

## **Bürgerbegehren versus Bürgergutachten**

*Von Benno Trütken*

### **Bürgerbegehren**

Ratlosigkeit in den Rathäusern. Das »Virus« – Bürgerbegehren geht um. Planungen und Beschlüsse der Kommunalpolitik erscheinen unsicher.

- Ist ein Bürgerbegehren zulässig?
- Könnten Investoren verschreckt werden?
- Wird eine wichtige Entscheidung zwei Jahre auf Eis gelegt?

Solche Fragen gehen zur Zeit vielen Kommunalpolitikern und Verwaltungsmitarbeitern durch den Kopf.

Angespornt von den Erfolgen der Demokratiebewegung in der ehemaligen DDR ist es der aus Bayern stammenden Initiative »Mehr Demokratie e.V.« gelungen, die repräsentative Demokratie in den Bundesländern mit direktdemokratischen Elementen zu ergänzen. Folge dieser Veränderungen sind Bürgerbegehren allerorts. Im Gegensatz zur Schweiz besitzt die direkte Demokratie bei uns keine lange Tradition, und Abstimmungen auf kommunaler Ebene sind keine Selbstverständlichkeit. Aus diesem Grunde müssen Bürgerbegehren einer differenzierten Betrachtung unterzogen werden. Hier erscheint nicht die Frage nach Zulässigkeit, Hürden und Themenfeldern interessant. Es ist die Frage nach dem eigentlichen Interesse des Begehrens zu stellen.

Zur Zeit lassen sich aus meiner Sicht zwei Hauptinteressen erkennen:

1. Ein Problem von zentraler Bedeutung für die Kommune soll nach Ansicht eines Teils der Bevölkerung sachgerechter gelöst werden.
2. Die Kommunikation zwischen Rat, Verwaltung und Bürgerschaft soll verbessert werden.

Die Erfahrung zeigt, dass besonders in Kommunen mit klaren Mehrheitsverhältnissen das Instrument des Bürgerbegehrens genutzt wird, um aus der (innerparteilichen) Opposition Kritik an einer vermeintlichen »Ignoranz der Macht« zu üben. Klare Mehrheitsverhältnisse können zwar Politik erleichtern und beschleunigen, sie bergen aber auch die Gefahr kleiner Entscheidungszirkel (Bürgermeister, Fraktions- und Parteivorsitz). Unabhängig von der Qualität der Politik erwecken Mängel in der Kommunikation den Eindruck von »Klüngel« und Politik nach »Gutsherrenart«.

Leicht strittige Themenbereiche wie Verkehrspolitik bieten sich an, um »denen da oben« zu zeigen, dass die Bürger nicht alles über sich ergehen lassen. Da Politik der Abwägung unterschiedlicher Interessen bedarf, finden sich immer Argumente gegen eine geplante Maßnahme. Häufig könnten diese Argumente zu einer besseren Problemlösung beitragen. Ist Politik nicht in der Lage, die Kritik positiv umzusetzen und dieses auch entsprechend darzustellen, so kommt es möglicherweise zum Bürgerentscheid. Dieser Entscheid beinhaltet eine Wahl zwischen unterschiedlichen Alternativen – eine weitere Optimierung ist im System nicht möglich – und damit möglicherweise eine Entscheidung für das vermeintlich geringere Übel.

Im Optimalfall wird durch das Bürgerbegehren die Problemlösung ebenso wie die Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft verbessert. Dies ist jedoch leider nicht immer der Fall.

### **Drei beispielhafte Problemfälle**

1. Die Stadt Meerbusch hatte in den letzten Jahrzehnten für ungefähr 15 Millionen € Flächen gekauft, um in ihrer geographischen Mitte ein neues Zentrum entstehen zu lassen, in dem auch die über die acht Ortsteile gestreute Stadtverwaltung konzentriert werden sollte. Ein Bürgerbegehren wandte sich gegen diese Planung, konnte aber aus formalen Gründen nur ein Begehren gegen den geplanten Rathausbau einreichen. Die traditionelle CDU-Gemeinde entschied daraufhin, ein Bürgergutachten zur Überprüfung der bestehenden Gesamtplanung durchzuführen.
2. In der Stadt Witten gab es Überlegungen, die Situation am Rathausplatz zu verändern. In Anlehnung an die Vorkriegssituation sollte ein Anbau das Rathaus ergänzen. In diesem Gebäude sollte, neben verschiedenen Dienstleistern, auch ein Teil der Stadtverwaltung Platz finden. Ein Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid verhinderte die Umsetzung der Investorenplanung. Um für die Umgestaltung des benachbarten Bereiches Kornmarkt / Johannisviertel größere Planungssicherheit zu erhalten, entschied sich die traditionelle SPD-Kommune für die Erstellung eines Bürgergutachtens.

