kleinen Gemeinden, in Schulen und Hochschulen.

An die 100 Tage in diesem Jahr sei er auf Tour gewesen, um die Energiewende zu erklären, Fragen zu beantworten und Einwänden zu begegnen, so Franz Untersteller. «Dabei geht es uns nicht darum, schnelle Akzeptanz für unsere Energie- und Klimapolitik zu erreichen. Es geht uns darum, ein gemeinsames Verständnis zu schaffen für die vor uns liegenden Aufgaben und Zielsetzungen.» Im Großen und Ganzen ist

die Regierungscrew nach einem Jahr Erfahrung nicht unzufrieden: «Wir haben mit großem Protest bei den Windrädern gerechnet», erzählt Gisela Erler, die Staatsrätin für Bürgerbeteiligung, «aber wir bekommen eher die ungeduldige Frage: Warum keine Räder bei uns?» Die Bürgerentscheide im Schwarzwald sind bislang alle zugunsten von Windkraftanlagen ausgegangen.

### *Lasst tausend Räder drehen*

In Stötten am Auerberg im Ostallgäu weiht Kretschmann im September eines der nur neun Windräder ein, die 2011 neu installiert wurden. Ein Tüftlerwunder soll es sein, weil es ganz ohne Verschleiß-intensives Getriebe auskommt. Die Windanlage ist die bislang leistungsstärkste des Landes. Der Ministerpräsident lobt die Neuerung und spricht von der Schande, dass sein Hochtechnologieland so weit hinter den anderen Bundesländern herhinkt: «Wo wenn nicht in Baden-Württemberg mit seiner Infrastruktur in Forschung und Wissenschaft, in Industrie, Dienstleistung und Mittelstand sollte die Windenergie gute Zukunftschancen haben?» Die Philippika des Landesvaters nimmt das Publikum mit Applaus entgegen.

«Energie mitgestalten, Energie mitbestimmen, Energie miterleben! Erleben Sie den genossenschaftlichen Gedanken hautnah.» Mit diesem Spruch wirbt die Bürger-Energiegenossenschaft Murr EG nicht weit von Marbach für die Beteiligung am Geschäftsguthaben der Anlagen, mit dem die regenerativen Energien vor Ort gefördert werden sollen.

Im badischen Emmendingen kommt die traditionelle Montagsdemo im Herbst nicht wie sonst immer auf den Marktplatz zusammen, um weiterhin hartnäckig gegen die Atompolitik zu protestieren – noch sind im Land ja zwei Atomkraftwerke am Netz. Die Protestler ziehen stattdessen symbolträchtig mit der neuen Zeit ins benachbarte Freiamt zur Betrachtung einer neuen Windanlage. Freiamt ist Energiegemeinde, das Städtchen nicht nur energieautark, es erwirtschaftet sogar Energieüberschüsse. Wie es das macht, wird den Besuchern gegen einen finanziellen Beitrag gern gezeigt. Um Freiamt herum hat sich ein blühender Ökotourismus entwickelt, der ordentliches Geld in die Gemeindekasse spült. Die Reihe von energieaktiven Kommunen ließe sich über Seiten hinweg fortsetzen.

Allen drei Kommunen ist gemein, dass ihre Bürgermeister mitnichten Grüne sind, wie man bei so viel ökologischem Engagement und Sachverstand meinen möchte. Sie sind parteilos, oder sie gehören den Freien Wählern an. Die mittelgroßen Kommunen werden in Baden-Württemberg überwiegend von Freien Wählern regiert, die kleinen Gemeinden von der CDU und die größeren von der SPD oder den Grünen. Und es zeigte sich, wie schnell und zupackend die Bürgermeister aller politischen Couleurs die Chancen ergriffen haben, mit grünem Wirtschaften den Geldsäckel ihrer notorisch klammen Gemeinden aufzufüllen, meistens im Konsens und unter Beteiligung der Bürger. Die Hoffnung ist, dass die Energiewende sich als ein großes Entschuldungsprogramm der Kommunen erweisen könnte.

Tatsächlich war eines der ersten Gutachten, die das grüne Umweltministerium 2011 vergab, eine «Studie über Wertschöpfungseffekte durch erneuerbare Energien». Darin wurden die Auswirkungen der Energiewende auf das Einkommen, die Beschäf-

tigung und das Steueraufkommen in Kommunen und durchschnittlichen Landkreisen errechnet. Das Ergebnis sieht gut aus, als Broschüre wurde die gute Nachricht unter die Leute gebracht. Auch die internationale Tagung «Changing the energy system» im September 2012 in Freiburg betonte im Resümee die Bedeutung finanzieller Erlöse: «Economic benefits to the community are an important factor for success.» Für die schnelle Umsetzung der Energiewende, die auf der Zustimmung der Bürger und Bürgerinnen beruhen will, eine wichtige Aussage.

*Modellstädtchen: «Gaildorf macht es besser als Stuttgart»*

Im Sommer 2011 bekommt der damalige Bürgermeister von Gaildorf Besuch von einem Investor, der ihm einen interessanten Vorschlag macht. Der Mann ist Ingenieur und Projektmanager, und er verfolgt ein weltweit einmaliges Konzept von kombinierter Wind- und Wasserenergie. Als Sohn der Stadt und weil hier Wasser und Wind vorhanden sind, will er es in Gaildorf am Kocher verwirklichen. Der Plan von Ingenieur Schechner: Im Rahmen des Projekts «Naturstromspeichers» sollen vier Windräder der jüngsten Generation, allesamt höher als das Ulmer Münster, gebaut werden. In die Türme werden Speicher integriert, in die Wasser vom Kocher gepumpt wird. Bei Windflaute funktioniert das Ganze wie ein kleines Pumpspeicherkraftwerk, das an sechs aufeinander folgenden Tagen drei Stunden lang die Spitzenlast des Energieverbrauchs abdecken kann.

Der Bürgermeister ist angetan, aber er hat vom Streit um den Stuttgarter Bahnhof gelernt: «Ein Kommunikationsdesaster wie bei S21 darf es in Gaildorf nicht geben.» Das bedeutet für ihn, schnell in einen partizipativen Prozess einzusteigen, bevor es Sieger und Verlierer gibt.

Als erstes stellt er das Projekt dem Gemeinderat vor, der ebenfalls angetan ist. Nach einstimmigem Votum im Rat wird die Idee im Internet und in der Zeitung öffentlich gemacht. Am 21. September beruft der Bürgermeister eine erste Informationsversammlung in die Mehrzweckhalle ein. Dort werden Fragen und Einwände gegen das futuristische Vorhaben gesammelt. Im ansonsten experimentierfreudigen Gaildorf, das bereits gut 42 Prozent seines Stroms aus Biomasse bezieht, sind durchaus Ängste vorhanden. Dabei geht es um Schattenwurf, Rotorenlärm, Elektrosmog, herab fliegende Eisbrocken. Und es geht um den Vogel- und Fledermausschutz. Allerdings steckt in dem Projekt Musik: Wird der Naturstromspeicher gebaut, kommen zur Energie aus Biomasse noch einmal 40 Millionen KW hinzu, insgesamt genug, um drei Städte wie Gaildorf zu versorgen.

Gigantismus lautet ein Vorwurf dagegen und Landschaftsverschandelung. Der Investor reagiert prompt. Er stellt Fotos des betroffenen Höhenzuges ins Internet und zeichnet den Ort der künftigen Windräder hinein. Die Kritiker werden aufgefordert, ihren genauen Wohnort anzugeben, dann würde er ihnen ein Bild des künftigen Ausblicks von ihrem Wohnzimmerfenster aus zuschicken.

Auch die Verwaltung von Gaildorf reagiert von Anfang an mit vorbildlicher Transparenz. Alle Fragen werden online gestellt und nach und nach von Experten beantwortet. Weitere Einwände werden dort ebenfalls veröffentlicht und diskutiert. «Gaildorf macht es besser als Stuttgart» steht bald auf der Homepage der Stadt.

Am 11.12. 2012 wird erneut eine Bürgerversammlung einberufen. Es ist die letzte vor dem Bürgerentscheid, der darüber befinden soll, ob der Investor Gemeindegrundstücke am Kocher zur Verfügung gestellt bekommt. Der Saal ist voll bis zum letzten Platz.

Die wichtigsten Personen an diesem Abend sind die Vertreter von Bund, Nabu und einer örtlichen Naturschutzgruppe. Auf ihr Urteil kommt es in diesem idyllischen Städtchen, das auch vom Tourismus lebt, ganz wesentlich an. Und die drei Herren tun das einzig Richtige: Sie schildern die eigene Zerrissenheit und die ihrer Mitglieder, wenn Klimaschutz und Naturschutz nicht mehr wie selbstverständlich unter einen Hut zu bringen sind. Und sie suchen den Kompromiss: Sie fordern eine präzise Kartographierung der Brutgebiete und der Flugbewegungen der Vögel, bevor über den genauen Standort der Windräder entschieden werde. Sie fordern einen sorgfältigen Abwägungsprozess zwischen den Erfordernissen von Klimapolitik und Naturschutz. Und sie sagen, dass der Übergang zu den erneuerbaren Energien letztendlich grundlegend sei für den Erhalt der Natur. Dass die weißhaarigen Naturschützer sich zu einem «Ja» für den Bau der Windräder durchgerungen haben, macht es für viele Gaildorfer leichter, dem nicht unerheblichen Eingriff in die Natur zuzustimmen.

Und noch etwas macht die Zustimmung leichter. Der Naturstromspeicher soll ein Beteiligungsprojekt werden, das auf regionale Eigentümerstruktur ausgelegt ist. Zur Betreibergesellschaft wird, so das Versprechen, auch eine Genossenschaft gehören. Wenn alles gut geht, werden also die Gaildorfer finanziell davon profitieren.

«Wenn die Bürger den Naturstromspeicher ablehnen, wird er nicht gebaut, hatte der Ingenieur auf der Versammlung gesagt. Neben mir meint ein älterer Mann: «Vor zehn Jahren wäre das Projekt von oben durchgezogen worden, jetzt wird mit uns verhandelt. Und demnächst kommen vielleicht Busse mit Energiepolitikern hierher, um unseren Naturstromspeicher anzugucken.»

Am 11. Dezember, also zwei Wochen nach dem landesweiten Volksentscheid über S21, wird mit einem kommunalen Bürgerentscheid über die Zukunft des Naturstromspeichers abgestimmt. Bei einer Wahlbeteiligung von 44,67 Prozent sind 25,20 Prozent der Bürger für den Naturstromspeicher und 19,3 Prozent dagegen. Und wie sehen die politischen Kräfteverhältnisse im Gemeinderat aus? Acht Gemeinderäte gehören einem Freien Wählerverein an, sieben der CDU, fünf der SPD/aktive Bürger und zwei sind ohne Liste. Grüne gibt es derzeit keine in Gaildorf.

Aus diesem bemerkenswerten Beteiligungsprozess, der nur wenige Wochen nach der offiziellen Installierung von Winfried Kretschmann zum Ministerpräsidenten begann und ohne offiziellen Leitfaden auskam, lassen sich durchaus verallgemeinerbare Schlüsse ziehen:

■ Schlüssel für die Akzeptanz von Neuem ist einerseits die frühzeitige Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an den Entscheidungen, die auch eine grundsätzliche Ablehnung des zur Entscheidung anstehenden Projekts zulässt. Andererseits ist es die Beteiligung der Bürger am möglichen Gewinn, also die Wertschöpfung vor Ort.

- Transparenz ist die Voraussetzung für den Abbau vom traditionellen Misstrauen gegen Die-da-oben – ob damit die staatliche Obrigkeit oder große Konzerne gemeint sind – und zur Entwicklung von Vertrauen in den laufenden Prozess.
- Das Auseinanderbrechen von Klimaschutz und Naturschutz kann sowohl für die Umweltschützer wie für die Grünen ein sehr schmerzhafter Prozess sein, der nicht immer so gut ausgehen muss wie in Gaildorf. Man betrachte die heftigen Auseinandersetzungen um den Bau des Pumpspeicherkraftwerks in Atdorf.

Nachtrag, Gaildorf, am 25. Mai 2012: Es hat sich herausgestellt, dass rund um Gaildorf keine Windvorzugsfläche ausgewiesen ist, denn die Windgeschwindigkeiten liegen unterhalb der optimalen Grenzen und die als «regionaler Grünzug» ausgewiesenen Berghöhen beschränken den Bau von Windkraftanlagen. Doch der Bürgermeister von Gaildorf will beim Regionalverband dafür kämpfen, dass der Grünzug kein Ausschlussgrund wird. «Wir wollen, dass da, wo Wind ist, gebaut werden kann.» Der Investor hat inzwischen ein artenschutzrechtliches Gutachten in Auftrag gegeben und auch ein geologisches Gutachten zur Prüfung der Stabilität für den Verlauf der Leitungstrassen. Der Bürgermeister, der von sich selbst als «Marktwirtschaftler» spricht, schimpft, dass das Bemühen um eine Genehmigung für das Naturspeicherkraftwerk eine Prozedur sei, als wollten die Gaildorfer ein Atomkraftwerk bauen.

## **Einstieg in die Wende 2: Das neue Landesklimaschutzgesetz – ein Weg faszinierender Risiken**

Die Verabschiedung des neuen Landesplanungsgesetzes Anfang 2012, das die Erneuerbaren generell, speziell aber die Windenergie fördert, stand am Anfang der Energiewende in Baden-Württemberg. Zustimmung dazu entstand bei den Bürgern und ihren Repräsentanten in Gemeinderat und Bürgermeisteramt unter anderem durch die Perspektive, mit der Energiewende Geld zu verdienen. Zustimmung entstand aber auch durch die Faszination, die lebensnotwendige Energieproduktion in die eigene Hand zu nehmen. Vom Kunden zum Unternehmer.

Der zweite Aufschlag aus dem Umweltministerium im Herbst 2012 ist weit grundsätzlicher. Beim neuen Landesklimaschutzgesetz geht es um die Erderwärmung und den Klimawandel und deren Verhinderung bzw. Linderung. Bis 2020 soll die Reduktion von Treibhausgasen insgesamt 25 Prozent betragen, bis 2050, wie schon erwähnt, 90 Prozent. «Angesichts des parallel verlaufenden Atomausstiegs und den damit verbundenen Änderungen im Erzeugungsmarkt ist dies ein ausgesprochen ambitioniertes Ziel», so der Umweltminister. Und man meint bei diesen Worten seinen Respekt für das eigene Vorhaben geradezu mitzuhören. Und hier nun die Reduktionsziele im Einzelnen:

Sektor	Treibhausgas-Minderungsziel 2020
Stromerzeugung	15% - 18%
Private Haushalte	20% - 28%
Industrie	55% - 60%
Gewerbe, Handel, Dienstleistung	35% - 40%
Verkehr	20% - 25%
Abfallwirtschaft	90%

Bei diesem Vorhaben gelten, mehr noch als bei der Durchsetzung des neuen Landesplanungsgesetzes, die Kretschmann-Worte, dass es ohne die Bürgerinnen und Bürger nicht geht. In dem dazu gehörenden Umsetzungskonzept, dem Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK), werden über hundert praktische Maßnahmen vorgestellt, mit denen die Bürger und Bürgerinnen dieses Ziel erreichen könnten.

Im Vorwort der Broschüre zur «Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung am IEKK» schreibt der Umweltminister: «Die energie- und klimapolitischen Ziele können allerdings nur erreicht werden, wenn in allen relevanten Sektoren zielführende Strategien und Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden. Diese Aufgabe hat Folgen in viele Lebensbereiche hinein.» Weiter schreibt er: «Um die klima- und energiepolitischen Ziele zu erreichen, müssen neue – mitunter auch steinige – Wege gegangen werden.»

Der Minister wirbt für die Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an der Erarbeitung des Klimaschutzkonzepts (IEKK) und damit gleichzeitig um ihre Zustimmung. «Einen kurzen Spaziergang will und kann ich Ihnen daher nicht versprechen, sondern vor uns liegt eine gemeinsame Kraftanstrengung aller gesellschaftlichen Akteure. Deshalb braucht ein so zukunftsweisendes Thema wie die Klima- und Energiepolitik die Unterstützung aller Bürgerinnen und Bürger und aller gesellschaftlichen Kräfte in diesem Land.»

Ein Klimaschutzgesetz, das, nach den Worten des Ministers, «Folgen in viele Lebensbereiche hinein» haben wird, braucht eine besondere Legitimation. Deshalb wurden die Minderungsziele für die unterschiedlichen Sektoren von Wissenschaftlern des Zentrums für Sonnenenergie- und Wasserstoffforschung (ZSW) geprüft und für realistisch befunden. Und deshalb lädt Untersteller vor der üblichen Anhörung der Verbände zur breiten ergebnisoffenen Beratung von Bürgern und Verbänden ein. Durch telefonische Zufallsauswahl werden pro Regierungsbezirk 25 Bürgerinnen und Bürger ermittelt, sie werden aufgefordert, an einem Bürgertisch zum IEKK teilzunehmen. Dabei garantiert die Zufallsauswahl eine gewisse Repräsentativität der Bevölkerungsschichten, des Alters und des Geschlechts.

Ich habe weiter oben bereits davon gesprochen, dass Bürgerbeteiligung, also die Ausweitung und Vertiefung der Demokratie, nicht nur die Partizipation an Entscheidungen beinhaltet, sondern auch die Teilung von Wissen zwischen Regierenden und Bürgerinnen und Bürgern. Weit bedeutsamer und folgenreicher wird Bürgerbeteiligung allerdings bei der Durchsetzung des neuen Klimaschutzgesetzes. Der Beteiligungsprozess wird dabei für alle Protagonisten zum umfassenden Lernprozess – zuerst über die Faktenlage, dann über das unterschiedliche Verständnis der



Faktenlage und die Begründung dafür und schließlich über eine mögliche Kompromissbildung oder Konsensfindung und was diese scheitern lassen könnte.

Ein Beteiligungsprozess ist ein Lernprozess. Ein Zugewinn an Wissen, das Kennenlernen neuer Sichtweisen und Erfahrung im Umgang mit eigenen und fremden Entscheidungskriterien, das ist der Ertrag der Teilnehmer und Teilnehmerinnen. Die wenigsten gehen aus solch einem Prozess so hervor, wie sie hineingegangen sind. Mit einigem Glück hat sich etwas verändert, nämlich die eigene Haltung. Ob das Klimaschutzgesetz dann als «Generationsaufgabe, bei der wir – vielleicht auch über schwierige Zeiten hinweg – den eingeschlagenen Weg nicht verlassen dürfen», verstanden wird, wie es Untersteller gern hätte, wird sich erweisen.

## **Das Konzept für die Bürgerbeteiligung beim Klimaschutzgesetz**

Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes ist fertiggestellt und im Kabinett verabschiedet. Er befindet sich derzeit in der Anhörung. Das Gesetz selbst ist sehr schlank. Da stehen «nur» die Ziele drin: minus 25 Prozent Treibhausgase bis 2020 und minus 90 Prozent bis 2050. Dazu wurde ein Monitoring-Prozess verankert, der den eingeschlagenen Weg regelmäßig überprüfen soll.

Parallel zum Klimaschutzgesetz ist ein Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) entstanden. Der Arbeitsentwurf enthält 110 Maßnahmen zum Energiesparen aus so unterschiedlichen Bereichen wie privater Haushalt, Industrie, Handel und Gewerbe, Landwirtschaft, Tourismus oder Verkehr. Mit diesen Maßnahmen sollen die vorgegebenen Ziele erreicht werden.

Der federführend vom Umweltministerium mit den betroffenen Ministerien erarbeitete Arbeitsentwurf ist noch nicht im Kabinett verabschiedet – aus gutem Grund: Bislang wurden solche Konzeptentwürfe im Kabinett verabschiedet und gingen dann in die Anhörung. Dort konnten sich die Verbände dazu äußern, danach wurde der Entwurf im Kabinett endgültig beschlossen. Jetzt aber wurde erstmals eine umfassende Bürgerbeteiligung vorangestellt. Wie geht das?

Anfang Februar wurden nach dem Zufallsprinzip Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg von einem Dienstleister angerufen. 100 von ihnen sollen für vier so genannte Bürgertische gewonnen werden. Pro Tisch sollen bis zu 25 Bürgerinnen und Bürger zu den Themen Stromversorgung, private Haushalte und Verkehr diskutieren. Die moderierten Bürgertische finden in Ravensburg, Freiburg, Waiblingen und Heidelberg statt, also je einer in jedem Regierungsbezirk.

Gleichzeitig gab es eine Online-Plattform. Jede Bürgerin und jeder Bürger konnte dort bis zum 1. Februar jede einzelne der Maßnahmen mit Noten von minus 4 bis plus 4 bewerten: Man konnte online Rückmeldungen und Kommentare abgeben oder aber sich für einen weiteren, fünften Bürgertisch bewerben.

Alle Bürgermeisterämter wurden gebeten, über dieses Beteiligungsverfahren zu informieren und in ihren Gemeindeblättern hierauf hinzuweisen.

Bürgerinnen und Bürger werden gebeten sich zu melden, wenn sie Interesse haben, am fünften Bürgertisch teilzunehmen.

Parallel dazu gab es zu den unterschiedlichen Themenbereichen Verbändetische mit Vertretern aus Industrie, Handwerk, Umweltverbänden, Tourismus oder Landwirtschaft. Insgesamt waren es also fünf Bürgertische und vier Verbändetische.

Die Bürgertische und die Verbändetische tagten getrennt. Damit sollte erreicht werden, dass nicht sofort Experten etwa aus der Energiewirtschaft mit den »normalen« Laien aus der Bevölkerung an einem Tisch sitzen. Die Gefahr, dass Letztere sagen könnten: «Davon verstehe ich eh nichts, der Experte wird es schon richten», soll auf diese Weise umgangen werden. Stattdessen sollten diejenigen, die auf etwa dem gleichen Niveau diskutieren, an einem Tisch zusammensitzen.

