

Bürgerräte: Erfahrungen aus der Praxis von Baden-Württemberg

Ulrich Eith
Jacqueline Meier



Bürgerräte:

Erfahrungen aus der Praxis von Baden-Württemberg

Ulrich Eith
Jacqueline Meier

Impressum

Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Gestaltung und Satz: yellow too, Pasiak Horntrich GbR

Bilder: Titel © Wikimedia/Mussklprozz, Artadict; pixabay/Clker-Free-Vector-Images, stux; Unsplash/Laura Chouette; S. 6 © pexels/Christina Morillo; Wikimedia/Mussklprozz; Unsplash/Niklas Hamann; S. 8 © pixabay/Clker-Free-Vector-Images; pexels/Vanessa Garcia; S. 11 © Death to Stock/Julien Tell, Unsplash/Tony Hand; S. © Wikimedia/Artadict; Unsplash/Thought Catalog; S. 28 © pixabay/sik-life; S. 38 © Unsplash/product-school; Adobe Stock/Andrey57641

Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.
Printed in Germany.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung
der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-95721-933-6

Auf einen Blick

- › **Ausbau der dialogorientierten Bürgerbeteiligung nach dem Regierungswechsel 2011 in Baden-Württemberg:** Als Reaktion auf die gewalttätigen Auseinandersetzungen im September 2010 um das Bahnprojekts „Stuttgart 21“ entwickelte der 2011 neu ins Amt gewählte grüne Ministerpräsident Winfried Kretschmann seine „Politik des Gehörtwerdens“. Neben der Verringerung der Hürden für direktdemokratische Entscheidungen forcierte er die Durchführung von dialogorientierten, konsultativen Beteiligungsprozessen auf Landes- und auch kommunaler Ebene, immer wieder auch mit Hilfe zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger nach dem Vorbild Irlands und des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg.
- › **Verpflichtung der Landesbehörden auf frühzeitige Bürgerbeteiligung:** Die bereits 2013 erfolgte Verabschiedung einer neuen Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet die Landesbehörden, bei Infrastrukturmaßnahmen und ähnlich einschneidenden Planungsvorhaben zunächst mit Hilfe eines Beteiligungsscoping zentrale Rahmenbedingungen, Konfliktfelder und Akteursgruppen zu ermitteln. Sodann ist die Öffentlichkeit frühzeitig, gegebenenfalls auch mehrfach und vor allem in dialogisch-konsultativen Formaten an den Projekten zu beteiligen. Im Zentrum steht hierbei weniger die Informationspflicht der Vorhabenträgerinnen und -träger – wie etwa bei der bundesweit verbindlichen förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung – als vielmehr die Ermöglichung von Diskussionsforen und die Erarbeitung von praxistauglichen Lösungsvorschlägen. Die nahezu inhaltsgleiche VDI-Richtlinie 7001 des Vereins Deutscher Ingenieure ist seit März 2014 in Kraft und überträgt die zentralen Punkte der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung in den privatwirtschaftlichen Bereich.
- › **Beteiligungsprozesse mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden führen zu konstruktiven Ergebnissen:** Die hier untersuchten acht Beteiligungsprozesse mit Zufallsbürgerinnen und -bürgern waren aus Sicht der Teilnehmenden durch eine konstruktive Arbeitsatmosphäre gekennzeichnet, gleichermaßen, ob es im jeweiligen Beteiligungsprozess eher um akute Konfliktbearbeitung und Deeskalation ging oder aber um eine grundsätzliche Konfliktprävention und die Erarbeitung von Entwicklungsperspektiven. Eine zentrale Voraussetzung hierfür war eine jeweils professionelle Moderation. Von Beginn an war den Teilnehmenden zudem bekannt, dass die von ihnen erarbeiteten Ergebnisse lediglich empfehlenden Charakter haben. Die Beteiligungsprozesse wurden von den Teilnehmenden dennoch als Erfolg bewertet, unabhängig davon, in welchem Umfang die erarbeiteten Ergebnisse im Anschluss in die politische Praxis umgesetzt wurden.

- › **Externe Evaluationen ermutigen zum weiteren Ausbau dieser neuen Formen der Bürgerbeteiligung:** Der in Baden-Württemberg 2011 begonnene Ausbau der konsultativen Bürgerbeteiligung – sowohl mit als auch ohne Zufallsbürgerinnen und -bürger – ist inzwischen intensiv aus verwaltungsrechtlicher, sozialwissenschaftlicher und kommunikationswissenschaftlicher Perspektive evaluiert worden. Positiv hervorgehoben wurden vielfach die größere Transparenz und höhere Akzeptanz der Planungsverfahren durch die Bürgerschaft aufgrund früher und umfassender Information sowie der Informationsgewinn für die Entscheidungsträgerinnen und -träger in Politik und Verwaltung. Eine machstrategische Komponente wird in den Einstellungen von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Gemeinderätinnen und -räten deutlich. Auch wenn diese Personen mehrheitlich das repräsentative Demokratiemodell favorisieren, finden konsultative Beteiligungsformate dennoch eine beachtliche Zustimmung, in besonderer Weise bei Gruppierungen, die der Minderheit im Gemeinderat angehören.