3. Die Stadt Meckenheim plante zur Abrundung ihrer intensiven Stadtentwicklung der letzten Jahrzehnte die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme »Merler Keil« für ca. 2.500 weitere Einwohner (bei derzeit knapp 26.000). Ein Bürgerbegehren gegen diese Planung wurde als nicht zulässig erklärt. Das Wahlversprechen der CDU-Bürgermeisterkandidatin, die ernstesten Bedenken in der Bevölkerung als Anlaß für ein Bürgergutachten zu nehmen, fand nach der Wahl eine Ratsmehrheit.

In allen drei Gemeinden wurden im Anschluß an die Bürgerbegehren sog. »Planungszellen« für die Erstellung eines Bürgergutachtens durchgeführt.

### **Das Verfahren Planungszelle/Bürgergutachten**

#### ***Was sind Planungszellen?***

Die Definition der Planungszelle aus der ersten Auflage des Dienel'schen Basistextes von 1977 besitzt auch nach über 20 Jahren noch Gültigkeit:

»Die Planungszelle ist eine Gruppe von Bürgern, die nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und für begrenzte Zeit von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen vergütet freigestellt worden sind, um, assistiert von Prozeßbegleitern, Lösungen für vorgegebene lösbar Planungsprobleme zu erarbeiten.«

Die Regelgröße einer Planungszelle beträgt ca. 25 Personen. Diese über die Einwohnermeldeämter ausgewählten Bürgerinnen und Bürger erhalten die Möglichkeit, vier Tage an der Lösung eines öffentlichen Problems zu arbeiten. Die Repräsentativität und damit die Durchsetzungskraft der Empfehlungen wird dadurch gesteigert, daß mehrere Planungszellen zu einer Problematik arbeiten (bisher max. 24 Planungszellen). Im Laufe des Verfahrens teilen sich die 25 Teilnehmenden einer Planungszelle in immer wieder neu zusammengestellte Kleingruppen à 5 Personen auf, um dort die zuvor erhaltenen Informationen von Experten/innen und Betroffenen, sowie Ergebnisse von Begehungen und Hearings mit ihren Alltagserfahrungen zu vergleichen und zu bewerten.

Die einzelnen Arbeitsphasen von etwa 1,5 Stunden unterteilen sich in der Regel in eine kurze Einführungsphase durch den Moderator, einen Informations-Input (z.B. Experten-Referat, Hearing, Besichtigung), Bearbeitung des Inputs in Kleingruppen, abschließende Besprechung und Bewertung im Plenum.

#### ***Wie läuft das Verfahren ab?***

Der Auftraggeber des Planungszellenverfahrens (z.B. Rat oder Ministerium) gibt eine konkrete, genau abgegrenzte Problemlage zur Bearbeitung an einen unabhängigen Durchführungsträger. Dieser erstellt Programm und Zeitplan des Beteiligungsverfahrens, betreut das Auswahlverfahren, organisiert die notwendige Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld und ist auch für die Moderation sowie die Zusammenfassung der Ergebnisse im Bürgergutachten zuständig. Im Bürgergutachten wird die Arbeitsaufgabe ebenso erläutert wie das Verfahren, die Ergebnisse und ihre Entstehungshintergründe. Des Weiteren werden das Programm und die soziodemographischen Merkmale der beteiligten BürgerInnen vorgestellt. Das Bürgergutachten wird jedem Teilnehmenden überreicht und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, womit der gesamte Prozeß für alle Interessierten transparent bleibt.

#### ***Welche Voraussetzungen gibt es für Planungszellen?***

Das Verfahren muß ergebnisoffen sein. Die Teilnehmenden müssen sich klar darüber sein, daß sie »nur« Empfehlungen abgeben. Auf der anderen Seite sollte mit dem Auftraggeber vereinbart werden, daß die Empfehlungen entweder umgesetzt werden oder eine begründete Ablehnung erfahren muß. Der Durchführungsträger muß für alle Beteiligten erkennbar neutral sein und die notwendigen Kenntnisse für die Durchführung des Verfahrens Planungszelle besitzen. Um die Qualität des Verfahrens zu sichern, wurde der Begriff Planungszelle von Mitarbeitern der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren geschützt. Wer ein Beteiligungsverfahren mit dem Namen Planungszelle durchführen möchte, muß dazu eine Qualitätskontrolle über sich ergehen lassen.