Anschließend bringen die Sprecher oder Sprecherinnen der Bürger- und der Verbändetische, die das gleiche Thema zu bearbeiten hatten, ihre Ergebnisse zusammen. Wenn möglich, fließen auch die Stellungnahmen des jeweiligen Bürgertisches und des entsprechenden Verbändetisches zusammen. Wenn nicht, werden sie getrennt eingereicht. Fachleute und Bürgerinnen und Bürger diskutieren also über die gleichen Dinge, sicherlich auf einem anderen Niveau und mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Zum Schluss sollen die Ergebnisse als Empfehlung in die entsprechenden Ministerien gehen. Dort wird geprüft, was man übernehmen kann oder was zum Beispiel nicht zielführend oder schlichtweg nicht zu finanzieren ist. Und dann erst beschließt das Kabinett.

### *Pumpspeicherkraftwerk Atdorf: Was ist mit einem Runden Tisch zu erreichen?*

In den Kommunen spielt die Musik», erklärt der grüne Umweltminister Franz Untersteller ein ums andere Mal. Die Kommunen sind für ihn die Laboratorien der Zukunft, hier kann sich das Neue am schnellsten durchsetzen. Und hier ist die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger strukturell am einfachsten zu praktizieren. Das hat sich auch am Beispiel Gaildorf gezeigt. Komplizierter wird Bürgerbeteiligung bei schon in Planung befindlichen Großprojekten wie etwa bei S21, der Trassenführung für die neuen Zugverbindungen auf den Fildern bei Stuttgart oder dem geplanten Pumpspeicherkraftwerk (PSW) in Atdorf im Südschwarzwälder Hotzenwald.

Im Jahr 2008 wurden die Pläne für das Pumpspeicherkraftwerk erstmals veröffentlicht, die Fertigstellung war damals von der Schluchsee AG für 2019 angepeilt, inzwischen für 2022. Nach dem Stuttgarter Bahnhofsbaubau würde der Bau des PSW in Atdorf die zweitgrößte Baustelle Baden-Württembergs. Der Bau ist heftig umstritten, die Interessen der Betroffenen sind vielschichtig verwoben und die Fronten durch den jahrelangen Streit festgefahren.

Im kleinen Gaildorf gab es keine wirklich festen Fronten. Hier fand der Interessenskonflikt zwischen dem Wunsch nach Erhalt der noch relativ intakten natür-

lichen Umgebung, die auch den Tourismus beflügelt, und dem Wunsch, von der Energiewende auch privat zu profitieren, im Kopf jedes einzelnen Bürgers und jeder einzelnen Bürgerin statt. Möglich schien eine Win-win-Situation. Deshalb war es auch leicht, einen Kompromiss zu finden.

In Atdorf hingegen lässt sich eine Win-win-Situation auf den ersten Blick nur schwer ausmachen. Die Sorgen, vom künftigen Bau eines Pumpspeicherkraftwerks in Mitleidenschaft gezogen zu werden, sind für viele der Betroffenen existenziell, die Naturzerstörung durch die schiere Größe der Baustelle unabweisbar und die Angst, in Zukunft womöglich im Gefahrenbereich der höchsten Staumauer Deutschlands leben zu müssen, nicht wegzudiskutieren. Eine befriedigende Lösung für alle Teile der Bevölkerung scheint also nur schwer und dann erst in der weiteren Zukunft möglich.

Als er noch energiepolitischer Sprecher der Grünen im Stuttgarter Landtag war, hatte Franz Untersteller zusammen mit André Baumann, Vorsitzender des NABU in Baden-Württemberg, für Atdorf die Einrichtung eines Runden Tisches vorgeschlagen. Einmal Umweltminister konnte er dieses Verfahren durchsetzen. So kam man dann insgesamt fünf Mal zum Runden Tisch im Barockschlösschen von Bad Säckingen zusammen, die letzte Runde fand am 14. Februar 2012 statt.

Am großen Holztisch saßen 26 Personen, viele Männer, wenige Frauen. In der zweiten Reihe noch einmal so viele – Berater, Journalisten, Experten. Da waren die Vertreter der Schluchsee-AG, des Investors, der das Pumpspeicherkraftwerk plant. Da waren die Vertreterinnen und Vertreter der Kur- und Reha-Kliniken, die den Lärm, den Verkehr, den Staub, die aufgewühlte Erde der riesigen Baustelle fürchten und um den Ruf ihrer Kliniken, den Erhalt der Mineralquellen und die eigene Zukunft bangen. Da waren die Bürgermeister der vier tangierten Gemeinden und des Kurorts Bad Säckingen, die Politikerinnen und Politiker aus Kommune und Landtag, der Verein «Bürger pro Atdorf» und die BIs, die vorwiegend Nachteile sehen. Und dann saßen am Tisch die Vertreter von BUND, NABU und Schwarzwaldverein. Eine heiße Mischung aus Zustimmung und Ablehnung, Erwartungen, Befürchtungen und Zukunftsängsten.

Bei der ersten Zusammenkunft am 25. Juni 2011 hatten die Fragen nach dem Grundsätzlichen im Zentrum gestanden (und hier folge ich in Teilen dem Abschlussbericht zum Runden Tisch vom 22. November 2012). Also: Herrscht in der Runde Einigkeit über den bestehenden Klimawandel, die Notwendigkeit einer Energiewende und somit des verstärkten Ausbaus der erneuerbaren Energien? Wenn ja, werden zum Ausgleich der schwankenden Sonnen- und Windenergie neue Speichermöglichkeiten gebraucht? Wenn ja, gehören neue Pumpspeicherkraftwerke dringlich dazu? Und wenn ja, sollen diese auch in Deutschland entstehen?

Ein Runder Tisch wie der in Atdorf ist kein Instrument der direkten Bürgerbeteiligung oder gar des Bürgerentscheids, sondern zunächst einmal ein Mittel, die Zivilgesellschaft einzubeziehen und durch die Beteiligung aller betroffenen Gruppierungen Transparenz über die unterschiedlichen Positionen und Interessen herzustellen. Ein Runder Tisch ist bürgernäher als die üblichen, im Planungsrecht vorgeschriebenen Genehmigungsverfahren, das gilt auch für die Sprache, die sich entgegen der gebräuchlichen Verwaltungs- und Paragraphensprache um Verständlichkeit bemüht. Am Runden Tisch werden die Übereinstimmungen und Gegensätze unter

den Beteiligten offen angesprochen, ein Interessensausgleich vor Ort gesucht und gemeinsam um Kompromisse, zumindest aber um gegenseitiges Verständnis gerungen. Kommt es zu keiner Einigung und klaffen die Positionen weiterhin unvereinbar auseinander, können Kompensationen angeboten und Prozesse angestoßen werden, die in Zukunft der gesamten Region Verbesserungen bieten könnten.

Die Einschätzungen, ob der Runde Tisch Atdorf erfolgreich war oder nicht, gehen auseinander. Beim Kongress «Bürgerbeteiligung und Umwelt» im Juli 2012 in Stuttgart wurde versucht, eine Bilanz zu ziehen. 80 Prozent der Teilnehmer sind bei ihren vorherigen Positionen geblieben, referierte Uwe Bulow vom Institut für Sozialwissenschaft der Universität Stuttgart. Er ist Autor der Begleitstudie zum Beteiligungsprozess in Atdorf. Die Polarisierung sei zwar geblieben, aber die Mehrheit, nämlich 63,7 Prozent hätten von einer wachsenden Ambivalenz berichtet, weil das Verständnis für die Argumente der Gegner zugenommen hätte. Peter Steinbeck von der Schluchsee AG fand, dass sich der Runde Tisch gelohnt habe, die Kompetenz der einzelnen Teilnehmer sei größer geworden, die Dialogbereitschaft gewachsen. Auch Michael Thater, Bürgermeister von Wehr, eine der vier vom Bau betroffenen Gemeinden, sieht es so: «Aus Gegnern sind zwar nicht Befürworter geworden, aber im Allgemeinen ist die Stimmung jetzt doch so, dass dieses wichtige Projekt bei Minimierung von Bauzeit und Risiken durchgezogen werden sollte.» Nur Georg Förster vom Regierungspräsidium in Freiburg fragte nach Aufwand und Ertrag, ob bei so viel Aufwand nicht mehr hätte herauskommen müssen.

Der Runde Tisch in Atdorf war der erste, der vom künftigen Investor finanziert wurde. Die fünf Sitzungen, die Einladung von unabhängigen Experten, die Vergabe von Gutachten durch die verschiedenen beteiligten Gruppierungen und die Moderation kosteten insgesamt 1,6 Millionen Euro. Das Staatssekretariat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung will jetzt prüfen, ob bei größeren Projekten nicht grundsätzlich die Investoren zur Finanzierung der Bürgerbeteiligung herangezogen werden könnten, denn die Kommunen haben dafür nicht genug Geld.

Bei den Investoren sei immer wieder einmal die Sehnsucht zu spüren gewesen, so die Moderatorin des Runden Tisches, Michaela Hustedt, die Entscheidungen möglichst ohne Bürgerbeteiligung geräuschlos über die Bühne zu schaffen. Wilde Phantasien von Wutbürgern aus Lüchow-Dannenberg, die hier aufmarschierten, hätten schon mal die Runde gemacht. Aber auch von den Bürgerinitiativen seien zuweilen Schläge unter die Gürtellinie ausgeteilt worden.

Die Erfahrung zeigt, dass BIs oft sehr aufbrausend sind, sie fühlen sich schnell übergangen, leicht betrogen oder nicht für voll genommen. Da ist es für Investoren eine Herausforderung, so die Moderatorin, mit einer ihnen ungewohnten Emotionalität und oft pathetischen Entrüstung konfrontiert zu werden und einen deeskalierenden Umgang mit den Kontrahenten einzuschlagen. Genauso ist es für manche Umweltaktivisten und betroffene Bürger ungewohnt, das Feindbild Investor beiseite zu legen und sachlich mit ihrem Gegenüber zu argumentieren.

Es ist nicht schwer, sich vorzustellen, wie schnell am Runden Tisch Ärger und Enttäuschungen entstehen können und der weitere Prozess durch Verweigerung, Gereiztheit, Misstrauen aber auch durch Unbeweglichkeit und starre Frontenbildung

erschwert oder unmöglich gemacht werden kann. Es ist aber auch vorstellbar, dass die Teilnehmer und Teilnehmerinnen über die Dauer des Prozesses Vertrauen fassen und sich für neue Überlegungen öffnen, weil sie die Ernsthaftigkeit und das gemeinsame Bemühen um Lösungen von Seiten der anderen Teilnehmer schätzen und einschätzen gelernt haben. Auch diese Lernschritte gehören wesentlich zur Bürgerbeteiligung.

Im Folgenden veröffentlichen wir ein Gespräch mit Michaela Hustedt; sie hat rund ein Jahr, nämlich von Mitte März 2011 bis Mitte Februar 2012, den Runden Tisch in Atdorf moderiert. Als die ehemalige grüne Bundestagsabgeordnete zum ersten Mal nach Bad Säckingen kam, wo der Runde Tisch tagen sollte, fand sie eine sehr emotionale Situation vor: Die künftigen Teilnehmer waren tief zerstritten. Was kann also mit einem Runden Tisch letztendlich erreicht werden?

### **«Das ist es, was man mit einem Runden Tisch erreichen kann»**

#### **Gespräch mit Michaela Hustedt über Möglichkeiten und Grenzen von Moderation am Beispiel des Runden Tisches in Atdorf**

*E.K.: Wird die Angst vor der Atomenergie auf Dauer ausreichen, um die Energiewende durchzusetzen? Diese verlangt ja der Bevölkerung auch etwas ab, Elektrizität wird teurer...*

Michaela Hustedt: Es geht bei der Energiewende ja nicht nur um die Angst vor der Atomenergie, es gibt ja auch die Faszination für Neues: dass wir mit den Erneuerbaren die Energieversorgung sicherstellen können und zwar umweltfreundlich. Dass wir gleichzeitig einen ganz neuen Wirtschaftszweig aufbauen können mit hunderttausenden von Arbeitsplätzen. Dass wir den Innovationsstandort stärken und die ganze Welt unseren Weg, eine entwickelte Industrieland zu 100 Prozent mit Erneuerbaren Energien zu versorgen, spannend findet. Viele fasziniert auch, dass man den großen Konzernen die Energieversorgung aus der Hand nimmt und Energie bürgernah und dezentral erzeugt. Also da gibt es sehr viele positive Motive, nicht nur Angst.

*Es sieht so aus, als käme es in Atdorf nicht zu einem einvernehmlichen Konsens. Was wurde in der Vergangenheit falsch gemacht, dass die Positionen scheinbar unversöhnlich gegeneinander stehen?*

Es ist nicht so, dass in der Region die Leute zu hundert Prozent für oder gegen das Pumpspeicherkraftwerk sind, das gibt es nicht. Zum einen, weil in der Demokratie ein so großer Konsens selten entsteht oder nur dann, wenn man von Beginn an für gemeinsame Ziele und an gemeinsamen Lösungen gearbeitet

hat. Im Fall von Atdorf haben sich die Leute von Anfang an für oder gegen das Projekt positioniert. Als der Runde Tisch begann, gab es niemanden, der nicht eine entschiedene Meinung dazu hatte. Das war auch nicht anders zu erwarten, es geht ja schließlich um einen tiefen Eingriff in die Natur. Und es war auch nicht zu erwarten, dass nach ein paar Sitzungen am Runden Tisch die Gegner des Projekts umgestimmt sind und sagen: Nun sind wir auch dafür. Oder umgekehrt der Investor verzichtet. Das war auch nie Ziel dieses Dialogs.

*Was kann man erwarten von solch einem Prozess, der viel Zeit und viel Geld kostet? Sind sich die Leute näher gekommen?*

In meinen Vorgesprächen habe ich bei vielen Projektgegnern eine tiefe Verbitterung gespürt, dass ihre Argumente nicht gewürdigt wurden und dass es keine ausreichende Transparenz gibt. So etwas kann man am Runden Tisch z.T. auflösen.

*Begann der Runde Tisch unter Grün-Rot?*

Der Runde Tisch wurde von André Baumann vom NABU und Franz Untersteller eingefordert, als letzterer noch der energiepolitische Sprecher der grünen Fraktion in Stuttgarter Landtag war. Er wurde dann unter Grün-Rot eingerichtet, als er Umweltminister wurde. Ein Runder Tisch kann Transparenz herstellen, er kann den Bürgern ermöglichen, ihre Argumente vorzutragen, Alternativen vorzuschlagen, er kann eine ernsthafte Debatte ermöglichen und verhindern, dass Argumente einfach weggewischt werden. Damit kann er zur Versachlichung der Diskussion beitragen. Vor der Einrichtung des Runden Tisches gab es öffentliche Veranstaltungen, die alle Seiten als gruselig empfanden, weil nur gepöbelt wurde. So kam man nicht weiter. Über Public Viewing und Presseberichterstattung können zudem alle Menschen, die das wollen, vor Ort über die Probleme und über die möglichen Lösungen informiert werden. Und indem der Runde Tisch bestimmte Prozesse anstößt, kann er auch der Region helfen, sowohl die Chancen, die durch so ein Projekt entstehen könnten, zu optimieren wie auch die Probleme, die durch eine so riesige Baustelle entstehen würden, zu minimieren. Das ist das, was man erreichen kann, und das ist doch schon mal etwas.

*Bleiben dann die Konflikte am Ende einfach wie eingefroren stehen, etwa der zwischen Naturschützern und Klimaschützern oder Bürgerinitiativen und Bauherren? Entscheidet nun Stuttgart?*

Nein, nicht die Politik entscheidet. Ein Investor hat nach deutschem Gesetz das Recht zu investieren, wenn er alle gesetzlichen Auflagen erfüllt. Es gab ja schon

das Raumordnungsverfahren, zurzeit läuft das Planfeststellungsverfahren. Da werden viele Themen, die am Runden Tisch schon diskutiert wurden, noch einmal gründlich geprüft, z.B. die Frage des Naturschutzes, der Sicherheit des Staudammes, der Lärm- und Staubemissionen. Am Ende muss dann die Genehmigungsbehörde entscheiden, ob der Investor alle gesetzlichen Auflagen erfüllt hat. Und wenn das so ist, hat der Investor das Recht zu bauen.

*Wie geht es dann weiter?*

Danach kommt noch eine Hürde: Nun hat der Investor zwar die Baugenehmigung, aber er muss erklären, ob er wirklich bauen will, ob er in diesen unsicheren Zeiten die Millionen in die Hand nehmen und investieren will. Das ist noch offen, denn die Stromkonzerne haben durch den Atomausstieg weniger Geld zum Investieren zur Verfügung. Zurzeit rechnen sich die Speicher am Markt noch nicht und man weiß nicht so genau, wohin die Politik steuert. Also von daher ist das ein langer Prozess mit offenem Ausgang.

*Jetzt zur Mediation: Was kann sie, was kann sie nicht?*

Runde Tische können nicht erreichen, dass am Ende alle einer Meinung sind. Wer das erwartet, muss enttäuscht werden. Wir leben in einer Demokratie, und die jeweils berechtigten Interessen gehen doch weit auseinander. Also kann das nicht das Ziel sein. Aber wenn die Bürger das Gefühl haben, dass sie ernst genommen wurden mit den Argumenten, die sie auf den Tisch gelegt haben, dass diese auch berücksichtigt werden, wenn die Sache es hergibt, dann ist etwas gewonnen. Noch besser, man findet zumindest bei Unterpunkten zu echten Kompromissen. Und anders als im gesetzlichen Verfahren können die Runden Tische auch Dinge berücksichtigen, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, wie z.B. die Förderung des Tourismus oder die Beteiligung der Bürger an den Gewinnen.

*In der schwäbischen Gemeinde Gaildorf wurde nach einem längeren Mediationsverfahren in einem Bürgerentscheid über eine Windkraftanlage abgestimmt, das wäre ja auch eine Möglichkeit.*

Ja, natürlich kann man das so machen. Die Frage ist nur, was ist der richtige Zeitpunkt dafür. Und wer stimmt ab, das ist noch spannender. Also, wenn man einen Windpark bauen will, da kann man sagen, es stimmt die Kommune ab. Aber wenn man ein Pumpspeicherkraftwerk baut, wer soll da abstimmen? Die benachbarten Kommunen, der Landkreis, ganz Baden-Württemberg, weil alle damit zu tun haben? Immerhin sind Speicher für die Energiewende überregional nötig.

### *Was ist noch wichtig bei der Moderation eines Runden Tisches?*

Da ein Runder Tisch nur eine begrenzte Zeit hat, ist es wichtig, dass er auch nachhaltig wirkt. Das heißt, man muss genau überlegen, welche neuen Prozesse angestoßen werden sollen, damit die Region besser aufgestellt ist, um mit einem so großen Projekt zurecht zu kommen. Wir haben z.B. am Runden Tisch ein Gutachten in Auftrag gegeben, wie der hiesige Tourismus, der Freizeittourismus aber auch der Kurtourismus, mit einer so riesigen Baustelle umgehen könnte. Und es gab sehr gute Ansatzpunkte und Vorschläge für die Bauphase aber auch für die Neuaufstellung nach der Bauphase. Wenn das allerdings nicht weiter gepflegt und entwickelt wird, bringt das nichts. Es muss jetzt jemand her, ein Bürgermeister oder Landrat, der die Verantwortung dafür übernimmt, dass dieser Prozess, der einen wichtigen Impuls gegeben hat, weiterverfolgt wird. Und das haben wir auch so geregelt. Das gilt für den Tourismus, das gilt für die Absicherung der Kliniken, das gilt für das Thema der Anwohnerinteressen, also Immobilienwerte, Verkehrsentwicklung usw. Und es gilt auch für die Idee, dass man aus dieser Region insgesamt eine Klimaschutzregion machen könnte, von der die Bürger profitieren und in die sie auch selbst investieren könnten. Diese Prozesse wurden beim Runden Tisch angestoßen, und die müssen jetzt weiter verfolgt werden, damit die Region davon maximal profitiert.

P.S. Ob die Schluchsee AG Atdorf nun bauen will oder nicht, ist noch unklar. Es heißt, Atdorf rechnet sich zurzeit nicht.

*Das Gespräch führte Elisabeth Kiderlen.*

## **Naturschutz contra Klimaschutz**

Konflikte zwischen Naturschützern und Klimaschützern sind heute in Deutschland, auch in Baden-Württemberg, vielfach an der Tagesordnung. Die einst engen und selbstverständlichen Verbündeten sehen sich inzwischen nicht selten als Gegner, zumindest aber ziehen sie nicht mehr unbedingt an einem Strang. Aber auch an den Grünen selbst scheint mancherorts der Konflikt zwischen Klima- und Umweltpolitik heftig zu zerren. Zum Beispiel im Hotzenwald. Vor Ort sind die Grünen vehement gegen den Bau des großen Pumpspeicherkraftwerks Atdorf, die Landesgrünen hingegen sind mit ebensolcher Vehemenz und Dringlichkeit dafür. Für beide Seiten ein schmerzhafter Gegensatz, denn er berührt ihr Selbstverständnis.

Das hat seine Gründe: Je mehr die Grünen die Politik bestimmen, je konsequenter und erfolgreicher sie die Energiewende vorantreiben, desto deutlicher sind die Folgen des Umbaus zu spüren. Die neuen Energien müssen vom Ort der Produktion zum Ort der Konsumption gebracht werden, und das über Tausende von Trassenkilometern von Nord nach Süd. Darüber hinaus sind für die dezentralen Anlagen neue regionale



Leitungen zu bauen. Das trifft auch im ökologieerprobten Baden-Württemberg nicht selten auf Ablehnung und Widerstand.

Noch einmal das Beispiel Atdorf. Während der NABU die Notwendigkeit des Pumpspeicherkraftwerks im Südschwarzwald bejaht, der Schwarzwaldverein den Bau rundheraus ablehnt, fordert der BUND ein fünfjähriges Moratorium. Diese Position begründet die Landesvorsitzende Brigitte Dahlbender damit, dass sich Deutschland im Um- und Aufbruch befindet, dass der Atomausstieg eine Revolution in der Forschung ausgelöst hat und möglicherweise schon in wenigen Jahren neue intelligente Lösungen zum Zuge kämen. Warum sollte also ein derart gewaltiger Eingriff in die Natur, wie ihn das Pumpspeicherkraftwerk Atdorf bedeutet, zugelassen werden? Ist es undenkbar, dass sich das Kraftwerk am Ende als überflüssig und von der neuen Zeit überholt erweist? Sollten kleinere Speicher nicht erst einmal genügen, zumindest vorübergehend?