Die baden-württembergischen Erfahrungen mit den konsultativen Beteiligungsformaten sind ganz überwiegend positiv, wenn grundlegende Bedingungen wie insbesondere eine professionelle Moderation, größtmögliche Verfahrenstransparenz, ein steter und umfassender Informationsfluss sowie die frühzeitige Klärung der Frage des Umgangs mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses erfüllt sind. Versteht man diese Beteiligungsformen zudem eher als Informationsressource von Landesregierung und Ministerialbürokratie analog den Verbändeanhörungen und Hearings mit Expertinnen und Experten, bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht nach den hier berücksichtigten Expertisen keine gewichtigen Einwände. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen die Beteiligungsprozesse von der Verwaltung oder dem Landtag initiiert werden. Die Einbeziehung von Zufallsbürgerinnen und -bürgern ohne Stakeholder-Interessen fördert zudem das konstruktive Ringen um praxisgerechte Lösungen. Versteht man die hier untersuchten Beteiligungsformate jedoch neben dem repräsentativen und dem direktdemokratischen Demokratiemodell als dritte, deliberative Säule der Demokratie, darüber hinaus möglicherweise auch initiiert durch Bürger- bzw. Volkbegehren, stellen sich durchaus gewichtige demokratietheoretische und verfassungsrechtliche Fragen mit Blick auf den unverzichtbaren Gleichheitsgrundsatz und auch die Bindungswirkung der Ergebnisse. Die Einführung der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung ist aus dieser Perspektive ein erster, pragmatischer Schritt, dem dann aber ein grundsätzliches Partizipationsgesetz mit einer Präzisierung des demokratietheoretischen Stellenwertes konsultativer Formate der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern folgen sollte.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
2. Zeitgeschichtlicher Hintergrund der „Politik des Gehörtwerdens“	8
3. Institutionalisierte Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg	11
4. Praxisbeispiele: Bürgerräte in Baden-Württemberg	16
5. Evaluation	28
6. Zusammenfassende Einordnung und Bewertung	38
Literatur	41
Die Autorin und der Autor	48



1. Einleitung

Mit dem ersten vollständigen Regierungswechsel in Baden-Württemberg 2011 änderte sich auch der Politik- und Regierungsstil im Land. Die vom ersten grünen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann gleich zu Beginn seiner Amtszeit im März 2011 angekündigte „Politik des Gehörtwerdens“ zog die Lehren aus den Konflikten um das umstrittene Bahnprojekt „Stuttgart 21“ und hat zum Ziel, Bürgerinnen und Bürgern auf Augenhöhe zu begegnen und sie frühzeitig und umfassend an größeren Infrastrukturprojekten und politischen Weichenstellungen zu beteiligen. Diese neue Politik hat zwei Stoßrichtungen: Zum einen wurden in Baden-Württemberg inzwischen die Hürden für Volks- und Bürgerentscheide herabgesetzt, um direkt demokratische Entscheidungen zu erleichtern. Zum anderen geht es um den Ausbau von konsultativer, dialogorientierter Bürgerbeteiligung in ganz unterschiedlichen Kontexten und Formaten, wobei die Entscheidungsbefugnis am Ende jedoch bei den gewählten Repräsentationsgremien (i. d. R. Landtag, Gemeinderat) oder ggf. den Verwaltungsbehörden verbleibt.

Ein innovatives, in Deutschland bislang erst wenig Verwendung findendes Format im Bereich der dialogorientierten Beteiligungsformate stellen Bürgerräte dar, deren Mitglieder ganz oder teilweise nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und sodann für eine Teilnahme angefragt werden. Selbstverständlich ist die Teilnahme letztendlich freiwillig. Stand Herbst 2020 wurden in Baden-Württemberg acht Bürgerbeteiligungen mit sogenannten „Zufallsbürgerinnen und -bürgern“ durchgeführt. Nachfolgend

werden diese Beteiligungsprozesse vereinheitlicht „Bürgerräte“ genannt, wobei in der baden-württembergischen Praxis der konsultativen, dialogorientierten Bürgerbeteiligung auch die Bezeichnungen Bürgerdialog, Bürgerforum oder Bürgerkonferenz Verwendung finden.

Das vorliegende Papier untersucht die praktische Umsetzung der Bürgerratsmodelle in Baden-Württemberg mit dem Ziel, das Potenzial sowie auch die Grenzen dieses Beteiligungsformats auszuloten. Von besonderer Bedeutung sind hierbei (1.) die grundsätzlichen institutionellen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, (2.) Anlass, Themenstellung und Ergebnis der acht durchgeführten Beteiligungsprozesse, (3.) die Rekrutierung und Zusammensetzung der Teilnehmenden, (4.) die Rolle von Moderation und Expertinnen- und Expertenbegleitung sowie (5.) der Status und die Konsequenzen bzw. Wirkungen der Ergebnisse.

Die Gliederung orientiert sich an dem oben genannten Erkenntnisinteresse. Zunächst werden in jeweils eigenen Abschnitten der zeitgeschichtliche Hintergrund der „Politik des Gehörtwerdens“ und deren Institutionalisierung in verfassungs- bzw. verwaltungsrechtlicher Hinsicht behandelt. Dem schließt sich eine nähere Untersuchung der acht durchgeführten Beteiligungsprozesse an. In einem Zwischenfazit werden die hierbei gewonnenen Erkenntnisse komprimiert. Zur Validierung und ggf. Ergänzung erfolgt eine knappe Durchsicht vorliegender Evaluierungen der (konsultativen) Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, soweit diese Studien zu dem hier verfolgten Erkenntnisinteresse thematisch etwas beitragen können. Herangezogen wird die Studie zu den Wirkungen von Bürgerbeteiligung aus dem Band *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2012/2014*, drei Evaluierungen aus verwaltungsrechtlicher Perspektive, eine davon aus dem Band *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017*, eine Untersuchung mit praktischen Handlungsempfehlungen aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht sowie eine Untersuchung zu den Einstellungen baden-württembergischer Bürgermeisterinnen und -meister sowie Gemeinderätinnen und -räte zu den verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung, ebenfalls aus dem Band *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017*. Die abschließende Einordnung und Bewertung bündeln die gewonnenen Erkenntnisse.