#### ***Was unterscheidet Planungszellen von anderen Beteiligungsverfahren?***

Der wesentliche Vorteil der Planungszelle gegenüber anderen Beteiligungsverfahren liegt in der Auswahl der Teilnehmenden. Während politische Beteiligung sich zumeist auf eine durchaus berechnete Betroffenenbeteiligung beschränkt, werden in den Planungszellen per Zufall ausgewählte Menschen beteiligt, die in der Regel kein individuelles Eigeninteresse mit dem zu lösenden Problem verbindet. Planungszellen sind deshalb geeignet, für die Gemeinschaft tragbare Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Bei einer auf die Interessierten beschränkten Beteiligung hingegen zeigen Praxiserfahrungen, »daß es in erster Linie negativ Betroffene sind, die für eine Mitwirkung mobilisiert werden können. Sie beurteilen den Planungsgegenstand vor allem aufgrund der speziellen

Auswirkungen auf die eigenen Interessen und vernachlässigen den übergeordneten Gesamtzusammenhang. Nachträgliche, punktuelle Korrekturarbeit wirkt der konsistenten und konzeptionellen Planungsarbeit jedoch weitgehend entgegen«

### **Und die Betroffenen?**

Die Zufallsauswahl der Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter ermöglicht prinzipiell die Teilnahme von Mitgliedern aller gesellschaftlichen Gruppen. Die Möglichkeit, vor einer Art »neutraler Jury« die eigene Meinung geordnet in den Planungsprozeß einbringen zu können, schafft Vertrauen bei den Betroffenen. Die Notwendigkeit, sich in der Informationsphase auf das Wesentliche und Machbare zu konzentrieren, unterstützt bei organisierten Interessengruppen den Meinungsbildungsprozeß und die Entwicklung alternativer Überlegungen unter stärkerer Berücksichtigung von Fremdinteressen. Der Einblick in die Arbeit der Planungszellen durch begleitende Presseberichte und die Veröffentlichung der Ergebnisse im Bürgergutachten verschafft dem Entscheidungsprozeß die nötige Transparenz und regt die themenbezogene Diskussion in der Gemeinschaft an.

### **Wie hat sich das Verfahren weiterentwickelt?**

Durch die Einbettung der Planungszellen in ein mehrstufiges, dialogisches Verfahren, mit den Optionen einer vorgezogenen Zielgruppenbeteiligung (mit verschiedenen Methoden) und einer auf Wunsch möglichen Begleitung durch Umsetzungsgruppen, wird das Verfahren für weitere Einsatzfelder interessant.

### **Ergebnisse der drei Beispiele**

In allen drei Fällen hat der Rat entschieden, die Kommunikationsstrukturen zu verändern, um zur sachgerechten Lösung einer zentralen Planungsaufgabe beizutragen. In Meerbusch und Meckenheim haben die Planungszellen direkt zum strittigen Thema gearbeitet, da in beiden Fällen das Begehren formale Mängel aufwies. Nach dem Bürgerentscheid war dies in Witten nicht möglich, und es wurde zu einem anderen Thema gearbeitet. In den entsprechenden Bürgergutachten lassen sich von Kommunalpolitik und Verwaltung klare Orientierungen für ihre zukünftigen Planungen finden, die aufgrund der Außenwirkung der Bürgergutachten nicht von weiteren Bürgerbegehren bedroht sein dürften.

In Meerbusch haben per Zufall ausgewählte Bürger in sechs Planungszellen darüber beraten, ob eine dezentrale oder zentrale Entwicklung besser zur Stadt paßt, und wie das Plangebiet in »Meerbusch-Mitte« sich zukünftig entwickeln soll. In ihren Empfehlungen haben sie sich für eine dezentrale Entwicklung ausgesprochen, deren baulicher Teil Bereiche der vorgestellten Planung mit einschließt (Gewerbe an der Autobahn, Abrundung der Siedlungsentwicklung im nördlichen und östlichen Teil des Plangebietes, sowie eine zusätzliche Bebauung an der bestehenden U-Bahn-Haltestelle), aber keinen neunten Stadtteil entstehen läßt.

In Witten haben vier Planungszellen städtebauliche Leitlinien für die Neugestaltung des Johannisviertels entwickelt. Dabei sind bestehende Planungen größtenteils auf Zustimmung gestoßen und ergänzt worden (unter anderem durch eine, von den Bürgergutachtern neu eingeführte, städtebauliche Dreiteilung des Plangebietes).