Dahlbenders Haltung: «Uns fehlt der Nachweis, dass wir ein so riesiges Pumpspeicherkraftwerk für die Energiewende tatsächlich brauchen werden.» Die Zukunft ist offen. Und ob es immer sinnvoll ist, sehr weit in die Zukunft zu planen? «Zu langfristige Planung kann Innovationen auch verhindern», hieß es auf der Tagung «Innovationen für die ökologische Wende» der Heinrich-Böll-Stiftung. Und von Jürgen Mittelstraß, emeritierter Philosophieprofessor aus Konstanz, ist zu hören: «Echte Durchbrüche gelingen nur, wenn ins Unbekannte gegangen wird.»

An der Entwicklung von Energiespeichern wird derzeit in ganz Deutschland mit Hochdruck gearbeitet. Bundes- wie Landesregierung stellen für die Erforschung und Markteinführung neuer Speichertechnologien Mittel zur Verfügung. In Stuttgart wurde Ende Oktober 2012 die weltweit größte «Power-to-Gas»-Anlage in Betrieb genommen. Sie ist bereits zehnmal leistungsstärker als die drei Jahre alte Versuchsanlage, die ebenfalls vom Zentrum für Sonnenenergie und Wasserstoffforschung (ZSW) betrieben wird. Ist (Öko-)Strom im Überfluss vorhanden, wird er in Methangas verwandelt, in diesem Zustand kann er in normale Gasleitungen eingespeist werden.

Geforscht wird auch an der Speicherung von Energien in Elektroautos oder in großen Batterien, die im Keller untergebracht werden. Und an intelligenten Stromnetzen, sogenannte Smart Grids, die Erzeuger und Verbraucher vernetzen, so dass Strom möglichst dann verbraucht wird, wenn er im Überfluss vorhanden ist. Oder an organischen Solarmodulen, die an Fenstern, Wänden, Dächern, Vorhängen, einfach überall, angebracht werden können und deren Energie direkt vom Verbraucher verwendet werden kann. Doch noch hat der große Durchbruch zu mengentauglichen Formen der Speicherung nicht stattgefunden.

So vertritt Umweltminister Untersteller die konträre Position zu Brigitte Dahlbender. Für ihn hängt das Gelingen der Energiewende nicht davon ab, ob genug erneuerbare Energie produziert werden kann. Diese Frage, das zeigt der unerwartet schnelle Zuwachs im Norden, aber demnächst auch im Süden Deutschlands, sei entschieden. Aber beim Thema Energiespeicherung zur Austarierung der Schwankungen müsse schnellstens gehandelt werden, sonst läuft die Zeit davon. Atdorf sei deshalb unverzichtbar. Und bis der Bau des Pumpspeicherkraftwerks abgeschlossen ist, würden sowieso noch viele Jahre ins Land gehen.

Beide, die Landesvorsitzende des BUND und der Umweltminister, machen ihre Rechnung mit der Zukunft. Für Brigitte Dahlbender ist die Zukunft offen, sie geht von den nicht berechenbaren Möglichkeiten aus, die sich durch die Willensanstrengungen und die Kreativität der Menschen ergeben, und sie vertraut darauf, dass in nicht ferner Zeit neue Konzepte und Technologien entstehen werden. Im Zentrum ihrer Aufmerksamkeit steht deshalb, die Naturzerstörung durch den Energieumbau so gering wie möglich zu halten. Umweltminister Untersteller hingegen stellt sich seiner Verantwortung, indem er vom Ziel aus rückwärts denkt: Was sind der notwendige Einsatz, die benötigte Zeit, die adäquaten Mittel, um die Energiewende bis 2050 weitgehend durchzusetzen? Auf mögliche technische Entwicklungen mag er zwar hoffen, aber – und das ist das Entscheidende – er will und kann in seinen Planungen nicht mit ihnen rechnen. So stehen sich plötzlich der BUND und der Umweltminister, die vor dem Sieg von Grün-Rot immer Verbündete waren, als Kontrahenten gegenüber.

Winfried Kretschmann hat dieses Dilemma schon bald nach seiner Inauguration als Ministerpräsident vorausgesehen: «Natur ist heute ein knappes Gut», hatte er auf einer Veranstaltung in der Heinrich-Böll-Stiftung im Frühjahr 2011 in Stuttgart gesagt und auf die Autobahnen, Straßen, Bahntrassen und Überlandleitungen verwiesen, die die Landschaft immer engmaschiger zerschneiden. Auch deshalb stoße jede Infrastrukturerneuerung, wie sie auch die Energiewende mit sich bringt, oft auf hartnäckigen Widerstand.

Die Energiewende wird «die größte Landschaftsveränderung seit der Industrialisierung» mit sich bringen, formulierte Prof. Hans-Joachim Mengel, der wohl bekannteste Kämpfer gegen Windkraftanlagen, einst entsetzt. Beim Konflikt zwischen Klimaschutz und Naturschutz hat Ministerpräsident Kretschmann dann auch frühzeitig seine Maßstäbe offengelegt: «Wer gegen die Windräder ist, weil er sie als ästhetische Verschandelung der Landschaft betrachtet, hat bei uns zunächst einmal schlechte Karten», erklärte er der Versammlung. «Aber im zweiten Schritt muss man das ernst nehmen.» Warum? Bei der Veranstaltung ließ er das offen, aber der Grund mag wohl darin zu finden sein, dass bei Naturschutz immer auch Heimat mitschwingt, erhalten, bewahren, eben das konservierende, das konservative Moment, für das Winfried Kretschmann ja auch gewählt worden ist.

Häufig sind die Konflikte so angelegt, dass der amtliche Naturschutz vor Ort versucht, sich gegen die übergeordneten Interessen der Klimaschützer zur Wehr zu setzen. Ihrerseits klagen die Klimapolitiker, dass die Naturschützer oft eine Haltung des «Hier nicht» pflegen nach dem Motto: Wir können nicht anders entscheiden, das Naturschutzgesetz gibt uns das so vor, zum Beispiel, dass das Landschaftsbild nicht durch Windanlagen verändert werden darf. Um mögliche Obstruktion zu verhindern, will das Umweltministerium den Klimaschutz nun rechtlich mit dem Naturschutz gleichsetzen. Die Hoffnung: Die Kompromissbildung wird leichter, wenn der Klimaschutz gesetzlich das gleiche Gewicht hat wie der Naturschutz. Ergänzend soll aber auch eine Artenschutzkartierung erstellt werden, um die berechtigten Belange des Naturschutzes der Windkraft gegenüber zu sichern. Bewahren der Vielfalt, Bewahrung der Schönheit.

Es gibt einen Ort in Baden-Württemberg, wo der ansonsten strukturell konservative Naturschutz geradezu umwälzend daherkommt. Zwischen dem Ruhenstein, dem Hohen Ochsenkopf und Kaltenbronn im Nordschwarzwald will die Landesregierung einen Nationalpark um den Bannwald am Wilden See einrichten, an den seit gut 100 Jahren kein Mensch mehr Hand angelegt hat. Das Vorhaben ist umkämpft, die Holzindustrie macht dagegen mobil. Sie hat schon einmal, unter einer CDU-geführten Großen Koalition, das Projekt zum Scheitern gebracht. Damals, 1992, hatte Ministerpräsident Teufel die Idee eines Nationalparks dann auch fallengelassen. Jetzt sind die Menschen der Region an der Planung beteiligt. Über Waldumbau und Borkenkäfer, Wildtiermanagement, den Schutz des Auerhuhns, Infrastruktur, Naturschutz und Biodiversität wird in Arbeitskreisen diskutiert, die Ergebnisse sollen in einem unabhängigen, von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten berücksichtigt werden. Es wird nach Ostern veröffentlicht und anschließend in den anliegenden Landkreisen und Städten mit den Bürgern besprochen. Dann wird man sehen, aber es sieht so aus, als könne es dieses Mal mit dem Nationalpark etwas werden.

## Vom Stand der Dinge

Die Arbeit an der Realisierung der Energiewende geht in Baden-Württemberg demnächst ins dritte Jahr, und bislang stimmen sowohl das Vorgehen der Politik wie auch die Beteiligung der Bürgerschaft optimistisch. Einsicht und Nutzen scheinen beim Thema Energiewende im Großen und Ganzen übereinzustimmen, weshalb es sich für parteipolitische Grabenkämpfe bislang auch nicht eignet. Vorherrschend ist in der Bevölkerung ein überraschend handfester Pragmatismus, als ob die Energiewende im Ländle schon längst beschlossene Sache sei.

Nun konnte die grün-rote Landesregierung in der Umweltpolitik ja tatsächlich auf vielem aufbauen, was die vorigen Landesregierungen gemacht haben. Abgesehen von der Windenergie waren die Christdemokraten im grünen Bereich ja nicht untätig gewesen, nur haben sie die Klima- und Energiepolitik nicht zum Leitmotiv erhoben, sondern es bei einem Thema unter anderen behandelt: Wichtig, aber eben nicht zentral. Die Bürger hatten Solartechnik auf dem Dach und Biomasse in der Grube und fühlten sich gut dabei.

Dem grünen Ministerpräsidenten traut man zu, eine ähnliche Sicht auf die Welt zu haben wie man selbst. Das ist nicht unbedeutend, denn die Bürger und Bürgerinnen fürchten ja nicht nur, dass ihre Interessen nicht wahrgenommen werden. Sie fürchten, dass ihre Art, das Leben wahrzunehmen, von den politischen Repräsentanten nicht geteilt wird, dass ihre Werte, Bedürfnisse und Haltungen dort auf kein aufnahmebereites Gefühl treffen. Mit Kretschmann und seiner grünen Riege fühlen sie sich nicht unwohl: Diese Regierung ginge die Dinge vielleicht nur konsequenter und emphatischer an, als man es gewohnt sei. Aber vielleicht sprechen Kretschmann und Co. bei den Mitmenschen vor allem deren nachdenklichen Anteile an, und vielleicht danken ihnen die Bürger und Bürgerinnen das sogar.

Möglicherweise kommt aber der wahre Testfall erst, wenn die großen Überlandtrassen von Nord nach Süd in Nordbaden ankommen und es nicht mehr nur um das

eigene Windrad auf dem eigenen Land geht, sondern ums Allgemeine. «Dass Deutschland die Energiewende beschlossen hat, ist beeindruckend.» Das sagt Jorgen Randers, Co-Autor von «Die Grenzen des Wachstums» (1972), heute Professor für Klimastrategie in Oslo, in einem Interview am 29.12.2012 in der *Süddeutschen Zeitung*. «Aber es würde mich sehr wundern, wenn das Ganze nicht innerhalb der nächsten fünf Jahre wieder rückgängig gemacht würde.» Der Klimastrategie ist skeptisch gegenüber einer Parteiendemokratie, in der die Politiker im Vierjahresrhythmus um die Gunst der Wähler buhlen und die Wirtschaft darauf angewiesen ist, die schnelle Rendite zu erzielen. Er sehe schlichtweg nicht, «wie wir den Klimawandel mit unserem auf der einen Seite schwerfälligen und auf der anderen Seite so kurzatmigen System in den Griff kriegen sollen.» China mit seinem autoritären System tue in der Klimapolitik mittlerweile mehr als der Westen.

Kretschmann bringt da eine dritte Variante ins Spiel. Nicht die eines autoritären Landeschefs, der unbeeindruckt von den Vorstellungen der Bürger die Energiewende durchzieht, nicht die des Parteipolitikers, der mit allen Mitteln seine Politik verkauft. Er ergänzt stattdessen den Parteienstaat durch ein weiteres demokratisches Element: die kontinuierliche Bürgerbeteiligung. Die Hoffnung ist, dass den Bürgern und Bürgerinnen, denen Verantwortung für das Gemeinwesen zugetraut wird und diese in einem klaren und transparenten Vorgehen miteinander tragen, sich dieser Verantwortung auch gewachsen zeigen und eine Energiewende, die auf das Jahr 2050 zielt, nicht kurzfristigem Denken opfert.

# «Vor allem ein Problem der Kommunikation»

## Gespräch mit Umweltminister Franz Untersteller über Bürgerbeteiligung und die Energiewende

*E.K.: Bald werden die ersten beiden Jahre der grün-roten Legislaturperiode herum sein. Was war das für eine Zeit?*

Franz Untersteller: Eine der interessantesten Zeiten meines Lebens. Minister wird man ja nur einmal im Leben – zumindest in der Regel. Ich habe mich drei Jahrzehnte mit Umweltpolitik befasst und bekomme jetzt, da das Thema Energiewende ganz oben steht, Regierungsverantwortung. Das ist ein Glücksfall. Als Glücksfall habe ich diese Gelegenheit verstanden und als solchen auch angenommen.

*Ist das Leben mit diesem Glücksfall leicht oder schwer?*

Es ist eine ungeheure Belastung, zeitlich. Aber mit guten Leuten um mich herum gelingt die Arbeit dann auch. Ich hatte die üblichen Schwierigkeiten, mich hinein zu finden. Aber nach zwei, drei Monaten Anlauf war ich recht gut drin, und mittlerweile macht mir das richtig Spaß. Wir haben ja auch einiges auf den Weg gebracht: die Windenergie in Baden-Württemberg auf neue Schienen gesetzt, den Klimaschutz gesetzlich verankert ...

*Von Ihnen wird man also nicht den alten Spruch hören: «Die Enkel fechten's besser aus»?*

Nein. Eine Legislaturperiode dauert fünf Jahre; genug Zeit, vieles anzupacken.

*Ist die Energiewende für Sie nur ein organisatorisch-technisches Thema oder mehr?*

Es ist ein organisatorisch-technisches Thema, aber vor allem auch eines der Kommunikation. Ich merke immer wieder, dass wir den Informationsstand der Leute in Sachen Energiewende überschätzen. Deswegen ist es so notwendig, dass wir uns für die Kommunikation viel Zeit nehmen und das intensiv betreiben. Das habe ich in diesen anderthalb Jahren auch so gemacht. Von den rund 200 Veranstaltungen, auf denen ich in diesem Jahr in Baden-Württemberg war, ging's bei mehr als 90 Prozent um die Energiewende. Dazu gehörten vier große Veranstaltungen mit über 500 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern plus Landräte und Regionalverbandsvertreter, und die muss man erst einmal erreichen.

*Sie haben, bald nachdem Sie Minister wurden, eine Untersuchung zur Frage, welche wirtschaftlichen Vorteile die Energiewende den Leuten und Gemeinden bringen könnte, in Auftrag gegeben. War das Ergebnis ermutigend?*

Die Studie finden Sie auf unserer Website. Da können Sie sehen, dass ein Technologiestandort wie Baden-Württemberg mit seinen mittelständischen Unternehmen, den vielen Forschungseinrichtungen – Fraunhofer-Institut, ZSW, die ganzen universitären Einrichtungen – bei der Energiewende zu den Gewinnern gehören wird. Dabei geht es ja um Technologieentwicklung, Konzeptentwicklung und sowas, für ein Land der Tüftler und Denker geradezu ein Geschenk.

*Heißt das, mal abstrakt gesprochen, dass unsere heutigen Utopien im Gegensatz zu denen vergangener Zeiten, den Vorteil haben, machbar und durchsetzbar zu sein?*

Manches hat sich ja tatsächlich gedreht. Wenn man 30 Jahre lang den Kampf gegen die Atomenergie geführt hat, ist der tatsächliche Einstieg in die Energiewende schon etwas Außerordentliches. Bei mir hat das mit meiner Diplomarbeit angefangen, die hieß: «Die Bedeutung der Rheinaue zwischen Wyhl und Weil aus der Sicht der Regionalplanung und deren mögliche Gefährdung durch eine Industrieansiedlung».

*Toller Titel.*

Das Wort «Atomkraftwerk» durfte ich damals nicht benutzen, aber genau darum ging es, um die Planung eines Atomkraftwerkes in Wyhl. Und heute ist dieses Thema in Deutschland erst einmal erledigt.

*Erst einmal? Sie glauben es noch immer nicht?*

Ich gehe nicht davon aus, dass die Wende noch mal rückgängig gemacht wird. Dieses Thema ist erledigt. Nicht erledigt ist die Endlagerproblematik.

*Wie unterscheiden sich die heutigen Debatten von früheren?*

Früher ging es um die grundsätzliche Debatte, um das Für und Wider von Atomtechnologie. Jetzt geht es um praktische Fragen und konkrete Überlegungen, wie Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit am besten zu gewährleisten sind. Es geht um die Gestaltung der Energiewende.

*Sie haben einen Windatlas in Auftrag gegeben ...*

Nein, das hat die vorherige Landesregierung gemacht, ich habe ihn dann veröffentlicht. Das war einer meiner ersten Schritte. Der nächste war, die Hürden gegen den Ausbau der Windenergie zu beseitigen. Baden-Württemberg hat durchaus relevante

Potenziale. Das hängt mit der technologischen Entwicklung zusammen, in den letzten Jahren sind die Anlagen größer und leistungsfähiger geworden.

### *Wie ging es weiter mit der Energiewende?*

Wir haben uns zuerst mit rechtlichen Themen befasst, dem Landesplanungsgesetz, dem Windkrafterlass. Was wir nicht für möglich gehalten haben, ist, dass die Vorgängerregierungen uns riesige Defizite bei der Artenerfassung hinterlassen haben. Wir wissen nicht: Was ist mit den Auerhühnern? Mit den Fledermäusen? Wo sind Rotmilane, Schwarzmilane? Wir sind immer noch dabei, die Artenerfassung zusammen mit der Naturschutzbewegung voranzutreiben. Das ist wichtig für die Rechtssicherheit. Sie können keine Standorte ausweisen, wenn irgendwelche EU-geschützten Arten dort leben.

### *Machen die Bürger mit?*

Bislang ist das positiv. Aber das ist in einem Land, in dem die Regierung jahrelang vor der Verspargelung der Landschaft gewarnt und einen regelrechten Kampf gegen die Windenergie geführt hat, keine Selbstverständlichkeit.

### *Spaltet sich die Befürwortung und Ablehnung von Windanlagen immer noch entlang von Parteigrenzen?*

Auch bei CDU-Leuten gibt es mittlerweile etliche, die sehen, dass die Windenergie eine Riesenchance ist, Entwicklungspotenziale im ländlichen Raum zu mobilisieren. Uns sind natürlich im letzten Jahr, so traurig das war, die Ereignisse in Japan und der Ausstiegsbeschluss aus der Atomenergie zu Hilfe gekommen. Das sehen Sie an mehreren Bürgerentscheiden in ausgewiesenen Tourismusregionen im Schwarzwald, z.B. im Glottertal und Münstertal. Dort haben sich die Bürgerschaften mehrheitlich für den Ausbau der Windenergie ausgesprochen. Oder nehmen Sie Gaildorf, nördlich von Stuttgart. Vor sechs Wochen gab es auch in der Region Pforzheim zwei Bürgerentscheide für den Ausbau der Windenergie. Es wird natürlich nicht überall Hurra geschrien. Es gibt einen namhaften Hotelier im Nordschwarzwald, Chef eines 5-Sterne-Hotels, der meint, dass der Bau einer Windkraftanlage in 1.000 Meter Entfernung von seinem Hotel seinen Betrieb ruinieren würde. Als jemand, der 30 Jahre bei den Grünen ist, habe ich Erfahrung mit Fundis. Er ist einer. Jetzt habe ich gelesen, dass er sich stark macht für den Bau einer großen Seilbahn. Das ginge für ihn offenbar in Ordnung.

### *Wie entwickelt sich die Zustimmung zu Bürgeranlagen?*

Ich habe das Gefühl, es gibt eine ungeheure Bereitschaft in der Bürgerschaft, sich selbst aktiv an Anlagen zu beteiligen. Das Problem dabei ist weniger, das nötige Geld zusammenzubekommen. Die Frage ist mehr, wo sind die Projekte für zum Beispiel

Bürgerwindanlagen? Also, die Zustimmung ist da. Und es ist natürlich auch etwas anderes, wenn das Ding, das ich vor der Nase habe, mir gehört und mein Geld, das bislang auf der Sparkasse lag, sich dort oben im Wind dreht und statt zwei Prozent drei, vier oder fünf Prozent Rendite bringt. Da betrachtet man so eine Anlage anders, als wenn ein anonymes Investor aus Berlin kommt und die Gewinne einfährt.

*Ist Dezentralität in der Energieversorgung für Sie ein Glaubenssatz?*

Ich gehöre nicht zu denen, die glauben, die Energiewende geht nur dezentral. Wir leben in einem Industrieland. Ich nenne Ihnen mal zwei Zahlen: In einem Land, in dem wir im letzten Jahr 81 Terawattstunden Strombedarf hatten und selbst nur 60 Terawattstunden erzeugt haben, heißt das: Wir sind auf Stromimport angewiesen. Das wird künftig eher noch zunehmen, wenn die letzten beiden Kernkraftwerke vom Netz gehen. Doch auch wenn ich einen so großen Bedarf habe, will ich in erster Linie auf die Potenziale der Erneuerbaren zugreifen, also auf Wind on shore und Wind off shore in Norddeutschland. Dafür brauche ich eine entsprechende Netzinfrastruktur. Deswegen stehe ich auch hinter dem Netzentwicklungsplan. Das bedeutet, dass wir im nächsten und übernächsten Jahr verstärkt mit Bürgerinnen und Bürgern ins Gespräch kommen müssen über den Ausbau der großen Transportnetze von Nord nach Süd, die dann in Nordwürttemberg anlanden.

*Sehen Sie einen Zusammenhang zwischen dezentraler Energieproduktion und der gesellschaftlichen Verfasstheit? Anders gefragt: Was bedeutet die dezentrale Energieversorgung für die Gesellschaft?*

In den letzten Jahren gab es immer neue Entwicklungen, die den Leuten Angst machten, etwa das so genannte Cross-Boarder-Leasing. In Stuttgart und anderen Städten unterschrieben die Verantwortlichen Verträge mit zigtausend Seiten. Diese Städte haben ihre Kläranlagen, Müllverbrennungsanlagen oder was sonst noch an US-amerikanische Pensionsfonds oder Hedgefonds verpachtet. Das wurde den Bürgerinnen und Bürgern als die «große Nummer» angekündigt, bei dem die Kommunen viel sparen würden. Die Bürger waren damals schon skeptisch, völlig zu Recht, wie sich dann gezeigt hat. Viele Städte haben mittlerweile festgestellt, dass sie bei diesen Deals Millionen drauflegen mussten.