2. Zeitgeschichtlicher Hintergrund der „Politik des Gehörtwerdens“

Der 30. September 2010 kann als ein Wendepunkt in der Landespolitik Baden-Württembergs angesehen werden, gerade mit dem zeitlichen Abstand von inzwischen zehn Jahren.¹ Über Jahre hinweg hatten sich die Proteste gegen das Großprojekt „Stuttgart 21“, durch das der oberirdische Kopfbahnhof in Stuttgart zu einem unterirdischen Durchgangsbahnhof umgebaut werden soll, intensiviert. Seit November 2009 veranstalteten die Gegnerinnen und Gegner dieses Projekts regelmäßige Montagsdemonstrationen vor dem Bahnhofsgebäude. An besagtem „Schwarzen Donnerstag“, dem 30. September 2010, eskalierte der Polizeieinsatz zur Räumung des Stuttgarter Schlossgartens. Mit Wasserwerfern, Schlagstöcken und Pfefferspray ging die Polizei mit unverhältnismäßiger Härte gegen die Demonstrierenden vor, darunter auch viele minderjährige Schülerinnen und Schüler, die im Schlossgarten durch gewaltfreie Sitzblockaden und Proteste v. a. das Fällen des alten Baumbestands verhindern wollten. Mehrere Hundert Verletzte mussten versorgt werden, ein Demonstrant erblindete als Folge des Wasserwerfereinsatzes nahezu vollständig. Eindrücklicher und erschreckender konnte die sich über Jahre hinweg aufgebaute Sprachlosigkeit zwischen Befürworterinnen und Befürwortern sowie Gegnerinnen und Gegnern des Projekts, letztlich auch zwischen den politisch Verantwortlichen und den – sicherlich aus ganz unterschiedlichen Gründen – Protestierenden nicht darstellen.

Dieser Polizeieinsatz führte zu anhaltenden massiven öffentlichen Protesten – nicht nur wie bisher gegen das Bahnprojekt, sondern nun auch gegen den Einsatz und die wenig dialog- und kompromissbereite Haltung der Landesregierung. Als Folge

wurde noch Ende des Jahres 2010 ein Schlichtungsverfahren unter der Moderation von Heiner Geißler durchgeführt. Die Sitzungen fanden öffentlich statt, wurden im Fernsehen übertragen und führten im Ergebnis aber zu einem letztlich unverbindlichen Kompromissvorschlag. Eine gewisse Beruhigung der Situation erreichte erst der im November 2011 landesweit durchgeführte Volksentscheid mit positivem Ausgang für den Weiterbau des Projekts.

Die politischen Konsequenzen kamen einem politischen Erdbeben in Baden-Württemberg gleich. Die Landtagswahl am 27. März 2011 führte zum ersten vollständigen Regierungswechsel im Südwesten. Die jahrzehntelange Vorherrschaft der CDU in Baden-Württemberg war zu Ende und mit Winfried Kretschmann kam der erste grüne Politiker ins Amt des Ministerpräsidenten eines Bundeslandes.

Ausschlaggebend waren dabei v. a. auch (vgl. Roth 2013) die Ereignisse um Stuttgart 21 und die Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima. Profitieren konnten von diesen Entwicklungen in erster Linie die Grünen, die bereits kurzzeitig im Verlaufe der Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 und dann ab der Reaktorkatastrophe die Sozialdemokraten in den Umfragen hinter sich lassen und zur zunächst zweitstärksten Kraft im Land aufsteigen konnten. Unter dem Eindruck von Fukushima kam es bei der Landtagswahl 2011 zu einer Steigerung der Wahlbeteiligung von über zwölf Prozentpunkten.

Angesichts der baden-württembergischen Erfahrungen mit dem Großprojekt Stuttgart 21 und der Tatsache, dass Infrastrukturmaßnahmen in ganz Deutschland zu teilweise größeren politischen Erschütterungen führen, leitete Ministerpräsident Winfried Kretschmann mit seiner Landesregierung eine neue Phase der Bürgerbeteiligung im Südwesten ein. Hierbei ging es um einen grundlegenden Stilwechsel im Verhältnis von Politik und Verwaltung zu Bürgerinnen und Bürgern, um die Reduzierung von Konfrontation durch frühzeitigen Dialog, um die Institutionalisierung neuer Herangehensweisen bei der Bürgerbeteiligung. Durch die Schaffung des Amtes der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung mit Stimmrecht im Landeskabinett wurde diese Thematik auf höchster politischer Ebene im Staatsministerium verankert. Bereits 2013 erarbeitete die Landesregierung eine Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren, 2014 folgte ein Leitfaden für eine neue Planungskultur unter Federführung der Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. In den Augen der verantwortlichen Akteurinnen und Akteure war Baden-Württemberg „schlagartig ein Real-labor für die Weiterentwicklung von Demokratie“ (Erler 2018) geworden.

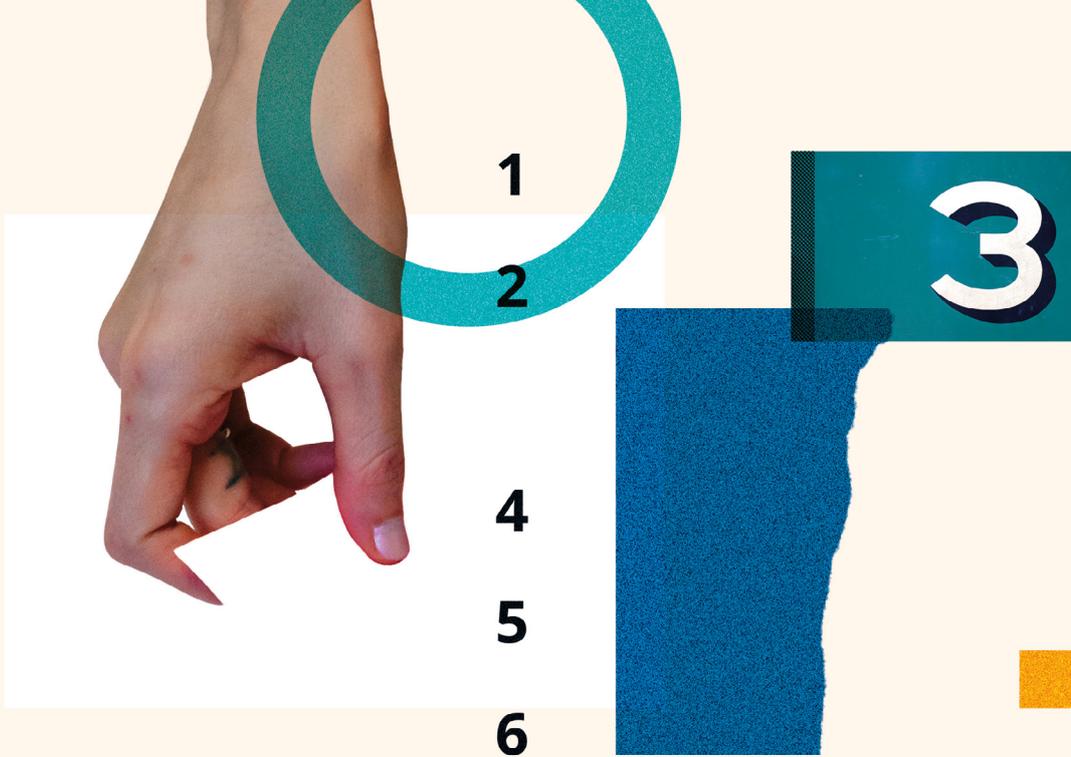
Kretschmann zielte einerseits auf die Verringerung von Verwaltungshürden für Referenden, Bürgerinnen- und Bürger- sowie Volksentscheiden durch Absenkung der dafür jeweils notwendigen Quoten. Das ist inzwischen umgesetzt. Hinzu kam aber andererseits auch der Ausbau und die intensive Förderung ganz unterschiedlicher Formate einer konsultativen, dialogorientierten Bürgerbeteiligung, die Betroffene und Interessierte beteiligt, gleichwohl die Entscheidung bei den gewählten, repräsentativen Gremien verbleibt. Anknüpfen konnte die Landesregierung mit dieser Politik an vielfältige Erfahrungen und bewährte Praktiken in der baden-württembergischen Kommunalpolitik. Inspirationen kamen darüber hinaus auch aus dem Ausland, so etwa die Idee von Bürgerversammlungen mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden,