In Meckenheim wurden von 100 Bürgerinnen und Bürgern Leitlinien für die zukünftige Entwicklung der Stadt erarbeitet und die bestehende Planung aufgrund dieser Leitlinien einer kritischen Prüfung unterzogen. Mit der Meckenheimer Ratsentscheidung für das Bürgergutachten erklärte sich die für das Begehren gegründete Bürgerinitiative bereit, ihren Widerspruch gegen die Abweisung des Begehrens zurückzustellen. Nun liegen der Stadt 14 Empfehlungen und 41 Anregungen vor, auf deren Grundlage die Verwaltung von der Politik beauftragt wurde, eine Änderung des Bebauungsplans vorzubereiten.

### **Fazit**

Die Bürgerbegehren in den drei Beispielen haben dazu geführt, dass sich die politische Kommunikation verändert hat. Sollten auch zukünftig mehr informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung stattfinden, ist dies ein positives Ergebnis. Sachgerechte Problemlösungen – wie sie in der Folge durch die Bürgergutachten entstanden sind – können ein weiterer Erfolg solcher Begehren sein.

In den Fällen, wo Kommunalpolitiker durch Bürgerbegehren dazu animiert werden, eine kommunikative Politik zu betreiben, sind sie zu begrüßen. Hier ist eine Verbesserung der politischen Kultur als Ziel zu erkennen. Werden sie lediglich als verlängerter Arm der Opposition und zur politischen Blockade genutzt, so ist ihr Einsatz mehr als zweifelhaft.

Aus der kommunalen Perspektive wird nach einem Begehren eher das Damoklesschwert weiterer Begehren gesehen. Den damit verbundenen Aufwand und Imageverlust werden mitunter Bemühungen zu einer stärker bürgerorientierten Politik entgegengesetzt.

Ihre Chance, Plebiszite einzuschränken, ist ein wesentliches Argument für kooperative Verfahren, da die direkte Demokratie ihre Grenzen hat. Ihr Einsatz muß auf wenige, möglichst überschaubare Problemlagen, zu denen klar mit »Ja« oder »Nein« abgestimmt werden kann, begrenzt bleiben. In einer hochkomplexen Gesellschaft können die Bürger nicht über alle Problemlagen umfassend informiert sein.

Dazu bedarf es Voraussetzungen, die von der direkten Demokratie ebensowenig ständig garantiert werden können, wie von unserer repräsentativen Demokratie. Zu nennen sind hier:

- die Verfügung über die für die Problemlage relevanten Informationen und
- die Verfügbarkeit von ausreichender Zeit, um diese Informationen aufzuarbeiten.

In Planungszellen wird den Teilnehmenden beides gewährt. Damit diese reizvolle Aufgabe vor den Durchgriff harter Interessen geschützt wird, ist die Zufallsauswahl für sie von zentraler Bedeutung.

Betrachtet man die möglichen Orientierungshilfen, die von den Ergebnissen kooperativer Verfahren ausgehen, sowie die Aussenwirkung der Verfahren und die damit verbundene Steigerung der Planungssicherheit, so spricht alles für den gezielten Einsatz von Verfahren wie: Planungszelle, Zukunftswerkstatt und Mediation. Der Verwaltung und vor allen dem Rat werden damit eine Abwägungsgrundlage zur Verfügung gestellt, die bürgernahe Problemlösungen ermöglicht.

Diese Chance der Arbeitserleichterung für Kommunalpolitiker eröffnet diesen gleichzeitig die Möglichkeit, wieder stärker als Impulsgeber für die kommunale Entwicklung tätig zu werden. Ihre Impulse können sie wiederum durch das Instrument der Beteiligung stärker an den Bedingungen vor Ort ausrichten. Vor dem Einsatz dieser Verfahren sollten die Problemstellung und die Rahmenbedingungen, wie z.B. Ergebnisoffenheit jedoch genau geprüft werden, denn nur so können diese Verfahren nach einer etwas aufwendigeren Anlaufzeit Kommunalpolitik kooperativ beschleunigen und erleichtern.

**Kontakt und Information:**

Benno Trütken  
Büro für Beteiligungsverfahren  
Dorf Müllerstraße 27  
D-49584 Fürstenu  
Telefon (0 59 01) 96 18 88  
Telefax: (0 59 01) 96 18 77  
E-Mail: BTBeteiligungsverfahren@t-online.de