Die Skepsis gegen weitere Zentralisierung, gegen das Immer-größer, das Immer-undurchschaubarer und Immer-intransparenter hat mit Sicherheit zugenommen. Das hängt natürlich auch mit Auseinandersetzungen wie S21 zusammen. Die Leute wollen jetzt Überschaubarkeit, und da kommt ihnen die Technologieentwicklung der letzten Jahre entgegen. Man muss sehen, Bioenergiedörfer, von denen es in Baden-Württemberg zur Zeit 24 gibt, sind noch nicht so lange möglich. Mittlerweile stehen ja ausgereifte Technologien zur Verfügung, um so etwas zu realisieren.

*Energie in Bürgerhand?*



Ja. Nehmen Sie das Thema Energiegenossenschaften. Auch da zeigt sich der Wunsch, die Dinge wieder in die eigene Hand zu nehmen. Jahrzehntlang haben vier große Konzerne in Deutschland über 80, 90 Prozent der Kraftwerkskapazität verfügt und geschaltet und gewaltet, wie sie lustig und launig waren. Die haben über die Politik auch Einfluss auf die Rahmenbedingungen genommen. Im Moment erleben wir das Gegenteil. Die Macht der Großen schwindet, was nicht heißt, dass es sie nicht mehr gibt. Aber auch die EnBW wird man für die Energiewende in Baden-Württemberg brauchen. Aber neben dem Konzern gibt es jetzt eben auch viele kleine Produzenten.

*Sind dezentrale Energieversorgung und Bürgerbeteiligung Kinder vom gleichen Geist?*

Es ist natürlich ein Unterschied, ob irgendwo am Neckar ein großes Kraftwerk steht mit 600, 700, 800 Megawatt oder ob ich diese 800 Megawatt künftig irgendwo im Land in Form von Windkraft, PV-Anlagen, Biogasanlagen habe. Aber die Anlagen vor Ort werden auch nicht immer mit offenen Armen begrüßt, es gibt Gegenbewegungen. So findet vor Ort die Debatte über das Für und Wider der Energiewende statt. Der Bau von Anlagen führt dazu, dass im ganzen Land intensiv über das Pro und Contra der Energiewende debattiert wird.

*Die Zustimmung vieler Bürger und Kommunen zur Energiewende beruht auch darauf, dass sie von ihr profitieren. Aber das geplante Klimaschutzgesetz wird den Bürgern auch einiges abverlangen. Da geht es ganz real ums Energiesparen. Wie? Wo? Wodurch? Wie schnell?*

Ja, aber die Energiewende ist ein wesentlicher Bestandteil des Klimaschutzgesetzes. Die 25 Prozent Minus beim Ausstoß der Treibhausgase im Land bis zum Jahre 2020 sind eng geknüpft an die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Stromsektor, also an das Ersetzen von atomaren und konventionellen Kapazitäten durch erneuerbare.

*Welche Pläne haben Sie für die CO<sub>2</sub>-Minderung in Haushalt und Industrie?*

Die sind verknüpft mit der Frage: Wie integrieren wir die Erneuerbaren und die Energieeffizienz in den Wärmesektor? Baden-Württemberg war da schon ein Vorreiter. Das Erneuerbare-Wärme-Gesetz hat meine Vorgängerin Tanja Gönner 2007 schon initiiert mit Unterstützung der grünen Oppositionsfraktion im Landtag. Die Sozialdemokraten waren dagegen. Jetzt sind wir dabei, das weiterzuentwickeln.

Beim Neubausektor haben wir das Erneuerbare-Wärme-Gesetz auf Bundesebene. Baden-Württemberg ist aber das einzige Bundesland mit einer gesetzlichen Regelung, die auch im Gebäudebestand angreift. Wer hier die Heizung austauscht, ist verpflichtet, mindestens zehn Prozent des Wärmebedarfs über Erneuerbare abzudecken – oder entsprechende Ersatzmaßnahmen zu treffen. Das gibt es in keinem anderen Bundesland, auch in keinem rot-grün regierten. Ich denke immer: Jungs, Mädels – bitte! Könnt ihr euch von uns abgucken.

*Herr Untersteller, Sie selbst schreiben, dass mit dem Klimaschutzgesetz und den damit verbundenen Maßnahmen neue, mitunter auch steinige Wege gegangen werden müssen. Welche Steine liegen da herum?*

Das liegt auf der Hand: Einsparen, das eigene Verhalten ändern, die eigene Einstellung korrigieren müssen, das ist nicht bequem und macht sicher auch nicht immer Vergnügen. Wenn wir an Einsparpotenziale beim Verkehr denken, dann wird schnell klar, dass das vielleicht auch ein kleines bisschen an unserem Bedürfnis nach absoluter unabhängiger Mobilität kratzt. Nur ein Beispiel, es gibt viele.

*Werden die Bürger am Zustandekommen des Klimaschutzgesetzes beteiligt?*

Ja, das machen wir jetzt. Erst einmal stellen wir die Maßnahmen vor, mit denen wir die Reduktion erreichen könnten. Wir werden hier einen besonderen Beteiligungsprozess der Bürger haben. Das ist etwas Neues. Da machen wir uns viel Hoffnung. Ob es so läuft, müssen wir sehen. Die Hoffnung haben wir. Allein über das Internet haben sich in den ersten beiden Tagen nach der Freischaltung der Beteiligungsseite über 800 Menschen in den Prozess eingebracht. Ich finde, das ist sehr beachtlich.

*Erwarten Sie Widerstand oder Ablehnung?*

Weder Widerstand noch Ablehnung, es geht um eine andere Frage: Finden wir in einer Situation, in der in Doha das Thema Energiewende gerade in die Tonne getreten wurde, hierzulande genug Interesse in der breiten Öffentlichkeit? Sagen die Leute: Ja, wir wollen hier den Klimaschutz voranbringen. Oder sagen sie: Da stand doch gerade was in der Zeitung über Doha, da ist doch eh alles den Bach runtergegangen. Jetzt, da Doha aus meiner Sicht gescheitert ist, geht es darum, dass sich Leute finden, die vorangehen wollen, um zu zeigen, es geht. Und Baden-Württemberg könnte vorangehen. Das ist unser Angebot an die Bürgerschaft und auch an die Verbände. Wenn das gelingt, dann haben wir natürlich einen ganz anderen Rückenwind. Ich kann nach so einem Prozess mit einer ganz anderen Legitimation sagen: Wir haben das mit den Bürgerinnen und Bürgern der Region diskutiert und erarbeitet, und das ist das Ergebnis. Das wäre ein Riesenschritt.

*Haben Sie den Eindruck, dass die Baden-Württemberger ihre Beteiligung an wichtigen Prozessen als selbstverständliches Recht einfordern?*

In einem Land, wo sie wohl 150 Montagsdemonstrationen hatten...

*Das betrifft S21, das ist ein spezieller Fall.*

Ja, aber Sie müssen sehen: S21 strahlt aus auf andere Prozesse. Das beginnt in Stuttgart mit der Diskussion über die Gründung eines Stadtwerks, bei der Bürgerinnen und

Bürger frühzeitig mitreden wollen: Was soll dieses Stadtwerk machen? Wer soll beteiligt sein? Wer nicht? S21 strahlt ja auf alles aus.

*Das Gespräch führte Elisabeth Kiderlen.*

# Grün-roter Bildungsaufbruch

## Schulreformen

«Wenn wir die Kinder des 21. Jahrhunderts von Lehrern mit einem Ausbildungsstand des 20. Jahrhunderts in einem Schulsystem unterrichten lassen, das im 19. Jahrhundert konzipiert wurde und sich seitdem nur graduell verändert hat, dann kann das so nicht funktionieren.» Die Zuspitzung des PISA-Koordinators Andreas Schleicher hat trotz aller Reformmaßnahmen, die nach der ersten PISA-Studie entwickelt wurden, nicht an Brisanz verloren. Der Bundesbildungsbericht 2012 zeigt, dass in Deutschland 15 bis 20 Prozent aller Jugendlichen davon bedroht sind, ihre Schullaufbahn ohne erfolgreichen Abschluss zu beenden. In Deutschland bleibt weiterhin die Herkunft bestimmend und, wie die Bildungssoziologin Jutta Almendinger bilanziert: «Unser Schulsystem ist durchlässig, aber nur nach unten, selten nach oben.» Dagegen stehen die Anforderungen einer zunehmend heterogenen Gesellschaft, die die Schule braucht als Ort, der Chancengleichheit und Inklusion möglich macht.<sup>1</sup>

In der Bildungsforschung ist seit langem Konsens: Das Kardinalproblem des deutschen Bildungswesens ist das dreigliedrige Schulsystem, das die Schülerinnen und Schüler nach wenigen Jahren auf getrennte Schulformen verteilt, die zu unterschiedlichen Schulabschlüssen führen. In international vergleichenden Studien ist belegt, dass in Schulformen, in denen die Schülerinnen und Schüler länger gemeinsam lernen, sowohl leistungsstarke wie auch leistungsschwächere Kinder besser gefördert werden. Auch die im Herbst 2012 erschienene Studie der Bertelsmann-Stiftung zeigt, dass gemeinsames und individuelles Lernen die entscheidenden Faktoren sind, um Bildungserfolge von Herkunft und Status der Eltern zu entkoppeln. Dazu seien offene Bildungswege mit hoher Durchlässigkeit und individualisierten Lernangeboten zu entwickeln.

Die meisten Bundesländer haben in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen, diesem Anspruch gerecht zu werden und zweizügige Schulstrukturen zu entwickeln. Neben dem Gymnasium gibt es nur noch eine Schulform, die Hauptschule, Realschule und Gesamtschule zusammenfasst. Allerdings sind diese Reformansätze nicht überall auf Zustimmung gestoßen, sondern haben teilweise große Sprengkraft entwickelt. Denn es geht um eine Richtungsentscheidung: Die Schulreformer setzen auf die integrative Kraft des gemeinsamen Lernens, das allen

<sup>1</sup> Jutta Almendinger: Das Glück der vielen Jahre, *Tagesspiegel*, 14.10.2012.

Schülern nutzt. Reformgegner sind sich sicher, dass leistungsstarke Schüler bei einer längeren gemeinsamen Schulzeit zu kurz kommen. Sie wollen, dass das Gymnasium unangetastet bleibt.

Die *FAZ* spricht 2008 von einem «galoppierenden Reformwahn», von dem das Land Berlin befallen sei. «Jetzt wird das gesamte System umgemodelt. Die Hauptschule soll verschwinden und die Schüler nach sozialen Quoten auf Sekundarschule und Gymnasium verteilt werden... Nicht Leistung, sondern Herkunft, diesmal die garantiert prekäre, entscheidet demnächst. Hauptsache, die ideologischen Scheuklappen sitzen fest.»

In Hamburg löste das Kernprojekt der schwarz-grünen Schulpolitik, die Einführung einer sechsjährigen Grundschule, einen heftigen Schulkampf aus. Er endete mit einem Bürgerentscheid, der das Reformvorhaben kippte. Die grüne Schulsenatorin hatte zwei Jahr lang für die «Primarschule», das Herzstück des grünen Schulkonzepts, gekämpft und war am Widerstand der gut gebildeten, gut vernetzten Bürger gescheitert. Das Ergebnis bewies auf fatale Weise die Schwäche des schwarz-grünen Verlaufs der Schulreform – und zugleich die soziale Selektivität des direkt demokratischen Verfahrens: In einzelnen Bezirken wie Blankenese gaben rund 65 Prozent der Bürger ihr Votum ab, in einigen der sozial schwachen Bezirke waren es allenfalls 20 Prozent. Der *Spiegel* kommentierte das Ergebnis so: «Partizipation hängt vom Bildungsstand ab – und der entscheidet über nichts Geringeres als das Gelingen unserer Demokratie.»

Nun war mit dem Volksentscheid die Verlängerung der Grundschulzeit gescheitert, nicht aber das ganze Schulgesetz, das die schwarz-grüne Landesregierung bereits verabschiedet hatte. Vor allem mit der Einrichtung der «Stadtteilschule» – als einziger Schulform neben dem Gymnasium – war eine durchaus akzeptable Schulreform auf den Weg gebracht, die allerdings von der grünen Partei, die für «Eine Schule für alle» gekämpft hatte, vielfach als schwacher Kompromiss gewertet wurde. Indem die Stadtteilschule in der Sekundarstufe alle Schulabschlüsse anbietet, kann sie eine größere Durchlässigkeit gewährleisten und so dem Hauptproblem des bisherigen Schulsystems begegnen.

In Baden-Württemberg hielt das Kultusministerium, solange es von der CDU geführt war, am dreigliedrigen Schulsystem fest. Rund 25 Prozent der Schüler besuchten die Hauptschule, die allerdings mit der Option eines mittleren Schulabschlusses aufgewertet wurde. Seit 2010/11 gibt es zudem eine Werkrealschule, die eigentlich keine eigene Schulform, sondern der Hauptschule gleichgestellt ist. Bei Leistungsvergleichen zwischen den Bundesländern schnitt das baden-württembergische Schulsystem dennoch gut ab. Neben Bayern belegten die Schulen regelmäßig Spitzenplätze – allerdings auch, wenn es um den Einfluss der sozialen Herkunft auf den Bildungserfolg geht: Kinder aus akademisch gebildeten Elternhäusern haben eine mehr als sechsmal höhere Chance als intelligente Facharbeiterkinder, das Gymnasium zu besuchen. Kinder mit Migrationshintergrund – inzwischen jede/r dritte Jugendliche unter 18 Jahren – sind noch deutlicher benachteiligt.

Diesem «Armutzeugnis der Vorgängerregierung»<sup>2</sup> will die grün-rote Regierung die Entwicklung eines sozial gerechten Bildungssystems entgegen setzen – und macht den Bildungsaufbruch mit der Einführung der Gemeinschaftsschule zu einem ihrer wichtigsten Schwerpunkte. Sie kann sich dabei auf durchaus innovative Reformansätze und Initiativen stützen, die in einigen Schulen bereits entwickelt und erprobt, allerdings von den CDU-geprägten Schulverwaltungen nicht nur nicht anerkannt, sondern behindert wurden.

Ein landesweit bekanntes Beispiel nicht erwünschter Schulreform war die Initiative des Ravensburger «Schulrebellens» Rudolf Bosch. Der hatte als Rektor einer Hauptschule und Initiator eines Vereins jahrelang für «Längeres gemeinsames Lernen» gekämpft hatte und war dafür disziplinarisch belangt worden; der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende Mappus forderte seine Absetzung als Rektor – und stieß auf einen überraschend breiten Protest. Mehr als 1000 schwäbische Rektoren solidarisierten sich in einen offenen Brief sowohl mit dem entlassungsbedrohten Kollegen wie auch mit den disziplinierten Reformzielen. Rudolf Bosch ergänzte das noch in einem späteren Interview: «Mit so viel Unterstützung von Eltern und Lehrern hatten wir nicht gerechnet. Auch nicht damit, dass einige Journalisten mit ihrer Berichterstattung wie ein Schutzschild für uns sein würden. Das Schöne ist die Erfahrung: Zivilcourage lohnt sich, sie wird honoriert.»<sup>3</sup> Die Honorierung erfolgte nach dem Regierungswechsel im September 2011. Der Schulrebell wurde in die Stabsstelle «Gemeinschaftsschule, Schulmodelle, Inklusion» ins inzwischen SPD-besetzte Kultusministerium berufen und war dort für die konzeptionelle Entwicklung der Gemeinschaftsschule zuständig. Inzwischen ist er Präsident der Schulabteilung am Regierungspräsidium Freiburg.

## Wie gelingt die Einführung der Gemeinschaftsschule?

Die Umsetzung bildungspolitischer Reformprojekte, zumal wenn es um neue Strukturen und eine mögliche Gefährdung der Rolle der Gymnasien geht, ist bisher nicht konfliktfrei gewesen. Einerseits ist die Reformbedürftigkeit des Bildungssystems angesichts der zunehmenden Heterogenität der Schüler unumstritten; aber zugleich macht das Scheitern der Hamburger Regierungskoalition deutlich, wie stark Bedenken und Widerstände bildungsinteressierter Eltern gegenüber einer grundlegenden Neuorientierung schulischen Lernens sind. Daher können Reformvorhaben und entsprechende Gesetzesänderungen nur erfolgreich sein, wenn sie alle Bürgerinnen und Bürger überzeugen und «mitnehmen».

Baden-Württemberg versucht daher – in einem doppelten Paradigmenwechsel –, das selektive Schulsystem nicht in einem Top-down-Prozess zu reformieren, sondern einen landesweiten Planungs- und Aushandlungsprozess zwischen Ministerium, Schulträgern, Schulen und Eltern zu initiieren. Der Ministerpräsident versteht Bildungspolitik «als einen Prozess, der von unten wächst. Dies gilt in besonderem

2 Winfried Kretschmann: Regierungserklärung vom 25.5.2011.

3 Rudolf Bosch in der *Schwäbischen Zeitung* vom 7.4.2011.

Maße für die Einführung der Gemeinschaftsschule. Gemeinsam mit den Menschen vor Ort wollen wir beste Bildungschancen für alle schaffen.»

Die ersten Initiativen des Kultusministeriums sind daher durchaus pragmatisch und offen für neue Planungs- und Beteiligungsprozesse. Es wird keine flächendeckende Einführung des neuen Schultyps gesetzlich verfügt, sondern Schulen und Schulträger können die Einführung der Gemeinschaftsschule beantragen. Die neue Stabsstelle «Gemeinschaftsschule, Schulmodelle, Inklusion» hat die Aufgabe, Schulen, Bürgermeister, Gemeinderäte und andere Akteure, die vor Ort die Einrichtung einer Gemeinschaftsschule planen, zu beraten.

Zugleich bietet die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen Anlass und Chance, neue Verfahren für eine regionale Schulentwicklungsplanung einzuführen. Der massive Rückgang der Schülerzahlen vor allem im ländlichen Raum – rund 25000 Schüler pro Jahr – erfordert die Zusammenarbeit von kommunalen Landesverbänden und Schulträgern. Um die schulische Infrastruktur vor Ort den demographischen Entwicklungen entsprechend weiter zu entwickeln, müssen die Interessen einzelner Kommunen am Erhalt von Schulstandorten berücksichtigt und mit den umliegenden Kommunen verhandelt werden.

Zunächst gab ein «Gesetzentwurf für die Änderung des Schulgesetzes» die wesentlichen Kriterien für die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen vor: die Einbeziehung der Eltern in den Schulalltag, die Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern in Gemeinde und Region, also mit Vereinen, Unternehmen, außerschulischer Jugendarbeit. Daneben sollen die Förderung der Ausbildungsreife, eine durchgängige berufliche Orientierung sowie inklusive Angebote in die jeweiligen Schulkonzepte aufgenommen werden.

Wichtige Rahmenbedingung für die Klassenstufen 5 bis 10 der Gemeinschaftsschule ist vor allem, dass an drei oder vier Tagen ein verbindlicher Ganztagsbetrieb mit rhythmisierten pädagogischen Angeboten gewährleistet wird.

Eine Gemeinschaftsschule erfasst grundsätzlich die Sekundarstufe I (Klassen 5-10). Wenn mindestens 60 Schülerinnen und Schüler die gymnasiale Oberstufe besuchen wollen, kann sie eine Sekundarstufe II (Klassen 11-13) einrichten. Auch die Aufnahme der Primarstufe (Klassen 1-4) in eine Gemeinschaftsschule ist möglich. Insgesamt gibt es also vier Varianten. Welche am besten passt, wird vor Ort entschieden.

Um die unterschiedlichen Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen, müssen *individuelle Lernmethoden* entwickelt werden: Statt Klassen soll es Lerngruppen geben, in denen die Schülerinnen und Schüler nach individuellen Lern- und Förderplänen und im Wechsel von individuellen und kooperativen Lernformen weitgehend eigenverantwortlich arbeiten. Leistungsmessungen sollen durch persönliche Beurteilungen ergänzt werden. Die Einbeziehung der Eltern soll zunächst durch eine aktive Erziehungspartnerschaft, d.h. durch regelmäßigen Austausch über sinnvolle Förderangebote, sowohl in der Schule wie im Elternhaus, und gemeinsame Absprachen erfolgen. Zudem erfordert eine veränderte Lern- und Lehrkultur in den Schulen neue Aus- und Fortbildungsinhalte für Lehrkräfte. Die Entwicklung individueller Lernmethoden und der Umgang mit Heterogenität

in Schulklassen wird künftig eine zentrale Rolle in der Lehrerausbildung spielen. Ebenso sind für die Begleitung und Fortbildung von Schulleitungen und Lehrkräften zentrale Fortbildungsveranstaltungen vorgesehen – und vor allem die Vernetzung der Gemeinschaftsschulen untereinander, um ihre Erfahrungen in der Entwicklung und Umsetzung neuer Konzepte austauschen zu können.