2. Zeitgeschichtlicher Hintergrund der „Politik des Gehörtwerdens“

wie das in der Verfassung von Vorarlberg in Österreich verankerte Modell der Bürgerräte oder die Citizens Assembly in Irland. In Lateinamerika wiederum hat sich das Beteiligungsformat der Bürgerhaushalte vielfach bewährt.

Inwieweit der Ausbau der dialogorientierten Bürgerbeteiligung – und hierbei insbesondere auch das Format der Zufallsbürgerinnen und -bürger – als eine zentrale Maßnahme des Stilwechsel im Verhältnis von Politik und Verwaltung zu Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich zu einer Reduzierung der Konfrontationen anlässlich von Infrastrukturmaßnahmen geführt hat, kann nur durch umfangreiche Evaluationen, durch die Analyse konkreter Beteiligungsprozesse abgeschätzt werden.

1 Die Darstellung des zeitgeschichtlichen Kontextes orientiert sich an den entsprechenden Ausführungen und Verweisen in Eith 2020.



3. Institutionalisierte Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg

Im Bund sowie in den Bundesländern regeln Verwaltungsvorschriften die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die förmlichen Verwaltungsverfahren bei der Planung und Zulassung größerer Infrastrukturmaßnahmen.² Die Notwendigkeit dieser förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung leitet sich insbesondere aus den Grundrechten im Grundgesetz, aus dem grundsätzlichen Rechtsstaats- und Demokratieprinzip sowie aus völker- und auch unionsrechtlichen Anforderungen ab. Zugleich setzen diese Bestimmungen der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung enge Grenzen. Über eine formale Veto- oder Verhinderungsmacht verfügen die über die Öffentlichkeitsbeteiligung eingebundenen Akteurinnen und Akteure und Gruppen in der Regel nicht.

Diese förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ist darüber hinaus zunächst zu unterscheiden von einer frühen und einer nicht förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie die Landesregierung implementiert hat. Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung – vorgeschrieben durch entsprechende Verwaltungsvorschriften – umfasst die Möglichkeit zur Information und schriftlichen Äußerung sowie gegebenenfalls auch die Durchführung eines Ortstermins. Dies erfolgt – je nach konkretem Vorhaben – in der Regel in der Phase der Anhörung, also nach der Einreichung der konkreten Pläne und vor der letztendlichen Entscheidung der Behörden.

Anders stellen sich die Rahmenbedingungen der frühen und der nicht förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg dar. Zwar wird die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Paragraph 25 Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes – entsprechend Paragraph 25 LVwVfG Baden-Württemberg – zumindest genannt,

3. Institutionalisierte Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg

zu deren tatsächlicher Durchführung sind die Trägerinnen und Träger von Vorhaben laut VwVfG aber nicht explizit verpflichtet. Genau hier setzt die Landesregierung mit der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung (VwV ÖB) (Staatsministerium 2014a) und dem inhaltlich damit verbundenen Planungsleitfaden (Staatsministerium 2014b) an. Beide Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung (frühe und nicht förmliche) sollen die förmliche Beteiligung sinnvoll ergänzen. Entsprechend bestehen hinsichtlich des Beteiligungsformats und auch der zeitlichen Platzierung große Freiheitsgrade, um Beteiligungsprozesse entsprechend den gegebenen Umständen und Erfordernissen des konkreten Falls auch unterschiedlich ausgestalten zu können. Denkbar sind etwa runde Tische, Mediationsverfahren oder Projektbeiräte, wenn sie zur Vermeidung oder Reduzierung von Konflikten geeignet erscheinen. Und konsequenterweise wurde die in der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung geforderte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure bereits bei der Erarbeitung derselben sowie des zugehörigen Planungsleitfadens umgesetzt (vgl. Ziekow et al. 2020: 15).

Als Ziel der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung wurden laut VwVfG ebenfalls der Ausgleich unterschiedlicher Interessen und die Befriedung etwaiger Konflikte genannt. Allerdings unterliegt sie strikten Verfahrens-, Fristen und Formvorgaben. Und diese verhindern es nach Einschätzung auch renommierter Verwaltungsjuristinnen und -juristen (vgl. Ziekow et al. 2020 FN 151: 31), dass Alternativplanungen, wissenschaftlich-naturwissenschaftliche Expertisen, Ängste vor Veränderung des vertrauten Lebensumfelds, der Wertverlust eigener Grundstücke oder dem Projekt innewohnende latente Konflikte angemessen thematisiert werden können. Genau das wiederum soll die Stärke der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach VwV ÖB ausmachen, wenn sie rechtzeitig schon in der Phase erster Vorüberlegungen weit vor Eröffnung des Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens durchgeführt wird. Chancen auf umfassende Deliberation eröffnen dann die Möglichkeiten einer flexiblen, den jeweiligen Umständen angepassten Ausgestaltung, etwa durch die Auswahl passender Formate, die Verabredung auch längerfristiger Beteiligungsprozesse, falls von den Beteiligten gewünscht und als nötig erachtet, größtmögliche Transparenz im gesamten Verfahren sowie eine Offenheit für unterschiedliche thematische Beiträge.

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung trat am 18. Dezember 2013 in Kraft,³ der Planungsleitfaden wurde am 1. März 2014 veröffentlicht. Die Verwaltungsvorschrift gilt für alle Vorhaben, deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein Genehmigungsverfahren nach Paragraph 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz voraussetzt. Darüber hinaus kann sie in Verfahren angewandt werden, in denen eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung den Beteiligten sinnvoll erscheint. Verbindlich ist die Verwaltungsvorschrift für alle Landesbehörden bei der Umsetzung von Landes- und Bundesrecht. Zudem sind diese ihrerseits verpflichtet, bei Vorhaben Dritter, etwa der Kommunen oder privater Vorhabenträgerinnen und -träger, auf die Umsetzung der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken (vgl. Staatsministerium 2014b: 18). Dieser Grad an Verbindlichkeit ist bislang einzigartig in Deutschland (vgl. Ziekow et al. 2020: 34).

Inhaltlich enthält die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung vier zentrale Neuerungen:

- › Ein neues Instrument stellt das **Beteiligungsscoping** – je nach Vorhaben auch ein Umweltscooping – dar. Noch vor der konkreten Planung eines Vorhabens hat der Vorhabenträger oder die Vorhabenträgerin durch eine Umfeldanalyse zunächst die zentralen Rahmenbedingungen und Konfliktfelder zu analysieren und betroffene Akteurinnen und Akteure zu ermitteln. Zusammen mit den jeweils relevanten Akteurinnen und Akteuren – explizit genannt werden Vertreterinnen und Vertreter der Nachbarschaft, Vertreterinnen und Vertreter betroffener Belange sowie interessierte Bürgerinnen und Bürger (Ziff. 4 VwV ÖB) –, soll dann zu Beginn eines Vorhabens im Dialog der Beteiligten zunächst ein maßgeschneiderter Fahrplan für die Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet werden. Konkret ist zu verabreden, wann welche Beteiligungsformate durchgeführt werden sollen und wer daran jeweils zu beteiligen ist. Als Formate kommen etwa lose Arbeitsgruppen, die Einrichtung von Projektbeiräten, die Erstellung von Bürgergutachten oder auch die Einbeziehung von Zufallsbürgerinnen und -bürgern (Bürgerräte) in Betracht. Detaillierte Verfahrensvorschläge hierzu finden sich im Planungsleitfaden. Bei offenkundig unstreitigen Vorhaben kann auf die Durchführung eines Beteiligungsscopings auch verzichtet werden (vgl. Staatsministerium 2014b: 39). Die letztendliche Ausgestaltung des Beteiligungsscopings obliegt dem Vorhabenträger bzw. der Vorhabenträgerin.
- › Zwingend vorgeschrieben ist eine **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung**, um bereits im Stadium erster Vorüberlegungen potenzielle Konflikte und Reaktionen abschätzen und diese im Planungsprozess entsprechend berücksichtigen zu können. Wiederum obliegt die konkrete Ausgestaltung und die Häufigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung letztlich dem Vorhabenträger bzw. der Vorhabenträgerin. Dieser bzw. diese entscheidet über das Beteiligungsformat, den Zeitpunkt und die Teilnehmenden. Denkbar sind etwa übliche Informations- und Diskussionsveranstaltungen, Visualisierungen und Simulationen, runde Tische, Werkstattgespräche, Planungszellen oder die Einbeziehung von Fachgutachten. Je nach Format können Betroffene, Interessierte oder Zufallsbürgerinnen und -bürger (Bürgerräte) beteiligt werden. Klar geregelt in der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung ist die beratende, konsultative Kompetenz der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Ziekow 2020: 38, Ziff. 1.3.3 VwV ÖB). Die Entscheidungshoheit verbleibt bei der planenden Behörde, wobei diese sich bei ihrer Entscheidung aus Gründen der Transparenz auch mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung explizit auseinandersetzen muss (vgl. Haug/Zeccola 2019: 211, Ziff. 8.5.2 VwV ÖB).
- › Im gesamten Verlauf des Zulassungsverfahrens eines Projektes sind ergänzend zur förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung Maßnahmen der **nicht förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung** möglich. Verantwortlich für ein erneutes, diesbezügliches Beteiligungsscoping, ggf. für dessen Durchführung und auch für das hierbei verwendete Format ist wiederum der Vorhabenträger bzw. die Vorhabenträgerin. Allerdings sind Überschneidungen mit Themen und Fragen, die bereits in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert wurden, zu vermeiden (Ziff. 6 VwV ÖB). Anzuraten ist die nicht förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere dann, wenn seitens der Öffentlichkeit grundsätzliche Vorbehalte gegen die beabsichtigte Technologie bestehen, es breiterer technischer oder naturwissen-

3. Institutionalisierte Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg

schaftlicher Erörterungen bedarf – für all das bietet die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung wie bereits ausgeführt keinen Raum – oder wenn im Verfahrensverlauf bei den Beteiligten das Gefühl des Gehörtwerdens droht verloren zu gehen (vgl. Ziekow et al.: 39).

- › Maßnahmen der **nachlaufenden Öffentlichkeitsbeteiligung** erfolgen wenn nötig nach Abschluss des Zulassungsverfahrens im Verlauf der Durchführung – also etwa der Bauphase – des Vorhabens, um die Transparenz des gesamten Prozesses weiterhin zu gewährleisten. Als geeignete Formate gelten in diesem Fall etwa regelmäßige Informationen über den Baufortschritt und das Baustellenmanagement, Bürgerinnen- und Bürgersprechstunden oder auch die Berufung von Baustellenbeiräten (vgl. Staatsministerium 2014b: 46).