Der Gesetzentwurf war nicht nur ein Startsignal für Schulträger und Kommunen, die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen zu beantragen, sondern zugleich ein «Befreiungsschlag» für die Schulen, die schon zuvor neue Ansätze gewagt hatten und nun, so schätzt es die grüne bildungspolitische Sprecherin, Sandra Boser, ein, «endlich die Akzeptanz von Seiten der Politik bekommen, die sie verdienen. Die Schulen, die zum kommenden Schuljahr starten, haben sich schon seit längerem auf den Weg gemacht und mit individuellen Lernmethoden erfolgreich gearbeitet... Die Gemeinschaftsschule trägt einem gesellschaftlichen Prozess Rechnung. Sie wird gewünscht, und wir ermöglichen nun ihre Umsetzung.»<sup>4</sup>

Dennoch ist überraschend, dass der grün-rote Bildungsaufbruch kaum auf Widerstand stieß. Um die Einrichtung einer Gemeinschaftsschule zu beantragen, waren aber teilweise durchaus schwierige Aushandlungsprozesse erforderlich. Die an der Schulentwicklung beteiligten Akteure – Gemeinden, Schulen, Eltern und Kommunalpolitiker – mussten sich sowohl mit den neuen Schulkonzepten und -strukturen als auch mit den jeweiligen Bedingungen vor Ort und dem Interesse der Gemeinden am Erhalt von Schulstandorten auseinandersetzen. Von Seiten des Ministeriums gab es dazu die Vorgabe, dass Gemeinschaftsschulen zwar dazu beitragen könnten, Schulstandorte in den Kommunen aufrecht zu erhalten, aber die pädagogische Qualität die entscheidende Grundlage für eine Genehmigung sei: «Die Gemeinschaftsschulen sollen durch ihre Qualität überzeugen. Daher werden wir dazu beitragen, dass die ersten Schulen sehr genau ausgewählt werden. Es geht darum herauszufinden: wo gibt es die besten Voraussetzungen, konzeptionell und fachlich. Eine gute Sache braucht ihr Zeit.»<sup>5</sup>

Der Prüfung und Genehmigung der Anträge wurden drei Kriterien zugrunde gelegt. Zunächst muss das pädagogische Konzept der Schule deutlich machen, dass individualisierende und kooperative Lernformen, Ganztagsunterricht oder Inklusion zumindest teilweise eingeführt und umgesetzt werden. Zweitens ist zu klären, ob die baulichen und sachlichen Voraussetzungen für eine Gemeinschaftsschule vorhanden sind oder noch – vor allem zur Umsetzung des Inklusionsprogramms – geschaffen werden müssen. Das dritte Kriterium zielt auf die besonderen Probleme vor allem der ländlichen Räume, die am meisten unter dem Rückgang der Schülerzahlen leiden. Schulen, die sich bewerben, müssen in längerfristiger Perspektive genügend Schüler aufweisen, um zweizügig bleiben zu können; es müssen also stabile Lerngruppen mit jeweils mindestens 20 Schülerinnen und Schülern möglich sein.

Das pädagogische Konzept wurde zunächst von den staatlichen Schulämtern beurteilt, dann bewertete es ein Team von Schulräten und externen Experten «vor

<sup>4</sup> Sandra Boser: Pressemitteilung vom 16.1.2012.

<sup>5</sup> Ministerium für Kultus, Jugend und Sport: Pressemitteilung vom 4.3. 2012.



Ort», um zu prüfen, ob die pädagogische Konzeption auch tatsächlich umgesetzt werden kann. Und zudem spielte bei der Beurteilung eines Antrags zugleich die Frage, wie die Schullandschaft in der jeweiligen Region aussieht und in Zukunft aussehen soll, eine zentrale und durchaus konfliktträchtige Rolle. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens konnten immerhin 42 «Starterschulen» mit Beginn des Schuljahres 2012/23 ihre Arbeit aufnehmen. Größere Städte haben inzwischen eine stringente Planung für die Umsetzung des Zwei-Säulen-Modells entwickelt, in Tübingen ist der Prozess bereits abgeschlossen, dort gibt es keine Haupt- und Werkrealschulen mehr.

Im Herbst 2012 hatten weitere 120 Schulträger für das kommende Schuljahr ihre Anträge eingereicht, von denen einige allerdings kaum Aussicht haben, genehmigt zu werden. Nachdem in der ersten Antragsphase vor allem Hauptschulen und bereits bekannte «Leuchtturm»-Schulen erfolgreich waren, haben sich auch jetzt wieder Haupt- und Werkrealschulen, häufig aus kleinen Kommunen, beworben. Da der ländliche Raum in Baden-Württemberg besonders kleinteilig strukturiert ist, können aber viele der jetzt beantragenden Schulen die Anforderungen an eine Mindestgröße von 40 Schülern pro Jahrgang nicht erfüllen. Um das Problem zu lösen und den Kommunen eine zukunftsfähige Planung zu ermöglichen, wird erst die *regionale Schulentwicklungsplanung*, die gerade erarbeitet wird, eine Grundlage schaffen.

Ein weiteres Problem ist, dass sich bisher nur vier Realschulen beworben haben. Norbert Zeller, der Leiter der Stabsstelle, sieht die Ursache darin, «dass Realschulen eine längere Vorbereitungszeit benötigen, um das notwendige pädagogische Konzept und die Lernkultur der Gemeinschaftsschule auch organisatorisch umsetzen zu können». Jedenfalls zeigt sich hier ein deutlicher Handlungsbedarf. Die Entwicklung eines Zwei-Säulen-Modells wird nur erfolgreich sein, wenn auch Realschulen einbezogen werden. Vor allem aber werden Gemeinschaftsschulen nur dann eine größere Chance haben, sich auch gegenüber dem Gymnasium als attraktive Schulen durchzusetzen, wenn sie alle Schulabschlüsse anbieten.

Mit den unterschiedlichen Interessen an der Einrichtung und Weiterentwicklung von Gemeinschaftsschulen wächst auch die Anforderung der an der Schulentwicklungen interessierten Akteure, über Rahmenbedingungen, Ziele und pädagogische Leitlinien genauer informiert zu werden. Das Ministerium hat daher eine Reihe von «Informationsmedien» entwickelt: Der Internetauftritt ist deutlich erweitert und umgestaltet worden; alle Veröffentlichungen zur Gemeinschaftsschule tragen nun das Logo «Vielfalt macht schlauer»; der Film «Die Gemeinschaftsschule in Baden-Württemberg» wie auch eine Broschüre «Schluss mit Schwarz-Weiß-Denken – mehr Vielfalt» zeigen am Beispiel einzelner Schulen, was die Gemeinschaftsschule ausmacht, wie Kinder selbständig, individuell und gemeinsam lernen und ihre Leistungen verbessern können. Daneben wird es weiterhin regionale Veranstaltungen zu Konzepten und zur Umsetzung der Gemeinschaftsschule geben.

Für 2015 plant das Ministerium eine *Bildungsplanreform* «unter größerer Beteiligung der Öffentlichkeit, als dies je zuvor der Fall war», so die Kultusministerin. In einem Beirat sollen – neben den verschiedenen Landesbeiräten – Bildungsexperten, Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Kirchen und Religionsgruppen beteiligt

sein und die Arbeit der Planungskommissionen begleiten. Diesen Fachkommissionen gehören Lehrkräfte aus allen allgemeinbildenden Schularten an. Die Öffentlichkeit soll über die Online-Beteiligungsplattform des Landes einbezogen werden.

Ziel der Bildungsplanform ist, die mit der Einführung der Gemeinschaftsschule begonnene Neuorientierung der Schulen inhaltlich zu füllen und die Bildungspläne den neuen Strukturen und Lernformen entsprechend weiter zu entwickeln und vor allem eine größere Durchlässigkeit zu gewährleisten. Bisher wurde durch unterschiedliche Inhalte in den Klassenstufen und unterschiedliche Fächerkombinationen in den einzelnen Schularten Durchlässigkeit eher verhindert; die Wahl einer Schulart legte einen bestimmten Abschluss fest. Es geht nun darum, Lernprozesse von den einzelnen Schülerinnen und Schülern her zu entwickeln, individuelle und kooperative Lernformen zu stärken, alle Schüler in ihren Begabungen zu fördern und so den Zugang zu allen Bildungsgängen und -abschlüssen zu öffnen. Zwar erhält jede Schulart einen eigenen Bildungsplan, aber darin werden, so die Ankündigung des Ministeriums, «Inhalte und Kompetenzen, die allen Schularten gemeinsam sind, künftig in der gleichen Jahrgangsstufe gelernt und erworben werden – auf dem Niveau, das den individuellen Voraussetzungen der Schülerin oder des Schülers entspricht».<sup>6</sup>

Individuelles und kooperatives Lernen an allen Schularten steht auch im Mittelpunkt der «Weiterbildung der Lehrerbildung». Um der Heterogenität in den Klassen und damit dem Bedarf an individueller Förderung gerecht zu werden, müssen angehende Lehrerinnen und Lehrer auf ihre neue Rolle als Lernbegleiter vorbereitet werden. Inzwischen wurde in den Seminaren – es gibt in Baden-Württemberg 35 Staatliche Seminare für Didaktik und Lehrerbildung und fünf Pädagogische Fachseminare – daran gearbeitet, den professionellen Umgang mit Vielfalt als Inhalt der Ausbildung zu verankern. Dabei konnten die Seminare der unterschiedlichen Schularten mit den bereits genehmigten Gemeinschaftsschulen kooperieren.

Daneben setzte bereits im Frühjahr 2012 die Wissenschaftsministerin eine Expertenkommission ein, die «Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Lehrerbildung in Baden-Württemberg» erarbeiten soll. Alle neu auszubildenden Lehrerinnen und Lehrer sollen, unabhängig von der Schulart, die professionellen Kompetenzen erwerben, die notwendig sind, um individuelle Förderung und Inklusion in der Schule umsetzen und aktiv an der Schulentwicklung mitarbeiten zu können. Ziel ist darüber hinaus, «Verbesserungspotentiale in der Kooperation zwischen Universität und Pädagogischer Hochschule zu prüfen» und möglichst die Stärken der Universität in der fachwissenschaftlichen Ausbildung noch enger mit den Stärken der PH zu verknüpfen. Um frühzeitig viele Akteure an der Entwicklung ihrer Empfehlungen zu beteiligen, lud die Kommission zu einem «Forum Lehrerbildung» neben den (lehrerbildenden) Universitäten und pädagogischen Hochschulen auch Schulen, Eltern, Lehrerverbände, Vertreter der Kirchen, den Landesschülerbeirat u.a. ein und gab

<sup>6</sup> Kultusportal-bw.de, Mitteilungen: Bildungsplanung 2015, eingesehen am 13.12.2012.

damit den lehrerbildenden Hochschulen die Gelegenheit, sich über ihre jeweiligen Ansätze und Vorhaben auszutauschen.<sup>7</sup>

## Die Mühen der Ebene – Schulreform und Landeshauhalt

Pragmatisches Vorgehen sowie kontinuierliche Beteiligungsprozesse haben eine durchaus wichtige Rolle für die Entwicklung und erste Erfolge des Projekts Bildungsaufbruch gespielt. Die Einführung des neuen Schulmodells ist an vielen Orten gelungen, teilweise parteiübergreifend unterstützt; das Ziel eines landesweiten Zwei-Säulen-Modells wird weiter verfolgt, ebenso wie die Entwicklung inklusiver Schullandschaften; wichtige schulpolitische Akteure, vor allem die Kommunen, wurden in die Entwicklungsprozesse eingebunden. Daneben gab es allerdings Kritik und Protest, zuletzt sogar «Tumult im Landtag»<sup>8</sup>. Der zielte nur am Rande auf die Schulreform und die «Inkompetenz» der Kultusministerin; es brodelte vor allem wegen der Streichung von Lehrerstellen.

Von Beginn an hatte die grün-rote Regierung mit dem gigantischen Schuldenberg von 40 Milliarden Euro zu kämpfen, den CDU und FDP hinterlassen hatten. Auch der Bildungshaushalt war durch nicht ausreichend finanzierte Vorgaben – u.a. durch die Senkung des Klassenteilers – belastet. Mit der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2013/14 steht nun der Abbau von 2200 Lehrerstellen – 1000 im Jahr 2013, weitere 1200 im Jahr 2014 – auf der Agenda. Der soll u.a. mit dem schrittweisen Abbau von rund 8000 Stellen, die bereits unter der Vorgängerregierung zur Streichung vorgesehen waren, begonnen werden. Bei mehr als 40 Prozent Personalkostenanteil am Landesetat einerseits und dem enormen Rückgang der Schülerzahlen andererseits hält die Regierungskoalition die Reduzierung von Lehrerstellen für notwendig und realistisch. Zumal im aktuellen Schuljahr trotz des Schülerrückgangs 4700 Lehrer – so viele wie in den vergangenen Jahren – eingestellt und zusätzliche Mittel für Vertretungskräfte deutlich aufgestockt wurden.

Gleichwohl ging vor allem die Lehrgewerkschaft GEW mit dem Vorwurf, die Reform werde «kaputt gespart», auf Konfrontationskurs. Aus ihrer Sicht klaffen Reformversprechen und Realitäten weit auseinander; im Übrigen sei das Auslaufen von Haupt- und Werkrealschule kein bildungspolitischer Gewinn, sondern diene dazu, Lehrer einzusparen. Die Kritik der Lehrgewerkschaft an Stellenstreichungen folgt der Annahme, dass ein besseres Bildungssystem nur mit besserer Finanzierung zu haben sei.

Neben der Auseinandersetzung um die Streichung von Lehrerstellen werfen die Kritiker dem Ministerium vor, es werde an zu vielen Baustellen gearbeitet und daher seien handwerkliche Fehler gemacht worden. Jedenfalls werden die Unsicherheiten, an welchen Standorten und durch welche Fusionen weitere Gemeinschaftsschulen entstehen und wie Realschulen stärker einbezogen werden können, nicht so bald

7 Kultusportal-bw.de, Mitteilungen: Expertenkommission zur Weiterentwicklung der Lehrerbildung, eingesehen am 13.12.2012.

8 *Süddeutsche Zeitung* vom 15.12.12.

auszuräumen sein. Und erst eine regionale Schulentwicklungsplanung, die Kriterien und Verfahren für zukünftige Genehmigungen vorgibt, kann den Kommunen ermöglichen, vernünftige Entscheidungen zu neuen Schulstandorten zu treffen.

Nicht zuletzt kann ein anspruchsvolles Projekt wie der Bildungsaufbruch nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn es von beiden Regierungsparteien getragen und unterstützt wird. Das ist der SPD bisher weniger gelungen als den Grünen. Die SPD hat zwar das Ministerium übernommen, hat aber ihrer ins Kreuzfeuer geratenen Ministerin kaum Unterstützung zukommen lassen. Zudem hält der Leiter der Stabsstelle «Gemeinschaftsschule, Schulmodelle, Inklusion» das Koalitionskonzept zur Entwicklung des zweizügigen Schulsystems für unzureichend, weil das Gymnasium weiterhin als Schulform angeboten wird. Dagegen hat sich umso deutlicher die Grüne Fraktion, zumal ihre bildungspolitische Sprecherin, als engagierte und zuverlässige Reformstütze erwiesen. Die Kritik, das zentrale bildungspolitische Projekt der Grünen, «Eine Schule für alle», aus den Augen verloren zu haben, lässt sie nicht gelten: «Wir setzen ein Ziel um, für das sich die Grünen seit vielen Jahren stark gemacht haben.»<sup>9</sup>

## Gelungene Projekte

### Beispiel 1: «Erweiterte Kooperation» an der Geschwister-Scholl-Schule

Die Geschwister-Scholl-Schule in Tübingen, bisher ein Schulverbund von Haupt-, Realschule und Gymnasium, entwickelt seit vielen Jahren neue Organisationsformen und pädagogische Konzepte für den gemeinsamen Unterricht von Schülerinnen und Schülern aller Schularten. Seit September 2012 ist die Schule Gemeinschaftsschule (mit gymnasialen G8- und G9-Klassen) und plant als nächste Entwicklungsschritte, Ganztagsunterricht und die Inklusion von Kindern mit Behinderungen einzuführen.

Die Entwicklung eines neuen Profils begann bereits 2007, als aufgrund zurückgehender Schülerzahlen die Hauptschule der GSS geschlossen werden sollte. Aus ersten Überlegungen, wie die Weiterführung der Hauptschule zu sichern sei, wurden zunehmend Ansätze einer Neugestaltung schulischer Lehr- und Lernprozesse. Für das Schuljahr 2009/10 erhielt die Schule dann die Genehmigung, im Rahmen eines Schulversuchs, ihr Modell «Erweiterte Kooperation» zu erproben und kontinuierlich weiter zu entwickeln.

Von Beginn an wurde das Projekt sowohl von der Stadt Tübingen, dem Gemeinderat und der Schulaufsicht wie auch durch die Beteiligung von Eltern und interessierten Bürgerinnen und Bürgern in einer Schulentwicklungs-Arbeitsgruppe unterstützt, die das neue Schulmodell 2009 auf den Weg brachte.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Sandra Boser: Rede im Landtag von Baden-Württemberg am 18.12.2012.

<sup>10</sup> Geschwister-Scholl-Schule: Erweiterte Kooperation – Zielsetzung, Lernkonzepte, Organisation, Tübingen 2010.

Es ging der Schule mit ihrem Modell ausdrücklich nicht darum, erneut eine Debatte über das Schulsystem zu eröffnen, sondern einen Beitrag zur Lerndiskussion zu leisten, die sie bewusst als Real- und Hauptschule mit Beteiligung des Gymnasiums führte. Im Mittelpunkt des Programms «ErKo» stehen «Individuelle Lernangebote für Schülerinnen und Schüler in heterogenen Lerngruppen». Für die Initiatoren heißt das, «die Unterschiedlichkeit der Kinder, ihre Fähigkeiten, ihre Leistungsbereitschaft und ihr Durchhaltevermögen bewusst zum Ausgangspunkt von Schulgestaltung zu machen. Ziel ist es, ein passendes Bildungsangebot zu schaffen für Kinder mit allen Kompetenzausprägungen, um sowohl leistungsschwächeren als auch sehr leistungsstarken Kindern individuelle Lernfortschritte in ihrem jeweiligen Tempo zu ermöglichen.»

Inzwischen hat die Schule in der Umsetzung ihres Programms individualisierte Unterrichtsformen erprobt und neue Lernkonzepte mit vielfältigen Bausteinen entwickelt. Dazu gehören «Lernarrangements» und «Lernpakete» unterschiedlicher Schwierigkeitsgrade in jeweils speziell gestalteten Lernumgebungen. Die Schülerinnen und Schüler arbeiten projektartig, in kooperativer oder individueller Form und übernehmen Verantwortung für ihren Lernprozess. Um ihre Lern- und Kompetenzentwicklung zu begleiten und zu fördern, gibt es – zusätzlich zu einer mehrstufigen pädagogischen Diagnostik – ein engmaschiges Coaching-System, in dem jeweils 8 bis 9 Kinder einem Coach als Lernbegleiter zugeordnet sind. Systematisches, in den Wochenrhythmus der Schule fest verankertes Coaching ermöglicht es, die eigenständigen Lernentscheidungen und Lernorganisation der Schülerinnen und Schüler zu verfolgen und deren Begabungen zu fördern.

Zudem wurde ein «Lernunterstützer-Programm» entwickelt, in dem vor allem externe «Unterstützer» in «Lernateliers» auf die besonderen Vorhaben und Interessen der Schüler eingehen, z. B. in Theater- oder Zirkusprojekten. Daneben tragen auch noch weitere Kooperationen mit einem Bürgerverein zur Planung eines konkreten Bauvorhabens, mit Betrieben und anderen Institutionen des Gemeinwesens zur Öffnung der Schule bei.

Mit der Entwicklung des Programms einer «Erweiterten Kooperation» haben sich nicht nur die Tätigkeiten der Lehrerinnen und Lehrer deutlich verändert; durch die Einführung eines systematischen Coachings und die Kooperation mit externen Partnern hat die Schule neue Handlungsräume eröffnet, für die es bisher kaum erfahrungsgestützte Qualifikationen gab. Inzwischen ist ein umfangreiches Konzept zur begleitenden Fortbildung und Qualifizierung entwickelt, das Seminare, Praktika und Besuche anderer innovativer Schulen für das Kollegium vorsieht. Und die Eltern werden im Laufe des Schuljahrs mehrmals zu Informationen und Diskussionen über die der neuen Lernformen eingeladen.

Nachdem die Schule inzwischen kontinuierliche Entwicklungs- und Diskussionsprozesse in ihrem Alltag als wichtige Voraussetzung nachhaltiger Veränderungen fest verankert hatte, war es nicht überraschend, dass sie in dem

landesweiten Austauschprozess zur Einführung der Gemeinschaftsschule von Beginn an eine wichtige Rolle übernahm. Das Modell der «Erweiterten Kooperation» ebenso wie die Erfahrungen mit dessen Umsetzung stieß bei vielen Lehrerkollegien, von Wissenschaftlern, Eltern und Kommunalpolitikern auf großes Interesse, die Schule hatte einen Ansturm von Besuchern zu bewältigen. Im April 2012 konnte einer der Schulleiter bereits 170 Besuche zählen.

### **Beispiel 2: Netzwerk «Offene Bürgerschule»**

In Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg startete im Jahr 2011 das Netzwerkprojekt «Offene Bürgerschule», zu dem sich mehrere Schulen und sechs Kommunen in den vier Regierungsbezirken Baden-Württembergs zusammenschlossen. Ziel des Netzwerks ist es, Schulen für das Gemeinwesen zu öffnen, um Erfahrungen, Wissen und die Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger in die konkreten Vorhaben und Planungen der Schulen einzubeziehen.

In der Gemeinde Mönchweiler ging es zunächst nur darum, die Hauptschule so zu verändern, dass sie attraktiv wird und überleben kann. Inzwischen haben Grund- und Hauptschule individualisierte Lernformen, Ganztagsunterricht und neue Schulprojekte entwickelt und sich auf den Weg zu einer «offenen Bürgerschule» begeben.

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Neuorientierung der Schule war in der Gemeinde unumstritten; der Gemeinderat bewilligte 30000 Euro, die für die wissenschaftliche Begleitung des Projekts jährlich zu zahlen sind. Allgemein war mit der Schulentwicklung die Erwartung verbunden, auch die Potentiale der Gemeinde zu fördern. Der Bürgermeister sieht die Schule als Motor für die Gemeindeentwicklung. Elternbeiräte sollen zu «Bürgerbeiräten» erweitert werden; sie sollen sich auch mit Fragen der zukünftigen Gestaltung des Gemeinwesens beschäftigen: «Wie wollen wir leben, wie gehen wir miteinander um?»