Mit der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Landesregierung ein Regelwerk erlassen, das die Landesbehörden verpflichtet, Bürgerinnen und Bürger bei Infrastrukturmaßnahmen und Zulassungsverfahren weit intensiver, als es das in anderen Bundesländern gesetzlich vorgeschriebene formelle Beteiligungsverfahren vorsieht, zu beteiligen. Der dazu erstellte Planungsleitfaden formuliert unverbindliche Empfehlungen für die konkrete Umsetzung, erhält Checklisten und Best-Practice-Beispiele. Innovativ ist er insbesondere in der Zusammenstellung unterschiedlicher konsultativer, dialogorientierter Formate, darunter auch das Instrument der Bürgerräte mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern (sogenannte Zufallsbürgerinnen und -bürger).

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive besteht die Intention der Politik des Gehörtwerdens gerade nach den Erfahrungen mit Stuttgart 21 darin, mittels eines frühzeitigen und fortwährenden Dialogs auf Augenhöhe präventiv die Voraussetzungen für einen konstanten Informationsfluss und eine größtmögliche Transparenz bei der Planung, während der Beschluss- und auch während der Bauphase zu schaffen. Frühzeitige, nicht förmliche und nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligungen sollen Foren eröffnen, in denen potenzielle Konflikte rechtzeitig erkannt und bearbeitet werden können. Die Intention besteht darin, auf diese Weise eine – bei Stuttgart 21 erlebte – Sprachlosigkeit zwischen den Beteiligten und die damit verbundene zunehmende Gewaltbereitschaft in der Konfrontation von Befürworterinnen und Befürwortern mit Gegnerinnen und Gegnern größerer Infrastrukturprojekte gar nicht erst aufkommen zu lassen. Die Erwartung ist zudem, dass die Verfahrensabläufe solcher Projekte aufgrund der investierten, auch zeitlichen Ressourcen für umfangreiche Bürgerbeteiligung weniger konfliktbehaftet sind und dass die Verfahrenslaufzeiten letztlich auch verkürzt werden können.

Aus verwaltungsjuristischer Perspektive besteht die Herausforderung darin, verpflichtende Regelungen für eine Bürgerbeteiligung zu erlassen, die einerseits zu einem ernsthaften Dialog auf Augenhöhe führen, und nicht etwa als reine Alibiveranstaltungen den gesamten Beteiligungsprozess in Misskredit bringen. Andererseits aber auch mit den Prinzipien der repräsentativen Demokratie vereinbar sind. Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung versucht hierbei, konsultative, deliberative Beteiligungsprozesse mithilfe innovativer Formate in Gang zu bringen. Im Zentrum steht weniger die Informationspflicht der Vorhabenträgerinnen und -träger als vielmehr die Ermöglichung von Diskussionsforen und die Erarbeitung möglicher Lösungsvorschläge etwa durch Werkstattgespräche, Fokusgruppen, runde Tische,

Projektbeiräte oder auch die Beteiligung zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger. Zu welchen konkreten inhaltlichen Konsequenzen hinsichtlich der Planung und Durchführung entsprechender Großprojekte dieser breit initiierte Konsultationsprozess letztlich führt, ist eine durch umfangreiche Evaluationen zu klärende Frage. In der Logik der repräsentativen Demokratie ist eine inhaltliche Vorfestlegung der Planungsbehörden durch Ergebnisse von Öffentlichkeitsbeteiligungen ausgeschlossen. Gewünscht ist allerdings eine Responsivität der Entscheidungsträgerinnen und -träger. In diesem Sinne schreibt die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung eine ausführliche Würdigung der Ergebnisse der Beteiligungsverfahren durch die ausführende Behörde vor (Ziff. 8.5.2 VwV ÖB), gleichwohl bei ihr die letztendliche Entscheidungsbefugnis verbleibt. Ob und in welchem Ausmaß diese Ansprüche in der Praxis erfüllt werden, muss eine Untersuchung der konkreten Fälle ergeben.

-
- 2 Die juristischen Darstellungen in diesem Abschnitt orientieren sich v. a. an den entsprechenden Ausführungen in Ziekow et al. 2020. Beschrieben werden hier die generellen Verfahrensabläufe, ohne auf jede einzelne Verordnung im Detail eingehen zu können.
 - 3 So Ziekow et al. 2020: 14; Haug/Zeccola 2019: 210 nennen als Termin den 27.02.2014.



4. Praxisbeispiele: Bürgerräte in Baden-Württemberg

Laut Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg wurden bis Herbst 2020 sieben Bürgerforen mit Zufallsauswahl im Land eingerichtet (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020a). Hinzu kommt der digitale Bürgerdialog „Corona und das Zusammenleben in der trinationalen Grenzregion Basel“, der in der genannten Übersicht jedoch keine Erwähnung findet (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020p). Insgesamt sieben dieser Bürgerforen wurden von der Landesregierung initiiert, ein Bürgerforum hingegen vom baden-württembergischen Landtag. Die Mehrheit der Foren tagte im direkten Zusammenhang mit Planungs- und Genehmigungsverfahren im Sinne der VwVÖB, teilweise wurde die Beteiligungslogik aber auch auf andere Themenfelder übertragen und dort entsprechend angewandt.

Die acht Dialogveranstaltungen werden nachfolgend vorgestellt. Von besonderem Interesse sind hierbei (1.) Anlass, Themenstellung und Ergebnis des Dialogs, (2.) die Rekrutierung und Zusammensetzung der Teilnehmenden, (3.) die Rolle von Moderation und Expertinnen- und Expertenbegleitung sowie (4.) der Status und die Konsequenzen der Ergebnisse. Die Dialogformate werden chronologisch aszendend nach Datum aufgeführt, um im Zuge dessen den Zeitverlauf besser zu erfassen und einen übersichtlichen Gesamtüberblick zu schaffen.