Es geht also nicht primär um einen neuen Schultyp, sondern eher um eine neue Einstellung zur Schule, zur Bildung und zum Lernen der Kinder. «Lernen und Leben zusammenbringen» ist dann auch das Leitmotiv des Modellprojekts, das Martin Weingardt, Professor an der PH Ludwigsburg, begleitet: «Das pädagogisch Wesentliche lebt nicht aus Ordnungen und Vorgaben, sondern aus Situationen und Begegnungen und den daran anschließenden Auseinandersetzungen und Verständigungen.»<sup>11</sup>

Die Offene Bürgerschule steht für schulisches Lernen, das mit dem Leben und den Bildungsmöglichkeiten im Gemeinwesen eng verbunden ist, um den Schülerinnen und Schülern nachhaltige, lebensnahe Lernerfahrungen zu ermöglichen. Sie sieht sich als zentrale Plattform in einem vielfältigen Netzwerk von lokalen Bildungsorten und Lerngelegenheiten – sowie als «Drehscheibe für

<sup>11</sup> Martin Weingardt: Von der verordneten Schule zur neuen Bürgerschule, in: *Schule im Blickpunkt*, Juli 2010, S.5 .

die Entwicklung von Bürgerbeteiligung». Lokale Bildungsorte zu nutzen kann beispielsweise heißen, dass Werkunterricht für ein Vierteljahr im Metallbereich der Lehrwerkstatt eines lokalen Unternehmens stattfindet und von den Auszubildenden (des zweiten Lehrjahrs) angeleitet wird. Externe Bildungspartner sind aber auch als eigenständige Gestalter von Bildungselementen wie Konzeption und Durchführung von Kursen z. B. «Elektronik» beteiligt.

Neben externen Bildungsexperten und außerschulischen Lernorten gehören zum Konzept der Offenen Bürgerschule neue, auf lokalen Erfahrungen basierende Curricula, selbstverantwortete Lernangebote, die individuelle Begleitung einzelner Schüler sowie ein erheblicher Anteil von Lehrerarbeitszeit, der für Gespräche mit Schülern und die Verständigung mit Kollegen, Eltern und den verschiedenen Bildungspartnern vorgesehen ist.

Dass Bildung «vor Ort» gefördert werden muss und die Kooperation aller Akteure braucht – Eltern, Lehrerkollegien, Schulträger, staatliche Verwaltung, lokale und regionale Wirtschaft – ist eine der zentralen bildungspolitischen Anforderungen. Inzwischen werden auch in anderen Bundesländern bereits lokale Bildungsnetze oder «kommunale Bildungslandschaften» entwickelt. Wie und wie weitgehend Ziele und Konzeption der «Offenen Bürgerschule» in die aktuellen baden-württembergischen Schulentwicklungsplanungen eingehen und welche Realisierungschancen sie haben, muss sich noch zeigen.

# Wie in Europa die Bürgerbeteiligung erweitert und die Demokratie vertieft werden kann

Ich habe zunächst Philosophie studiert. In dieser Disziplin geht es vornehmlich um die Verknüpfung von rationaler Kommunikation mit politischer Theorie. Wann immer ich jedoch die vielfältige Praxis der Partizipation betrachte, bin ich tief bewegt von der Art und Weise, wie Bürgerinnen und Bürger sich engagieren und in Kontakt treten mit Menschen, die fernab ihrer gesellschaftlichen Kreise leben und mit denen sie normalerweise nie ins Gespräch kommen würden. Ja, ich bin immer wieder erstaunt über das gewaltige Engagement und den Sinn für gesellschaftliche Verantwortung.

## Die Transformation der Demokratie

Wenn ich mir jedoch den Zustand unserer Demokratien im Allgemeinen ansehe, komme ich zu der Überzeugung, dass sich die liberale Demokratie in einer Krise befindet. Manche Menschen sprechen sogar von post-demokratischen Zuständen. Das heißt, dass zwar sämtliche demokratischen Institutionen formell funktionieren – wir benutzen sie schließlich. Allerdings sind Energie und Kreativität in andere Bereiche abgewandert.

Ist das wirklich so? Ja und nein! Ja, es geht eine Entpolitisierung vor sich. Ökonomische Überlegungen dominieren politische; vorgebliche praktische Zwänge schränken politischen Spielraum ein. Die Finanzkrise innerhalb der EU und die Notlage von Ländern wie Griechenland und Spanien machen das deutlich. Nicht nur auf europäischem Niveau, auch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene fühlen sich politische Akteure unfähig zu handeln.

Und, ja, es gibt einen massiven Verlust an Vertrauen der Bevölkerung in die Fähigkeit der Regierungen, Probleme zu lösen und die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger zu vertreten: Ein breiter Graben hat sich aufgetan zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den politischen Eliten.

Aber die Lage ist nicht hoffnungslos. Denn während die Entpolitisierung stattfindet, vollzieht sich zugleich auch ein Prozess, den wir «Repolitisierung» nennen können. Das Interesse an alternativen Formen der Partizipation, an direkteren und weniger institutionalisierten Weisen der Bürgerbeteiligung an öffentlichen Entscheidungsprozessen nimmt zu.

In der deutschlandweiten Umfrage Statista 2012 gaben rund 60 Prozent der Bürgerinnen und Bürger an, sich über die Wahl hinaus politisch engagieren zu wollen, aber



nur 30 Prozent können es sich vorstellen, dies innerhalb einer politischen Partei zu tun. Die Zahl der Bürgerbewegungen, Bürgerinitiativen und Verfahren zur Bürgerbeteiligung ist während der vergangenen 20 Jahre stetig gestiegen.

Angesichts der Summe der Erfahrungen in unterschiedlichen Teilen Europas und der USA, besteht für mich kein Zweifel, dass ein staunenswertes Potential an Kreativität und Energie existiert, dessen Ziel es ist, die Demokratie zu vertiefen und die Machtausübung der Bürger auf neuartige Weisen auszudehnen.

## Das durchwachsene Bild der Bürgerbeteiligung

Betrachten wir die jüngsten Initiativen zur Bürgerbeteiligung genauer, so ergibt sich ein eher durchwachsenes Bild. Es gibt einige gute Beispiele, aber auch jede Menge schlechte. Sehen wir uns zwei Beispiele aus Deutschland an: Das eine war ein guter Dialog über einen Filter für einen Tunnel in Schwäbisch-Gmünd (Baden-Württemberg), um den unter den Anwohnern ein heftiger Streit entbrannt war. Normale Bürger und Experten wurden zu einem frühen Zeitpunkt zu einem Gespräch zusammengebracht, und das gesamte Verfahren wurde auf professionelle Weise durchgeführt. Das Resultat: Die Installation des Filters wurde aus guten Gründen verhindert, und im Anschluss daran legte sich der Protest.

Ein schlechtes Beispiel bietet der Online-Dialog über die Zukunft Deutschlands, eine Initiative von Bundeskanzlerin Merkel, die im vergangenen Februar stattfand. Der sogenannte Ideenwettbewerb ist von vielen Seiten als rein symbolischer Akt bzw. PR-Maßnahme kritisiert worden. 11000 Vorschläge wurden von den Bürgern eingereicht, und bis heute ist völlig ungewiss, was aus ihnen werden soll. Die Gesamtkosten dieses Bürger-Dialogs im Internet betragen rund 2 Millionen Euro.

Die Mehrzahl der Parteien und Entscheidungsträger suchen momentan dringend nach adäquaten Verfahrensweisen der Bürgerbeteiligung. Warum jetzt? Weil nach Fukushima in Deutschland die «Energiewende» beschlossen wurde. Jetzt besteht große Furcht vor massiven Protesten auf lokaler und regionaler Ebene, da die Menschen von den Maßnahmen für die Energiewende betroffen sein werden, wenn man beispielsweise Leitungen durch ihre Gärten verlegt.

Entscheidungsträger in der Politik glauben, dass sich die kurzfristigen Kosten einer Bürgerbeteiligung mittelfristig reduzieren: Man hofft, dass Konflikte im Vorfeld verhindert und die Umsetzung der Maßnahmen reibungsloser verlaufen werden. Demnach ist die Motivation also in erster Linie eine funktionale: Bürgerbeteiligung ist ein Mittel zu dem Zweck, Akzeptanz für eine politische Maßnahme zu erreichen.

Selbstverständlich existieren weitere (eher normative) Beweggründe für die Förderung der Bürgerbeteiligung: zum Beispiel die Stärkung von gesellschaftlichem Zusammenhalt und Solidarität sowie eine Re-Legitimierung des politischen Systems und eine Vertiefung der Demokratie. Eine derartige Perspektive lässt die Meinungsäußerung der Bürgerinnen und Bürger und die Stärkung ihrer Rechte als Wert an sich erscheinen.

In jedem Fall werden in den nächsten Jahren viele Verfahren zur Bürgerbeteiligung in allen Regionen Deutschlands (und anderer Staaten Europas) durchgeführt.

Es ist allerdings wichtig zu verstehen, dass Beteiligung nicht per se *gut*, d.h. nicht per se *demokratisch* und *effektiv* ist. Auch ist es selbstverständlich, dass nur solche Verfahren ihre Kosten rechtfertigen, die gut durchgeführt werden.

## Was ist «gute» Bürgerbeteiligung?

Damit es demokratisch und effektiv sein kann, muss ein Bürgerbeteiligungsverfahren einige entscheidende Faktoren berücksichtigen:

- Alle kennen Stuttgart 21. Hier haben wir ein Beispiel, bei dem sämtliche Versuche einer echten Beteiligung viel zu spät unternommen worden sind. – In einem guten Verfahren zur Bürgerbeteiligung, muss es Spielraum, etwas zu entscheiden geben. Wird Bürgerbeteiligung lediglich als Instrument zur Legitimierung bereits beschlossener Politik und Maßnahmen benutzt, handelt es sich um reine Augenschere.
- Erinnern wir uns an Angela Merkels Online-Zukunftsdialog, bei dem unklar ist, was mit den 11000 von Bürgern eingesandten Vorschlägen geschehen soll. – Beteiligung muss eine Wirkung auf den politischen Entscheidungsprozess erzielen. Das bedeutet nicht zwingend, dass die Bürger letztlich über das zur Debatte stehende Thema entscheiden, sondern dass es ein verbindliches Feedback von den Repräsentanten und Beamten gibt, wie sie mit den Vorschlägen der Bürger umgehen werden.
- Ich habe zufällig ein Beteiligungsverfahren studiert, bei dem man die Bürger darüber täuschte, woran sie beteiligt wurden. – Das Ziel von Bürgerbeteiligung muss von Anfang an klar sein: Besteht das Ziel lediglich darin, die Bürger zu informieren? Soll ihr Ratschlag eingeholt werden? Oder soll eine partnerschaftliche Mitbestimmung, ein Mitregieren, entwickelt werden, bei der Bürger echte Entscheidungen treffen? Die Regeln des Verfahrens müssen transparent sein, was die Frage einschließt, ob es einen Spielraum für die Einflussnahme der Bürger auf das Verfahren selbst gibt. Damit der Anschein einer Parteilichkeit vermieden wird, sollten die Rollen der Organisatoren, der Teilnehmer, Experten und unabhängigen Prozessbegleiter ebenfalls klar definiert sein. In jedem Fall gilt: Klarheit in all diesen Punkten ist nicht nur für die Teilnehmenden, sondern auch für die breite Öffentlichkeit entscheidend für den Erfolg der Bürgerbeteiligung.
- In manchen Fällen wurde die falsche Methodik gewählt oder ein Verfahren, ohne zuvor sorgfältig die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Umstände zu analysieren. – Folglich ist auch die Wahl der Methodik von entscheidender Bedeutung. Die Organisatoren der Bürgerbeteiligung müssen wissen, was für einen bestimmten Bereich, eine bestimmte Fragestellung oder eine bestimmte politische Entscheidungsebene angemessen ist.
- Bürgerbeteiligung wird häufig dafür kritisiert, die üblichen Verdächtigen anzuziehen. Es werden überproportional viele wohlhabende, gut ausgebildete Menschen einbezogen, die über viel Zeit und Internetkenntnisse verfügen. – Die Teilnehmer sollten sozusagen «repräsentativ» für die Gesamtbevölkerung sein. Sie sollten aus allen sozialen Schichten und Gruppen kommen, sodass möglichst

alle Ausgangsmeinungen, die in der Gesellschaft existieren, im Wesentlichen in der Debatte vertreten werden. Die grundlegende Frage lautet: Wie können wir solche Bürgerinnen und Bürger erreichen, bei denen weniger Bildung und politisches Interesse vorhanden ist? Der Schlüssel liegt in der Rekrutierung von Teilnehmenden nach gesellschaftlichen Kategorien wie Geschlecht, Alter und Bildungsstand. Die vielleicht dringlichste Herausforderung der Bürgerbeteiligung ist die Mobilisierung und Bemächtigung gerade der Bürgerinnen und Bürger, die sich von der Gesellschaft im Stich gelassen fühlen – im sozialen wie im politischen Sinn.

- Häufig wird unterstellt, dass der Durchschnittsbürger nicht sachkundig genug sei, um am Entscheidungsprozess beteiligt werden zu können, der letztlich ohnehin dann von den gebildeten, fachkundigen und rhetorisch brillierenden Teilnehmenden dominiert werde. – Sämtliche notwendigen Informationen müssen allen Teilnehmern zur Verfügung stehen. Auch sollte jeder seine und jede ihre Meinung unabhängig von Bildungsniveau und rhetorischen Fähigkeiten sagen können. Bürgerbeteiligung muss auch integrativ sein. Das stellt natürlich eine Herausforderung bei der Internet-Teilnahme dar. Für umfassende, integrative und qualitativ hochstehende Debatten zwischen den Menschen benötigt man professionelle Moderation oder Begleitung im Internet.

Folglich bedeutet eine *gute Bürgerbeteiligung*, dass sie professionell (und effektiv) unter Maßgabe der genannten Faktoren durchgeführt wird.

## Wie können wir eine gute Bürgerbeteiligung in Europa realisieren?

Als erstes brauchen wir einen politischen Willen, der Bürgerbeteiligung ernstnimmt. Wir brauchen Politikerinnen und Politiker sowie Beamtinnen und Beamte, die genuine Verfahren der Beteiligung organisieren wollen (gemäß der eben genannten Punkte) und mit den Bürgerinnen und Bürgern auf Augenhöhe interagieren.

Aber die Kräfte des Wandels bei solchen Entwicklungen sind nicht nur «überzeugte» Politikerinnen und Politiker und Staatsbedienstete, sondern auch die Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft.

Welche konkreten Maßnahmen brauchen wir schließlich für eine solche Entwicklung?

*Erstens* benötigen wir eine kolossale Kapazitätssteigerung in der Verwaltung. In einer Studie der Bertelsmann Stiftung gab die Mehrheit von hundert befragten deutschen Beamtinnen und Beamten auf Landes- und Bundesebene an, dass es ungefähr 10 Jahre dauern würde, eine partizipatorische Struktur aufzubauen. Beinahe alle Befragten gaben an, überhaupt nicht dafür ausgebildet zu sein, Beteiligungsverfahren zu initiieren. Folglich müssen wir die Staatsbediensteten durch Weiterbildungsmaßnahmen dazu befähigen; aber wir brauchen darüber hinaus eine Professionalisierung der anderen Beteiligten (z.B. Berater und Moderatoren) für ihre Arbeit im politischen Prozess, beispielsweise eine Verbesserung ihres Wissens um demokratische Prinzipien.

*Zweitens* benötigen wir eine Methodologie, bevor wir uns für adäquate Methoden entscheiden können. Es ist wichtig zu betonen, dass gute Bürgerbeteiligung häufig in einer Mischform aus unterschiedlichen Methoden besteht, konzipiert für diese eine Situation. Was die Organisatoren demnach brauchen, ist ein praktisches Werkzeug, das ihnen dabei hilft festzustellen, welche Methode (oder Mischform) die wirkungsvollste und die wünschenswerteste ist. Das Werkzeug muss über reichhaltige Informationen zu den Auswahlmechanismen, Nutzen und Werten, Stärken wie Schwächen der unterschiedlichen Methoden und ihre jeweiligen Ermächtigungspotentiale für die Bürger verfügen. Für die Entwicklung einer solchen Methodologie benötigen wir ein besseres Verständnis des Nutzens der Bürgerbeteiligung: Was funktioniert und warum? Was sind die langfristigen Auswirkungen?

Zu diesem Zweck könnten wir beispielsweise die wissenschaftliche Forschung in Europa bündeln.

*Drittens* benötigen wir schließlich einen klar definierten konstitutionellen Rahmen. Ein verfassungsmäßiger Rahmen auf Kreis-, Landes- und Bundesebene würde die Bürgerbeteiligung im größeren politischen Umfeld etablieren und darüber hinaus definieren, wie sie sich zu den Verfahrensweisen und Institutionen der repräsentativen Demokratie verhält. (Die erste Aufnahme der Bürgerbeteiligung in die Verfassung einer europäischen Region ist gerade jetzt in Vorarlberg im Gange.)

Letztlich wäre es hilfreich, wenn sich improvisierte Initiativen vermeiden ließen – und damit der Eindruck unter den Bürgerinnen und Bürgern, dass sie vereinnahmt oder nicht ernstgenommen werden.

Wenn wir entschlossen diesen Prozess vorantreiben, wenn es den politischen Willen gibt und das Engagement der Zivilgesellschaft, für eine Kapazitätssteigerung, eine Methodologie und einen klaren Verfassungsrahmen zu sorgen, dann wird es uns gelingen, eine neue politische Kultur zu verankern.

Eine Kultur von gegenseitigem Zuhören und wechselseitiger Wertschätzung.

Eine Kultur, die Entscheidungsprozesse nicht länger als top-down, sondern als offen und zirkulär behandelt.

Eine Kultur, die das demokratische System wieder vertieft und politisiert.

# Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie – das Stuttgarter Vermächtnis

## Zwischen Akzeptanzmanagement und Vertiefung der Demokratie

Was Fukushima für den Ausstieg aus der Atomenergie, das bedeutet «Stuttgart 21» für die Debatte über Bürgerbeteiligung. In der öffentlichen Meinung hat sich ein politischer Dammbbruch vollzogen. Die Staumauer repräsentativer Alleinvertretungsansprüche hat Löcher bekommen, und eine allmähliche Abkehr vom «repräsentativen Absolutismus» (Wolf-Dieter Narr) scheint nicht mehr ausgeschlossen. Zumindest wird «Demokratie» nicht länger umstandslos mit Parteien, Wahlen und Parlamenten gleichgesetzt. Direkte Formen der Demokratie sind gefragt, seien es nun Bürgerbegehren und Bürgerentscheide oder vielfältige Varianten der Bürgerbeteiligung von Zukunftskonferenzen bis zu Bürgerhaushalten. Gegen mehr Beteiligung ist heute (fast) niemand mehr.

Ausgangspunkt und Lehrstück war der langjährige Konflikt um das Stuttgarter Bahnprojek. Obwohl Landes- und Kommunalparlamente intensiv damit befasst waren und die Regeln der förmlichen Beteiligung bei Infrastrukturprojekten entlang der üblichen Maßstäbe eingehalten wurden, wuchs das Legitimationsdefizit dieses Großprojekts stetig an. Ein zunächst im Kommunalwahlkampf versprochenes Bürgerbegehren fand nicht statt. Dafür entfaltete sich eine breite phantasievolle regionale Protestbewegung, die durch ebenso brutale wie törichte Akte polizeilicher Repression zusätzliche überregionale Aufmerksamkeit erfuhr. Schließlich sollte ein ungewöhnliches Moderationsverfahren, die sogenannte «Geißler-Schlichtung», nachträglich für Befriedung sorgen. Erst die Abwahl der politisch Verantwortlichen in Land und Stadt sowie ein landesweiter Volksentscheid, der allerdings zugunsten des unterirdischen Bahnprojek ausging, versprachen eine Besänftigung des Konflikts.<sup>1</sup>

Nachdem im Dezember 2012 die Deutsche Bahn AG eine drastische Erhöhung der Baukosten ankündigt hat, geht der Streit in die nächste Runde – mit ungewissem

1 Eine eingehende kritische Analyse der Geißler-Moderation und des nachfolgenden Volksentscheids zu Stuttgart 21 bietet Dieter Rucht: Akzeptanzbeschaffung als Legitimationsersatz: Der Fall Stuttgart 21. In: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. *Leviathan*, Sonderband 27/2012, Baden-Baden, S. 339-358.

Ausgang, war doch der Bürgerentscheid mit einem Kostendeckel versehen worden, der nun erneut weit geöffnet werden soll. Damit zerbröseln die Verbindlichkeiten des Volksentscheids. Die S21-Gegner können sich jedenfalls in ihren finanziellen Vorbehalten bestätigt sehen. Erneut droht die Zuspitzung eines Konflikts, der von konservativen Beobachtern längst besorgt als Menetekel des «Standorts Deutschland»<sup>2</sup> und seiner demokratischen Verfassung wahrgenommen wird.

Auch wenn die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 aktuell keineswegs befriedet sind, sondern nur in eine nächste Runde gehen, lassen sich zwei Entwicklungen beobachten, um die es in diesem Beitrag gehen soll. Zum einen geht es um eine erweiterte demokratiepolitische Agenda. Gesucht werden neue Formen der politischen Legitimation, die dazu beitragen können, die Kluft zwischen den formal legitimen Entscheidungsverfahren einerseits und ihrer nachlassenden Bindungswirkung in der Bevölkerung andererseits zu schließen oder zumindest zu verkleinern.<sup>3</sup> Erweiterte Beteiligungsverfahren sollen einen sinnvollen Gebrauch von der «Weisheit der Vielen» machen und zu besseren Lösungen führen. Gerade die kompetenten Alternativvorschläge der S21-Gegner, die durch die Fernsehübertragung der Geißler-Moderation einem Millionenpublikum zugänglich gemacht wurden, begründen die Erwartung, dass es nicht nur um das Abnicken von Expertenvorschlägen geht, sondern um eine offene Debatte über Alternativen, die auch die Null-Option einschließen kann. «Mehr Demokratie» lautet deshalb die Konsequenz aus dem Bahnhofskonflikt. Je tiefer die Eingriffe von Infrastrukturprojekten und Industrieansiedlungen in das Alltagsleben der Bürgerinnen und Bürger ausfallen, desto intensiver sollten Betroffene und Besorgte beteiligt werden.