1. Filder-Dialog S21

In der Zeitspanne von Juni bis Juli 2012 hat der Filder-Dialog zu Stuttgart 21 (S21) mit insgesamt drei Dialogrunden und einer Informationsveranstaltung stattgefunden (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020b). Bereits am 30. September 2010 führte

der sogenannte „Schwarze Donnerstag“ und die damit verbundenen Ausschreitungen im Stuttgarter Schlossgarten der Öffentlichkeit vor Augen, von welcher Brisanz und Dynamik das Thema S21 geprägt ist. Mit der daraufhin eingeleiteten Schlichtung zum Gesamtprojekt S21 unter dem Vorsitz von Heiner Geißler wurde der Anreiz für den Filder-Dialog geschaffen (vgl. Nauke 2015). Schon dieser Umstand führte bei der Deutschen Bahn AG zum Bekenntnis, bei künftigen Planungen die Bürgerschaft mehr einbinden zu wollen und mit einer besseren Informationspolitik für mehr Transparenz zu sorgen.

Anlässlich des Regierungswechsels im März 2011 setzte sich Ministerpräsident Winfried Kretschmann für den Einbezug der Bürgerschaft vor Ort an der noch nicht endgültig abgeschlossenen Planung der Gleisführung auf den Fildern ein. Der Filder-Dialog wurde letztlich im Februar 2012 offiziell beschlossen. Die Projektpartnerinnen und -partner von S21 verfolgten damit die zentrale Absicht, mit den Betroffenen und der Bürgerschaft in einen konstruktiven Dialog über den sogenannten Planfeststellungsabschnitt 1.3 auf den Fildern zu treten (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020c). Die Projektpartnerinnen und -partner sind neben der Deutschen Bahn das Land Baden-Württemberg, die Landeshauptstadt Stuttgart, der Verband Region Stuttgart sowie die Flughafen Stuttgart GmbH (vgl. Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg 2020b).

Für das neue Format in Sachen Bürgermitwirkung wurden insgesamt 180 Teilnehmende anhand der Bezugskriterien „Projekt“, „Aktion“ und „Raum“ ausgesucht – darunter waren auch knapp 80 per Zufall ausgewählte Bürgerinnen und Bürger. Um unter allen Beteiligten einen möglichst einheitlichen Informationsstand zu gewährleisten, wurden neben Vertreterinnen und Vertretern von Interessen- und Aktionsgruppen sowie der Projektpartnerinnen und -partner auch Fachexpertinnen und -experten eingeladen. Durch das Dialogformat führte der Moderator Ludwig Weitz aus Bonn, der auf Gruppenmoderation spezialisiert ist. Aufgrund der durch Stuttgart 21 emotional aufgeladenen Umstände sollte die Veranstaltung unter der Bedingung stattfinden, dass sowohl die Planung als auch die Umsetzung des Beteiligungsverfahrens von einer sachkundigen externen Moderation übernommen werden. Weitere Vorgaben für die Moderation waren eine hohe Sachkenntnis bzgl. des Verfahrens als auch eine große Distanz zu den verhandelten Inhalten (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020c).

Konkretes Ziel des Filder-Dialogs war es, dass die Teilnehmenden im Rahmen von drei Dialogveranstaltungen Beschlussempfehlungen für die Projektpartnerinnen und -partner erarbeiten sollen. Abgeschlossen wurde das Dialogformat dann am 13. Juli 2012 mit einer Informationsveranstaltung der Projektpartnerinnen und -partner über ihre Haltung zu den eingebrachten Vorschlägen (vgl. Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg 2020a). Gleichwohl hierbei die „Gäubahn-Variante“, die von einer deutlichen Mehrheit der Teilnehmenden des Dialogs präferiert wurde, bei den Projektpartnerinnen und -partnern jedoch auf Ablehnung stieß, wird der Filder-Dialog dennoch als gelungen betrachtet, da daraus neue Anreize für die Verkehrsentwicklung hervorgegangen sind und die Erhaltung und der künftige Nutzen der Gäubahn in den Fokus gerückt wurden (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020c). Mit der wissenschaftlichen Evaluation zum Thema „Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie in Baden-Württemberg“ durch Thorsten Faas – damals Universität

Mannheim –, in dem sich die Teilnehmenden des Filder-Dialogs zwischen November 2011 und September 2012 positiv über die Landesbemühungen zum Einbezug der Bürgerinnen und Bürger bei der Fassung maßgeblicher Beschlüsse äußerten, werden die o. g. positiven Impulse dieses Beteiligungsprozesses unterstrichen (vgl. Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg 2020a).

2. Nachbarschaftsgespräche in Pforzheim, Mannheim und Freiburg

Als weiteres Dialogformat können Nachbarschaftsgespräche in Baden-Württemberg genannt werden. Gerade in Zeiten wachsender Auseinanderentwicklungen in der Gesellschaft und einer immer größer werdenden sozialen Schere war mit den Nachbarschaftsgesprächen – vom Staatsministerium als Pilotprojekt initiiert – die Absicht verbunden, Menschen in ihrem vertrauten Umfeld näher zusammenzubringen, um dadurch ganz neue Entwicklungspotenziale zu wecken und Chancen zur aktiven Gestaltung des gemeinsamen Zusammenlebens vor Ort zu eröffnen (vgl. Hansen/Wezel 2018: 1). Bürgerinnen und Bürger, die sonst nicht gehört werden, sollten so eine politische Stimme bekommen (vgl. Heinrich-Böll-Stiftung e. V. 2012). Dass diese Begegnungen der Bürgerschaft mit Politik und Verwaltung in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld und im kleinen Rahmen stattfinden, kann durchaus als ein Novum betrachtet werden (vgl. Hansen/Wezel 2018: 2). Neu an diesem Format ist zudem die sogenannte aufsuchende Beteiligung durch Rollenwechsel. Gemeint ist damit: Politik und Verwaltung kommen zu den Stadtteilbewohnerinnen und -bewohnern und fragen konkret nach deren Problemen und Anregungen, womit die konventionelle Rolle der Bürgerschaft als „Bittsteller“ invertiert wird. In einem sich anschließenden zweiten Teil werden die Fragen der Zufallsbeteiligten von Politik und Verwaltung beantwortet und gemeinsam diskutiert. Durch dieses neue Prinzip des „Zuhörens und Gehörtwerdens“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2020d) soll die Interaktion zwischen Politik und Bürgerschaft neu belebt und längerfristig gestärkt werden.