Zum anderen konnte sich durch das Ergebnis der Volksabstimmung eine politische Tendenz bestätigt sehen, die auf sozialtechnisches Akzeptanzmanagement setzt.<sup>4</sup> «Frühzeitige und umfassende Beteiligung» lautet auch ihre Zauberformel. Sie soll dafür sorgen, dass Infrastrukturvorhaben künftig beschleunigt und widerspruchsarm geplant und umgesetzt werden können, indem eine ansonsten «schweigende Mehrheit» gegen die Einsprüche und Besorgnisse von protestierenden «Minderheiten», zuweilen auch «besseren Schichten» mobilisiert wird. Vor allem private Vorhabenträger sehen angesichts einer schwächelnden Politik die Notwendigkeit, sich die Legitimation für ihre Projekte selbst zu beschaffen. Dazu sollen eine

---

2 Günther Nonnenmacher: Menetekel in Stuttgart. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Dezember 2012, S. 1.

3 Wie sehr dies geboten ist, verdeutlicht eine Studie, die im Auftrag der des Alarmismus sicherlich unverdächtigen Herbert-Quandt-Stiftung durchgeführt wurde. Demnach befürwortet heute – nach einer Allensbach-Umfrage vom Oktober/November 2010 – eine Mehrheit in der Bevölkerung bei solchen Projekten den Widerstand gegen einen Gemeinderatsbeschluss mit Demonstrationen und Bürgerinitiativen, bei den unter 29-Jährigen sind es sogar zwei Drittel – vgl. Thomas Petersen: *Autorität in Deutschland*. Bad Homburg 2010 (Herbert Quandt-Stiftung), S. 73f.

4 In den USA wird diese vor allem von Unternehmen vorangetriebene und regulierte Form der Bürgerbeteiligung an Großprojekten als industriegetriebene bzw. privatisierte Partizipation kritisch diskutiert, weil ihr demokratischer Mehrwert mehr als zweifelhaft erscheint – vgl. Edward T. Walker: *Industry-Driven Activism*. In: *Contexts* (9) 2, S. 44-49.

gezielte Informationspolitik, aber auch neue, zusätzliche Formate zur Einbindung der Bevölkerung beitragen, die den obligatorischen genehmigungsrechtlichen Verfahren zur Seite gestellt werden. Unternehmensverbände aus der Immobilienbranche, dem Hoch- und Tiefbau oder der Energieproduzenten fordern dies im Namen der Investitionssicherheit. Auch der BDI widmet sich verstärkt diesem Thema.<sup>5</sup> Bürger- und Volksentscheide werden dabei als mögliches Instrument ins Spiel gebracht, um nach dem Stuttgarter «Vorbild» einer Bevölkerungsmehrheit gegen den Straßenprotest zum Sieg zu verhelfen.

Unstrittig ist für beide Strömungen, dass der verstärkte Rückgriff auf direkt-demokratische Formen repräsentative Strukturen ergänzen, vertiefen und verbessern, aber nicht ersetzen kann. Ein gewisses Maß an Repräsentation und politischer Professionalisierung wird zumeist als unabdingbar betrachtet. Es reicht aber nicht (mehr) aus, um in jedem Fall zu bindenden Entscheidungen zu kommen.

Direkt-demokratische Beteiligungsformen werden jedoch nicht länger – wie über viele Nachkriegsjahrzehnte hinweg – als systemwidrige Bedrohung für repräsentative Demokratien gesehen. Der immer wieder aufgewärmte «Weimar-Komplex»<sup>6</sup>, der u.a. gezielt und fälschlicherweise Volksabstimmungen zur Ursache des Niedergangs der ersten deutschen Demokratie stilisierte, scheint nun endgültig überwunden. Starke Vorbehalte gibt es allenfalls noch für direkte Demokratie auf Bundesebene. Aber selbst der konservative «Konvent für Deutschland» diskutierte das Thema im Herbst 2012 unter der pragmatischen Fragestellung «überfällig oder überflüssig?» Damit scheint das alte, auf demokratische Grundüberzeugungen verweisende «Entweder/oder» überwunden.

Erkennbar ist in beiden beteiligungsorientierten Strömungen eine Offenheit für die Kombination unterschiedlicher Demokratieformen. Aus demokratiepolitischer Sicht geht es dabei einerseits um die Leistungsfähigkeit der einzelnen Beteiligungsformen, d.h. um ihren spezifischen Beitrag zur Legitimation, Inklusion, Qualität, Verantwortlichkeit und Verbindlichkeit politischer Entscheidungen. Gleichzeitig kommt es auf die Kombination und Reihenfolge (Sequenz) der verschiedenen Formen an, um eine möglichst informierte, breit getragene, alle wesentlichen Interessen berücksichtigende und abwägende Entscheidung zu treffen.

Jenseits von Personal- und Parteivoten, die bei Wahlen getroffen werden, kommt es bei Sachvoten auf die informierte Debatte, das Gehörtwerden, aber auch das Mitentscheiden an. Man wird nicht «gehört», wenn die Beiträge der Bürgerinnen und Bürger ohne Bedeutung für die politischen Entscheidungen bleiben. Umgekehrt können Instrumentarien direkt-demokratischen Mitentscheidens (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid etc.) dazu beitragen, um eine breite Legitimationsbasis zu schaffen

5 Die Grundorientierung kommt bereits im Titel des BDI-Strategiepapiers von 2011 «Bürgerbeteiligung verbessern, Planung beschleunigen, Akzeptanz schaffen. Neue Wege für Investitionen in unsere Verkehrsinfrastruktur» zum Ausdruck.

6 Zu den diversen «Lehren aus Weimar», die zum Teil bis heute das Demokratieverständnis in Deutschland einschnüren, vgl. Sebastian Ullrich: Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik. Göttingen 2009.

und die Verbindlichkeit von Deliberationsprozessen zu sichern. Oft dürfte es bereits genügen, dass dieses direkt-demokratische Arsenal vorhanden ist und auch genutzt werden kann, um als Drohkulisse für eine größere Verbindlichkeit deliberativer Verfahren zu sorgen.

Für eine möglichst breite Beteiligung der Vielen sprechen zahlreiche Argumente. Sie kann die Qualität der Vorhaben und Entscheidungen verbessern, und sie kann Expertenvoten und Mehrheitsentscheidungen in Parlamenten korrigieren und verbessern. Sachvoten via Volksentscheid versprechen eine starke Legitimation, die eine notwendig dünne und diffuse Legitimation durch Wahlen ergänzen können. Sie sorgen somit für eine bessere Akzeptanz von Planungen und tragen zu mehr Verantwortlichkeit in Regierungen und Verwaltungen bei. Am Beispiel des Stuttgarter Bahnhofskonflikts lassen sich sowohl Belege für eine demokratiepolitische Lesart wie für Akzeptanzmanagement finden. Offensichtlich spielen das Wann und das Wie eine große Rolle, hinzu kommen die langen Zeiträume.

Wahrhaftigkeit und Transparenz sind offensichtlich knappe Güter, wenn es um Entscheidungsgrundlagen und Argumente geht. So betrachtet, bietet S21 auch genügend Merkposten für einen Negativkatalog in Sachen Bürgerbeteiligung: zu spät und nicht ergebnisoffen, ein übermächtiges Kartell aus Betreibern und Politik gegen eine allmählich stärker werdende breite Protestbewegung, eine Verantwortungskaskade von Bund, Land und Kommune, die angemessen als «Politikverflechtungsfalle» zu beschreiben ist usw. Auch wenn viele Details dem besonderen Konflikt an einem besonderen Ort geschuldet sind, dürfte sich das grundlegende Spannungsverhältnis von erweiterten Beteiligungsformen, zwischen Demokratiepoltik und Akzeptanzmanagement angesiedelt zu sein, auch in anderen Konflikten zeigen.

Auf die Qualität der Beteiligungsangebote zu achten, wird eine der Möglichkeiten sein, das demokratische Terrain zu erweitern. Dabei wird es nicht zuletzt auf die Stimmen der Protestierenden ankommen, die auf der Straße und bei «Aufzügen unter freiem Himmel» ein Stück ursprüngliche Versammlungsdemokratie praktizieren. Es befördert die Demokratiedebatte in Deutschland zusätzlich, dass wir aktuell eine weltweite Suchbewegung in Richtung mehr Demokratie erleben. Wir können nicht nur von den Erfahrungen mit Referenden in der Schweiz oder den Bürger-Räten in Vorarlberg lernen, sondern auch von den Bürgerhaushalten, den Schüler- und Kinderbudgets und vielen anderen Beteiligungsformen in Lateinamerika und anderen Teilen der Welt.

## **Einwände und Widerstände gegen «mehr Demokratie»**

Der Ruf nach mehr Beteiligung ist nicht ohne Widerspruch geblieben. Es formiert sich ein politischer Widerstand, der von «links» und «rechts» reicht. Noch sind es eher vereinzelte Beiträge, aber ihre Dichte nimmt zu. Bei der aktuellen Beteiligungsdebatte handelt es sich demnach um von der Bertelsmann Stiftung und Bundesverkehrsminister Ramsauer eingerichtete postdemokratische Spielwiesen, um inszenierte kapitalkonforme Betrugsmanöver, die letztlich das Gegenteil von dem anstreben,



was sie vorgeben.<sup>7</sup> Solange nicht Herrschaftsfreiheit und Wirtschaftsdemokratie auf der Agenda stehen, bleiben partizipative Landgewinne bloßer Schein. Elitäre Reaktionen gegen die Beteiligungsansprüche «der Massen» lassen auch nicht auf sich warten: «Der rote Faden unserer politischen Gegenwart ist der Ruf nach Teilhabe aller an allen Entscheidungsprozessen. Auf gut Deutsch: Jeder Depp soll immer überall mitmachen... In Deutschland wird Partizipation besonders hemmungslos verklärt... Die ergebensten Jünger der Heilslehre Partizipation sind unsere Piraten».<sup>8</sup>

Einflussreicher und bedenkenswerter ist eine andere Linie der Kritik. Mehr Beteiligung trage demnach zu mehr politischer Ungleichheit bei, mehr Demokratie sei letztlich weniger Demokratie. Referenz ist das Faktum, dass politische Beteiligung bei Wahlen noch immer die breiteste Resonanz in allen Bevölkerungsgruppen erzielt und damit ein Höchstmaß an politischer Gleichheit, einer demokratischen Zentralnorm, verwirklicht. Je anspruchsvoller und aufwändiger die politische Beteiligung wird (etwa bei Sachvoten zu komplizierten Themen), desto mehr bleiben ärmere, schlechter gebildete Bevölkerungsgruppen vor der Tür. Beteiligungsdemokratie ist demnach – zugespitzt formuliert – etwas für Reiche oder Zeitreiche, d.h. ein Eliten- oder Rentnerprojekt. Die oft zitierten Perlenketten von Stuttgarter Montagsdemonstrantinnen dienen als anschaulicher Beleg für diese These, die z.B. in verschiedenen Studien und Kommentaren des Göttinger Instituts für Demokratieforschung vertreten wird.

Auch wenn Augenschein und Empirie für diese Beteiligungskritik zu sprechen scheinen, zieht sie Gegenargumente auf sich. Auf einige wenige sei hier verwiesen:

- Ihr Gelegenheitsmaterialismus ignoriert die wachsende politische Ungleichheit in den repräsentativen Formen selbst.<sup>9</sup> Längst ist die größer werdende Partei der Nichtwähler keine Volkspartei mehr, sondern ein Sammelbecken der sozial Marginalisierten. Wachsende politische Ungleichheit hat die repräsentativen Demokratieformen ausgehöhlt, ohne dass dies ernsthaft zum Thema gemacht wird.<sup>10</sup>
- Wer die Beteiligung an Wahlen mit der an anderen Formen der politischen Partizipation misst, läuft Gefahr, Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Auch wenn sich die Beteiligung an Bürger- und Volksentscheiden in der Nähe der Wahlbeteiligung bewegen kann, bleiben Wahlen die anspruchloseste und inklusivste Veranstaltung. Es geht eben in der Regel nicht um ein konkretes Projekt und Vorhaben,

7 So etwa Thomas Wagner: Demokratie als Mogelpackung – Oder: Deutschlands sanfter Weg in den Bonapartismus. Köln 2011.

8 Markus Miessen: Albtraum Partizipation. Berlin 2012, S. 7.

9 Erst allmählich wird die soziale Selektivität des repräsentativen Gefüges Gegenstand systematischer Untersuchungen. Sidney Verba u.a. haben dazu eine umfassende Studie für die USA mit dem Titel «The Unheavenly Chorus. Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy» (2012) vorgelegt. Sie können zeigen, dass die bekannte Selektivität des US-Wahl- und Parteiengefüges auch nicht durch zivilgesellschaftliche Organisationen oder das Internet korrigiert, sondern eher verstärkt wird.

10 Aktuelle Daten bietet Sebastian Bödeker: Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft. Frankfurt/M. 2012 (Otto Brenner Stiftung).

das zumeist nur Teile der Bürgerschaft berührt und interessiert, sondern um eine unspezifische Unterstützung für eine Partei oder Person. Dieses allgemeine Mandat erstreckt sich ohne Bindungswirkung über alle Politikfelder. Es gehört zu den Grundzügen repräsentativer Demokratien, dass dieser «generalized support» durch Wahlen keine Bindungswirkung für einzelne Themen entfaltet. In jüngster Zeit kann dieser Mechanismus der Abkopplung am Schicksal der Steuersenkungspartei FDP oder den Atombefürwortern in der Unionswählerschaft studiert werden. Bei direkter Beteiligung geht es stattdessen um spezifische Entscheidungen, die nicht alle betreffen und nicht alle interessieren.

■ Die geringeren Beteiligungsquoten bei Abstimmungen über Sachthemen oder bei der Partizipation an Infrastrukturentscheidungen sind auch Ausdruck ihrer schwachen und unzureichenden Institutionalisierung. Wären sie auch nur annähernd so gut ausgestattet wie die Kerninstitutionen repräsentativer Politik (Parteienfinanzierung, Wahlkampfkostenerstattungen, Ämterpatronage etc.), könnten partizipative Angebote leicht höhere Beteiligungsquoten erzielen. Unter den Bedingungen eines repräsentativen Übergewichts stellt sich Beteiligungsdemokratie als eine Entwicklungsaufgabe dar, die besonderer Unterstützung und Investitionen bedarf. Ihr Auftrag lautet, keinen Bürger, keine Bürgerin zurück zu lassen.<sup>11</sup> Dahinter steht die Überzeugung, dass es möglich ist, die Beteiligung an deliberativen und direkt-demokratischen Verfahren zu steigern, indem institutionelle Barrieren abgebaut und aufsuchende bzw. ermöglichende Formen der Ansprache gewählt werden. In einigen brasilianischen Bürgerhaushalten ist es z.B. gelungen, sozial benachteiligte Gruppen, Kinder und Jugendliche, aber auch Frauen überproportional zu beteiligen. Durch Dezentralisierung und die Kombination unterschiedlicher Verfahren – etwa ein Bürgerentscheid am Ende deliberativer Prozesse – lassen sich höhere Beteiligungsquoten erzielen.

■ Mit dem Hinweis auf die soziale Selektivität von Beteiligungsprozessen wird häufig die Vermutung verbunden, die Gemeinwohlorientierung der Politik leide unter mehr direkter Beteiligung, denn Sonderinteressen könnten sich so leichter Zugang zu politischen Entscheidern verschaffen. In dieser Unterstellung stecken zwei empirisch unbestätigte Annahmen. Zum einen fehlt der Nachweis, dass repräsentative Strukturen, in denen die Zusammensetzung der Bevölkerung annähernd proportional abgebildet wird, prinzipiell gemeinwohlorientierter seien. Wie ließe sich sonst die enorme Ungleichheitsdynamik in vielen westlichen Demokratien erklären, die bis zur Ausgrenzung von großen Bevölkerungsgruppen, zu enormer Jugendarbeitslosigkeit und wachsenden Armutszahlen reicht? Sie dürften wohl kaum das Ergebnis direkter Demokratie sein. «Die allgemeinste Quelle der Unzufriedenheit mit der (repräsentativen) Demokratie liegt darin, dass periodische Wahlkämpfe und Wahlen die Bürger eben gerade nicht in Stand setzen, die Politiker zu kontrollieren, und dass sie durchaus nicht die Präferenzen der gewählten Führer mit den Präferenzen der Wählerschaft in Einklang

11 Vgl. Meira Levinson: No Citizen Left Behind. Cambridge 2012.

bringen».<sup>12</sup> Zum anderen ist zwar unleugbar, dass Einzelne und gelegentlich auch Bürgerinitiativen besondere, womöglich privilegierte oder bornierte Interessen in Beteiligungsverfahren vertreten. Dies gilt jedoch für den an das Parlament und die Verwaltung angedockten Lobbyismus und die Verbandspolitik in gleicher Weise. Im Unterschied zum Lobbyismus und der stillschweigenden Berücksichtigung privilegierter Interessen (als «non-politics») im parlamentarischen Prozess sind Sonderinteressen in Bürgerinitiativen und Beteiligungsverfahren jedoch gezwungen, sich öffentlichen Debatten zu stellen. Gelegentlich verändern sich dabei auch die Protagonisten – nicht von ungefähr gelten Bürgerinitiativen und öffentliche Formen der Deliberation als besonders produktive Orte politischen Lernens.

## **Deliberativ und pragmatisch – das Profil der demokratiepolitischen Ansätze in Baden-Württemberg**

Beteiligungsdemokratie steckt in Deutschland noch immer in den Anfängen. Vieles bewegt sich im Bereich von Projekten und Einzelmaßnahmen. «Zu selten, zu wenig, ohne Wirkung» lautet ein Fazit zur Lage der Kinder- und Jugendbeteiligung, das auch für die der Erwachsenen Gültigkeit beanspruchen kann. Wesentliche Zuwächse lassen sich allenfalls im Bereich deliberativer Verfahren beobachten (Bürgerforen etc.). Es fehlt der politische Mut zur Delegation von Entscheidungen an die Bürgerschaft, die allenfalls Ratschläge und Anregungen geben soll, während das Entscheidungsmonopol weiterhin von den Parlamenten beansprucht wird, und eigene Bürgerbudgets (Bürgerhaushalte, Kinder- und Jugendhaushalte etc.). Gleichzeitig verstärken die deliberativen Angebote eine ohnehin vorhandene Misstrauenskultur. Parlamente und Verwaltung haben kein Vertrauen in die deliberative Produktivität in der Bürgerschaft, während in den Augen der Bürgerschaft deliberative Formen im Verdacht stehen, durch die politischen Entscheider zur Symbolpolitik abgewertet zu werden (Motto: «Die reden, wir entscheiden»). Oder es handelt sich um bloße Spielwiesen, während alles Wichtige traditionell entschieden wird.

Der eingangs beschriebene Gestus der Akzeptanzbeschaffung verstärkt dieses grundlegende Misstrauen. Hinzu kommt die schnelle Unzufriedenheit mit den Ergebnissen direkter Beteiligung (etwa beim Volksentscheid über S21), wobei gerne vergessen wird, dass keine demokratische Methode die gewünschten Ergebnisse garantiert. Eine weitere Quelle des Unbehagens dürfte aus den weithin unrealistischen Erwartungen an den Nutzen von mehr Beteiligung entstehen. Ein Beteiligungsverfahren, das gleichzeitig Ergebnisoffenheit, Akzeptanzbeschaffung, Beschleunigung, Qualitätsverbesserungen und die «richtigen» Ergebnisse mit der Beteiligung möglichst aller versöhnt, dürfte es nicht geben.

---

12 Stephen Holmes: Die globale Demokratieverdrossenheit. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 11/2012, S. 45. Der Autor bietet auch eine Reihe von Erklärungen für diese Entwicklung an.

Umso wichtiger sind die landespolitischen Schritte, die in Rheinland-Pfalz und vor allem in Baden-Württemberg gegangen werden. Historisch handelt es sich um den ersten Ansatz einer Regierung seit 1969, Demokratieentwicklung ins Zentrum der Regierungspolitik zu rücken und Bürgerdemokratie zum Programm zu erheben (Abschied von der «Basta-Politik»). Am nächsten kommt noch das Nachbarland Rheinland-Pfalz, das nach einem Großversuch in Sachen bürgerbeteiligte Gebiets- und Verwaltungsreform eine Enquete-Kommission «Bürgerbeteiligung» eingesetzt hat. Allerdings finden wir in verschiedenen Bundesländern auch in einzelnen Beteiligungsfeldern Ansätze, von denen Baden-Württemberg lernen kann.

Der Ansatz Baden-Württembergs ist stark deliberativ und pragmatisch ausgerichtet. Er verspricht eine «Politik des Gehörtwerdens» und «Politik auf Augenhöhe». Dazu passt, dass auch die Demokratiepolitik selbst im Dialog mit der Bürgerschaft entwickelt werden soll: «Wir geben nicht einfach etwas von oben vor». Immerhin soll das Verwaltungshandeln langfristig bürgerfreundlicher werden.

Bürgerdemokratie kommt in Baden-Württemberg nicht als großer Wurf im Rahmen eines detaillierten Gesamtkonzepts oder Masterplans daher und nicht als systematische Reflexion aller Möglichkeiten, sondern in pragmatischen Einzelschritten, die durch eine gemeinsame Philosophie verknüpft sind. Es geht um das «Brücken bauen für mehr Beteiligung». Die zuständige Staatsrätin, Gisela Erler, spricht am 21.09.12 von einem Konzept, «das nicht statisch einmal festgeschrieben wird, sondern sich durch dauernde Beteiligung dynamisch und gemeinsam mit den Akteuren aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung weiterentwickelt». Im Zentrum der Beteiligungspolitik stehen die Gemeinden: «Bürgerbeteiligung erfolgt in erster Linie in den Gemeinden, Städten und Landkreisen. Diese sind uns deshalb wichtige Partner auf dem Weg zu mehr und systematischer Beteiligung im Land». Zahlreiche kommunale Initiativen, wie z.B. die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heidelberg, bestätigen diesen Weg.

Die Umriss eines Konzepts werden deutlich, das stark auf die Reform der Landesverwaltung in Richtung Ermöglichung von Bürgerbeteiligung setzt. Offen bleibt allerdings zum jetzigen Zeitpunkt, wie diese Ankündigungen konkret ausgestaltet werden. Deutlich wird aber, dass es in Baden-Württemberg wirklich um eine demokratiepolitische Agenda geht – und nicht um eine kurzfristige Akzeptanzbeschaffung.

## Perspektiven

Um zum Musterland in Sachen Beteiligung zu werden, braucht es den Mut, zumindest das Beteiligungsniveau umzusetzen, das für einzelne Themen und Formen in anderen Bundesländern erreicht wurde. Und es braucht eine Reihe von weiteren politischen Vorhaben, die die Zivilgesellschaft stärken und Beteiligung ermöglichen. Wichtige Ansatzpunkte sind dabei eine verpflichtende Kinder- und Jugendbeteiligung in der Landesverfassung und der Gemeindeordnung (analog zum § 47f in Schleswig-Holstein), die verstärkte politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund und die demokratische Beteiligung in Bildungsprozessen (demokratische Schulkultur, Beteiligungslernen), aber auch die Beteiligung von Eltern, Kindern

und Jugendlichen an Bildungslandschaften und Übergangssystemen. Die Schulentwicklungsdialoge sind ein Schritt in die richtige Richtung.

Trotz aller Dialoge und Gespräche verläuft die Politikentwicklung doch noch zu stark im Blindflug oder entlang von aktuellen Konflikten. Das angekündigte landesweite Demokratie-Audit kann helfen, aber auch lokal und regional sollte die Bevölkerung ihre eigenen Schwerpunkte in Sachen verbesserter Beteiligung formulieren können.

Es gilt zudem noch immer, Politik, Parteien und Parlamente für Beteiligung zu gewinnen. Der Verwaltungsschwerpunkt ist gut gewählt, aber es ist zu befürchten, dass die verbreitete Angst der Mandatsträger vor Funktions- und Machtverlusten zu Beteiligungsblockaden führt («Enteignung des Mandats», Bedeutungsverlust der Parteien durch verstärkte direkte Beteiligung). Es braucht neue Leitbilder, die Bürgerbeteiligung als politisches Qualitätsmerkmal in der parlamentarischen Arbeit begreift. Nur wenn auch die repräsentativen Strukturen geöffnet und verbessert werden, kann es gelingen, die notwendigen Reformen zugunsten von Bürgerbeteiligung durchzusetzen. Last but not least: Verbesserte Transparenz, gleiche Augenhöhe, Inklusion benötigen öffentliche Unterstützung, denn auch Beteiligung kostet und erfordert Investitionen, z.B. wenn Freiwilligenagenturen zu lokalen Beteiligungsagenturen ausgebaut werden. Es sind Zukunftsinvestitionen, die verhindern können, dass aus mehr Demokratie weniger wird.



# ANHANG

## Kretschmann schreibt offenen Brief zu Stuttgart 21

*Landesportal Baden-Württemberg, 6.2.2012. Ministerpräsident Winfried Kretschmann wirbt in einem offenen Brief bei den Bürgerinnen und Bürgern dafür, das Ergebnis der Volksabstimmung zum Ausstieg aus der Finanzierung von Stuttgart 21 zu akzeptieren. «Es gehört zum Wesenskern der Demokratie, dass man Mehrheitsentscheidungen akzeptiert, ob sie einem nun gefallen oder nicht», schreibt Kretschmann. Im Folgenden dokumentieren wir den offenen Brief.*

**Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger,  
sehr geehrte Damen und Herren,**

in den letzten Tagen und Wochen erreichten mich Schreiben sowie Beiträge auf Facebook und Twitter von Bürgerinnen und Bürgern, deren Inhalt mir sehr zu denken gibt. Mal mehr, mal weniger deutlich wird darin gefordert, Stuttgart 21 dürfe auch nach dem Ergebnis der Volksabstimmung nicht gebaut werden. Daher möchte ich Ihnen mit diesem offenen Brief meine Sicht der Dinge darstellen. Der 27. November 2011 ist ein Datum, das bei mir ganz unterschiedliche Gefühle weckt. Einerseits konnten mit der Volksabstimmung über das «S 21-Kündigungsgesetz» zum ersten Mal in der Geschichte Baden-Württembergs die Bürgerinnen und Bürger jenseits von Wahlen unmittelbar Einfluss nehmen und in einer Sachfrage eine Entscheidung treffen. Wenngleich das Wort für uns Deutsche aus geschichtlichen Gründen nicht nur positiv besetzt ist, so bin ich doch ein wenig stolz darauf, dass es uns gelungen ist, mit der Volksabstimmung einen historischen ersten Schritt in eine echte Bürgergesellschaft gemacht zu haben.

Andererseits ist der 27. November für mich persönlich ein sehr bitterer und auch schmerzlicher Tag gewesen. Denn an diesem Tag hat sich eine klare Mehrheit der Abstimmungsberechtigten Baden-Württembergs für eine finanzielle Beteiligung des Landes an dem Bahnprojekt Stuttgart 21 ausgesprochen. Lediglich in sieben von insgesamt 44 Stimmkreisen hat das «S 21-Kündigungsgesetz» eine Mehrheit von Ja-Stimmen gefunden. Demgegenüber haben 58,9 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen in Baden-Württemberg gegen den Gesetzentwurf votiert. Selbst im Stadtkreis Stuttgart, wo ich ein anderes Ergebnis erwartet hatte, hat sich keine Mehrheit der Wählerinnen und Wähler für das S 21-Kündigungsgesetz ausgesprochen: Mit 52,9 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen wurde ein Ausstieg aus der Finanzierung von Stuttgart 21 abgelehnt. Über ein Jahrzehnt hinweg haben ich und die Grünen im Landtag und darüber hinaus gegen das Projekt argumentiert und für



Alternativen geworben, und so ist dieses Votum des Volkes für mich eine schmerzliche Entscheidung, an der ich persönlich schwer trage. Ich hatte mir einen anderen Ausgang gewünscht, denn ich bin weiterhin der Überzeugung, dass die Alternativen zu Stuttgart 21 besser gewesen wären. Schmerzlich ist der Ausgang aber auch deshalb, weil ich eingestehen muss, dass wir die Mehrheit der Bevölkerung mit unseren guten sachlichen und fachlichen Argumenten nicht überzeugen konnten.

Am 27. November 2011 hat das Volk entschieden. Und als überzeugter Demokrat und Ministerpräsident akzeptiere ich den Willen des Souveräns. Damit entfällt in einer Demokratie für die Politik und für mich als Ministerpräsident die Legitimation, das Projekt Stuttgart 21 dem Grunde nach immer und immer wieder in Frage zu stellen. Nicht ausgeschlossen ist es hingegen, die Fehler und Schwächen des Projekts deutlich aufzuzeigen, den Finger in die Wunde zu legen und auf Nachbesserungen zu drängen. Das verstehe ich unter einem kritisch-konstruktiven Begleiten von Stuttgart 21 PLUS. Wer allerdings meint, die Landesregierung und insbesondere ich als Ministerpräsident könnten oder müssten das Projekt über solche Schwächen noch endgültig zu Fall bringen, dem muss ich ganz klar sagen, dass ich dies nicht machen werde. Die Bahn darf Stuttgart 21 bauen. So hat das die klare Mehrheit der Abstimmenden gewollt. Es gehört zum Wesenskern der Demokratie, dass man Mehrheitsentscheidungen akzeptiert, ob sie einem nun gefallen oder nicht.

Allen war bewusst, dass mit der Volksabstimmung über das S 21-Kündigungsgesetz selbstverständlich mittelbar über die Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und die Alternativen abgestimmt wird. Alle Argumente, die gegen Stuttgart 21 und für die Alternativen sprechen, sind im Zuge der äußerst umfassenden Diskussionen im Vorfeld der Volksabstimmung, in der Schlichtung und/oder bereits weit vorher, geäußert und vorgetragen worden. Ich will auch gerne erneut betonen, dass ich viele der kritischen Argumente zu Stuttgart 21 persönlich teile. Sämtliche Argumente in der Debatte sind vorgebracht, gewendet und abgewogen worden. Jede Bürgerin und jeder Bürger hatte umfassenden Zugang zu ihnen. Es gab hunderte Veranstaltungen und Foren sowie Diskussionsrunden unterschiedlichster Art. Es gab die Schlichtung. Niemand wurde ausgeschlossen. Über mehr als ein Jahr hinweg ist das Thema in der Stadt, regional und überregional intensiv verhandelt worden. Und gerade in Zeiten des Internets und anderer moderner Kommunikationsmittel kann keine Rede davon sein, dass Informationen hinter dem Berg gehalten oder verschwiegen worden seien. Die Fakten, die für oder gegen Stuttgart 21 sprachen und sprechen, lagen offen auf dem Tisch. Und allen war klar, was im Falle eines Scheiterns des S 21-Kündigungsgesetzes unaufhaltsam kommen wird: Abriss des Südflügels, Freimachung des Baufeldes im Mittleren Schlossgarten zur Errichtung des Trogbauwerkes durch Fällen oder Versetzen der Bäume und Grundwasserentnahme. Die Argumente, die Sie gegen Stuttgart 21 anführen, waren der Bevölkerung hinlänglich bekannt. In der Broschüre zur Volksabstimmung konnten Pro- und Contra-Seite Ihre Argumente kompakt vortragen. Jeder, der wollte, konnte darüber hinaus sich jede Facette und noch differenzierte Argumente beschaffen. Gleichwohl hat sich deren Mehrheit am Ende für das Projekt entschieden. An dieser Erkenntnis führt einfach kein Weg vorbei.

In der Regierungsform der Demokratie – und bei der direkten Demokratie zumal – gehen wir von einer mündigen Bürgerschaft aus. Wir nehmen an, dass Menschen informiert sind bzw. sich Informationen beschaffen (können), bevor sie zu Wahlen und Abstimmungen gehen, und dass sie dann abgewogene Urteile und Entscheidungen fällen. Allerdings können wir niemanden dazu zwingen.

Jede (volljährige) Bürgerin und jeder (volljährige) Bürger hat eine Stimme, und alle Stimmen haben den gleichen Wert. «One man, one vote» ist zu Recht ein Kernsatz demokratischer Verfassung. Und jede Stimme zählt gleich, egal wer sie abgibt, ob etwa Professorin oder Putzfrau, aus welchen Gründen und Motiven auch immer, ob sie sich gut oder schlecht informiert hat.

Ein weiterer Kernsatz der Demokratie ist, dass Mehrheiten entscheiden. Darauf ist demokratische Politik angewiesen, denn etwas Besseres als die Mehrheitsregel ist noch niemandem eingefallen. Wer, wenn nicht die Mehrheit in einer demokratischen Abstimmung soll denn die Legitimität einer Entscheidung begründen? Wie soll denn verfahren werden, wenn eine klare Mehrheit in einer strittigen Frage vorliegt? Soll dann das Votum dieser Mehrheit etwa nicht umgesetzt werden? Mit welchem Recht wollte man sich als Regierung dem verweigern? Woran sollen sich Entscheidungen ausrichten, wenn nicht an vorangehenden Mehrheiten in Wahlen und Abstimmungen? Die Grün-Rote Koalition ist hier ohnehin schon sehr weit gegangen, nachdem große Mehrheiten im Parlament Stuttgart 21 längst beschlossen hatten, diese Entscheidung erneut in Form einer Volksabstimmung wieder aufzurufen. Wenn wir uns dieser Mehrheitsentscheidung bei Stuttgart 21 verweigern würden, wie könnten wir dann in Zukunft selbst auf unseren Mehrheitsentscheidungen bestehen?

Niemand verlangt, die Position der anderen Seite zu übernehmen. Und niemand verlangt, mit der eigenen Meinung künftig hinter dem Berg zu halten. Aber der – in vielen Schreiben und anderen Veröffentlichungen der letzten Wochen zu findende – Appell an die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger und der Verweis auf die großen Erwartungen, denen man gerecht werden müsse, der Hinweis auf die verantwortlichen Politiker und Planer gehen darüber hinaus: sie dokumentieren, dass man das Votum der Volksabstimmung nicht akzeptiert.

Was bedeutet die Nichtanerkennung solcher Ergebnisse für die Demokratie allgemein und für das an Recht und Gesetz gebundene Regieren im Konkreten? Wie soll Legitimation für politisches Handeln hergestellt werden? Wer bestimmt, entscheidet und handelt dann in staatlichen Angelegenheiten? Soll dies eine elitäre Expertokratie sein, von der manch antiker Denker schrieb?

Der Konflikt um Stuttgart 21 war ein tiefer und heftiger Konflikt, der Stadt und Land mehr und mehr zu spalten drohte. Wie sollen schwierige Konflikte beigelegt werden, wenn nicht einmal eine Volksabstimmung als letzte Autorität anerkannt wird? Soll man weiter streiten bis in Ewigkeit? Ganz allgemein: Wie soll Demokratie dann überhaupt funktionieren? Was sind die Alternativen? Diese Fragen drängen sich mir bei der Lektüre Ihrer Briefe, E-Mails, Postings und Tweets auf. Welche Antworten wollen Sie finden, ohne grundsätzliche demokratische Prinzipien unseres Gemeinwesens in Frage zu stellen?

Vielleicht gibt es auch noch andere Gründe, die Sie bewogen haben, ihre Schreiben so zu formulieren. Halten Sie komplexe politische Sachfragen für nicht geeignet, um sie durch die Bevölkerung direkt abstimmen zu lassen? Und schließen sich damit den Gegnern bzw. Skeptikern der direkten Demokratie an, von denen es ja manche gerade in den konservativen Parteien gibt? Eine solche Position ist keineswegs ehrenrührig und hat gute Argumente auf ihrer Seite – man sollte sie nur klar benennen. Ich persönlich teile diese Auffassung jedenfalls nicht, im Gegenteil: Die im Vergleich sehr hohe Beteiligung der Bürgerschaft an der Volksabstimmung ist für mich ein deutliches Indiz, dass die Menschen in unserem Lande über mehr Themen direkt mitentscheiden wollen und nicht über weniger. Prinzipiell gilt allerdings, dass das Volk in seiner Mehrheit natürlich genauso Fehlentscheidungen treffen kann wie die Mehrheit in einem Parlament. Denn in der Demokratie wird nicht über Lüge und Wahrheit entschieden, sondern über Alternativen.

Wer der Auffassung ist, dass die Volksabstimmung nicht rechtmäßig abgelaufen sei, für diejenige oder denjenigen gibt es in einem Rechtsstaat ebenfalls den Weg, den die gewaltenteilende Demokratie vorsieht: die Klage vor den Gerichten. Der entsprechende Weg ist ja von einigen auch bereits beschritten worden. Aber gewiss kann dies keine Forderung an die Exekutive sein. Schon gar nicht wenn sie wie in diesem Fall die Volksabstimmung nach sorgfältiger Prüfung selber eingeleitet hat.

Zu diesen Themen hinzu kommt eine Sorge, die mich umtreibt. Es ist die Sorge, dass das, was die Protestbewegung gegen Stuttgart 21 an Positivem und Wegweisendem für die Republik bereits erreicht hat – für die Zukunft ein grundsätzliches Überdenken von Planungsprozessen, eine Ausweitung und Verbreiterung der Beteiligung der Bürgerschaft auf unterschiedlichsten Ebenen, Transparenz und Offenheit bei den Alternativen und manches mehr –, dass diese großen Erfolge also gefährdet und womöglich konterkariert werden, weil maßgebliche Protagonisten des Protestes das Resultat der Volksabstimmung nicht akzeptieren.

All dies zusammengenommen stelle ich mir eine grundsätzliche Frage: Wenn auch bekannte und anerkannte Persönlichkeiten das Ergebnis einer Volksabstimmung nicht anerkennen und respektieren wollen – wie soll dann die Bürgergesellschaft und die neue Bürgerdemokratie eigentlich funktionieren?

Und ins Konkrete gewendet leitet sich daraus eine für den politischen Alltag elementare Frage ab. Nachdem die Volksabstimmung ein so klares Votum hervorgebracht hat: Können Sie sich ernsthaft einen Ministerpräsidenten und eine Landesregierung wünschen, die sich – weil ihnen ein politisches Ergebnis missfällt – über den Willen der Mehrheit in einem Gesetzgebungsverfahren (denn nichts anderes ist eine Volksabstimmung nach unserer Landesverfassung) hinwegsetzt, dagegen opponiert und sich schlichtweg nicht an Gesetz und Recht gebunden fühlt? Niemand, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ernst nimmt, kann sich dies am Ende wünschen, auch die nicht, die in der Sache verloren haben. Denn wir würden dann Tür und Tor öffnen für eine Entwicklung, an der keinem von uns ernsthaft gelegen sein kann.

So schmerzlich und bitter die Entscheidung des Volkes für Stuttgart 21 in der Sache für uns Gegner war. Ungleich schlimmer wäre es, das Votum letztlich nicht

anzuerkennen. Denn dies hieße nichts anderes, als unseren demokratischen Rechtsstaat in Frage zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Winfried Kretschmann

## AUTORINNEN UND AUTOREN

**Gisela Erler** ist seit 2011 Staatssekretärin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft im Kabinett von Winfried Kretschmann. Sie war Mitgründerin des Trikont-Verlags 1967. Als Mitarbeiterin des Deutschen Jugendinstituts galt ihr Interesse der Frauen- und Familienpolitik. 1987 veröffentlichte sie mit anderen Frauen das «Müttermanifest». 1991 Gründung der Firma pme-Familienservice GmbH.

**Thorsten Faas** ist seit 2013 Professor für Politikwissenschaft im Bereich «Methoden der empirischen Politikforschung» an der Johann Gutenberg-Universität Mainz. Nach dem Studium in Bamberg und an der London School of Economics and Political Science war er Juniorprofessor für Politikwissenschaft, insbesondere Wählerverhalten, an der Universität Mannheim.

**Konrad Hummel** ist Beauftragter für die Konversion des ehem. US-amerikanischen Militärgeländes in Mannheim. Er war in der Behindertenarbeit und Sozialplanung tätig, 1990-2002 Leitplanung der Geschäftsstelle Bürgerengagement im baden-württembergischen Sozialministerium, 2002-2008 Sozialdezernent der Stadt Augsburg, 2008-2010 Abteilungsleiter Politik beim Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung vhw in Berlin. Publikationen u.a. «Öffnet die Altersheime», «Freiheit statt Fürsorge».

**Michaele Hustedt** ist heute selbständige Beraterin, Moderatorin und Coacherin im Institut CPC in Berlin. 1994-2005 Mitglied des Deutschen Bundestages für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, zuletzt als energiepolitische Sprecherin. In den Jahren 2011/12 moderierte sie den Runden Tisch Atdorf.

**Elisabeth Kiderlen** ist Journalistin und arbeitete als Redakteurin beim Frankfurter Magazin *Pflasterstrand*, 1992-1998 bei *Merian*, 1998-2004 als Feuilletonleiterin der Badischen Zeitung, 2004-2012 als Redaktionsleiterin von *Böll.Thema*. In den Jahren 2005/2006 unterrichtete sie als Dozentin an der Universität Isfahan, Iran. Seit 2011 Mitglied der BVV im Berliner Bezirk Tempelhof-Schöneberg.

**Winfried Kretschmann**. Bevor er 2011 Ministerpräsident der ersten grün-roten Regierung wurde, war der ehemalige Biologie-, Chemie- und Ethiklehrer neun Jahre lang Fraktionsvorsitzender der Grünen im baden-württembergischen Landtag.

**Helga Metzner** ist Soziologin, Mitglied des Instituts für Produktives Lernen in Europa (IPLE). Bis 2010 Dozentin u.a. an der Alice Salomon-Hochschule. Freiwillige

Engagements im Vorstand der Berliner Landes-Freiwilligenagentur wie im Beirat der TuWas-Stiftung für Gemeinssinn der Heinrich-Böll-Stiftung.

**Patrizia Nanz** ist Professorin für Politische Theorie an der Universität Bremen. Seit mehr als zehn Jahren Forschung zur Zukunft der Demokratie. Gründungsmitglied des European Institute for Public Participation (EIPP).

**Karl-Heinz Ott.** Nach Tätigkeiten als Schauspielmusiker und Dramaturg an den Theatern in Esslingen, Freiburg, Basel und Zürich lebt er seit 2001 als freier Schriftsteller in Freiburg. Romane: *Ins Offene* (1998), *Endlich Stille* (2005), *Wintzenried* (2011). Sachbücher: *Tumult und Grazie. Über Georg Friedrich Händel* (2008). Er bekam u.a. den Alemannischen Literaturpreis, den Candide-Preis und den Johann-Peter-Hebel-Preis.

**Fabian Reidinger** ist Politikwissenschaftler und Mitarbeiter der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg.

**Roland Roth** lehrt seit 1993 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er ist Mitbegründer des «Komitees für Grundrechte und Demokratie», sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Jüngste Buchpublikation: *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*, Hamburg 2011.

**Annette Schubert** ist seit 2007 Persönliche Referentin des Freiburger Oberbürgermeisters. Sie war 2007-2009 Projektleiterin «Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt Freiburg 2009/2010». Bei der Neuaufstellung des Freiburger Flächennutzungsplans leitete sie 2004-2006 das Teilprojekt Bürgerbeteiligung.

**Franz Untersteller** ist seit 2011 Umweltminister der grün-roten Regierung in Stuttgart. Der gelernte Landschaftsplaner hat in den achtziger Jahren am Öko-Institut Freiburg, später als Berater für Umwelt- und Energiepolitik bei der grünen Landtagsfraktion gearbeitet. 2006-2011 Abgeordneter und energiepolitischer Sprecher der Grünen im Stuttgarter Landtag.











Immer mehr Bürgerinnen und Bürger wünschen sich eine direkte Beteiligung bei politischen Vorhaben. Baden-Württemberg hat das Experiment gewagt: Es will ein «Musterland» demokratischer Beteiligung werden. Die grün-rote Landesregierung hat deshalb das Volk über das Bauvorhaben Stuttgart 21 abstimmen lassen und in den vergangenen zwei Jahren neue Formate und Verfahren entwickelt,

durch die sich die Bürgerinnen und Bürger stärker für ihr Gemeinwesen engagieren können. Zeit für eine Zwischenbilanz: Die Beiträge in diesem Band fragen nach den Chancen, Risiken und Erfahrungen der praktizierten neuen demokratischen Verfahren, u.a. in Bezug auf die Energiewende und die Herstellung von Bildungsgerechtigkeit.

#### **Heinrich-Böll-Stiftung**

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

**T** 030 285340 **F** 030 28534109

**E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

ISBN 978-3-86928-104-9