Von April 2016 bis Juni 2017 wurden im Land insgesamt 48 Kommunale Geflüchteten-dialoge mit dem Ziel der Beteiligung aller relevanten Akteurinnen und Akteure in den Integrationsprozess realisiert. Vor diesem Hintergrund wurden in den Monaten April bis August des Jahres 2017 in den drei Städten Pforzheim, Mannheim und Freiburg stadtteilbezogene Partizipationsprojekte durch Unterstützung der Stabsstelle sowie in Kooperation mit den jeweiligen Kommunen umgesetzt (vgl. Stadt Pforzheim; Staatsministerium Baden-Württemberg 2017: 5–9). Nachfolgend wird der Beteiligungsprozess exemplarisch am Beispiel von Pforzheim dargestellt, da v. a. dort die im Laufe des Prozesses hervorgebrachte Antwortfähigkeit der Verwaltung als besonders effektiv betrachtet wird (vgl. Hansen/Wezel 2018: 5).

Im Rahmen des Dialogformats „Nachbarschaftsgespräche: Zusammenleben – aber wie?“ wurden mehrere Dialogrunden in den Stadtteilen Haidach, Weststadt, Oststadt und Büchenronn umgesetzt. Ein wichtiges Auswahlkriterium war, dass diese Stadtteile bei der Oberbürgermeisterwahl eine Wahlbeteiligung von weniger als 15 Prozent zu verzeichnen hatten. Anhand des Einwohnermelderegisters wurden vom städtischen Meldeamt pro Stadtteil 200 Personen nach dem Zufallsprinzip ausgesucht. Um die zufällig Ausgewählten letztlich auch zu einer Teilnahme zu bewegen, lud die ehemalige Sozialbürgermeisterin Monika Müller mittels eines wertschätzenden Briefs ein.

Das Alter der Zufallsbürgerschaft lag zwischen 16 bis 86 Jahren. Mit der Zufallsauswahl sollte die Reichweite auch auf sogenannte „stille Gruppen“ wie z. B. Migrantinnen und Migranten, ältere Menschen oder auch Frauen, ausgedehnt werden. Die Teilnahmequote lag bei zehn bis 15 Personen pro Stadtteil. Die Bewohnerinnen und Bewohner traten miteinander in einen regen Austausch und entwickelten in den jeweiligen Stadtteilen Visionen künftigen Zusammenlebens. Aus dem Prozess und der Evaluation der Nachbarschaftsgespräche lassen sich zentrale Erkenntnisse ableiten. So ist mit dem Dialogformat u. a. gelungen, auch die Bewohnerschaft aus Stadtteilen mit signifikantem Abgrenzungskurs und/oder sehr niedriger Wahlbeteiligung zu erreichen. Darüber hinaus wird die unmittelbare Beteiligung der vielfach als „unnahbar“ geltenden Verwaltung in den Beteiligungsprozess durch Mitarbeitende vor Ort als eine Annäherung zwischen Bürgerschaft und Verwaltung betrachtet. Durch das insgesamt positive Resümee wurden Nachbarschaftsgespräche als landesweites Förderprogramm initiiert. Aktuell nehmen daran 20 Kommunen teil, wobei die Tendenz steigend ist (vgl. ebd.: 4–7).

3. Bürgerdialog zum grenzüberschreitenden Zusammenleben am Oberrhein

In den Bürgerdialogen zum grenzüberschreitenden Zusammenleben am Oberrhein („GÜZ-Dialoge“) ging es in erster Linie um die Erweiterung der Beziehung zum Nachbarland Frankreich. Dafür wurden im Mai und September 2017 drei halbtägige Dialogrunden in den Regionen Breisach am Rhein, Baden-Baden und Kehl durchgeführt. Die Dialogveranstaltungen wurden von der Landesregierung Baden-Württemberg und unter der für die Kooperation mit Frankreich verantwortlichen Staatsrätin am Oberrhein umgesetzt. Dazu wurden auch hier die Teilnehmenden per Zufall ausgesucht (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020e), um auch solche Menschen in den Prozess zu integrieren, die sich zuvor noch nicht allzu intensiv mit grenzüberschreitenden Anliegen befasst hatten. In Deutschland erfolgte die Rekrutierung der Teilnehmenden anhand des Einwohnermelderegisters der jeweiligen Städte. In Frankreich hingegen wurden die Menschen zentral über die Gemeinden kontaktiert, da es dort kein mit Deutschland vergleichbares Melderegister gibt. Auf diese Weise haben letztlich knapp 200 Personen aus den beiden Ländern gemeinsam an den GÜZ-Dialogen teilgenommen. Die Auswahl der Städte hatte symbolische Gründe. Im Falle von Kehl war die enge Verbundenheit zu Strasbourg, sowohl städtebaulich als auch im Alltagsleben, ausschlaggebend. Breisach kooperiert eng mit der nahe gelegenen französischen Partnerstadt Neuf-Brisach, Baden-Baden ist großstädtischer und etwas weiter vom Rhein entfernt gelegen.

Mit den GÜZ-Dialogen verfolgte das Land Baden-Württemberg das Ziel, einerseits die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nachhaltig weiterzuentwickeln und andererseits das Nachbarschaftsverhältnis zu Frankreich zu stärken (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020e). Entsprechend wurden fünf zentrale Themenbereiche als Charakteristika des grenzüberschreitenden Zusammenlebens identifiziert: Zusammen engagieren, leben, arbeiten, bewegen und lernen. In moderierten Kleingruppen wurden die Themen aufgegriffen und zur Diskussion gestellt, die Resultate abschließend im Plenum präsentiert. So wurde z. B. im Themenfeld „Zusammen engagieren“ der Vorschlag nach einem verbesserten Informationsaustausch im Alltags-

4. Praxisbeispiele: Bürgerräte in Baden-Württemberg

leben herausgearbeitet. Mittels paralleler Veröffentlichung zentraler Themen und Informationen in den „Amtsblättern“ beiderseits des Rheins soll eine länderübergreifende Informationsplattform entstehen.

Organisiert wurden die GÜZ-Dialoge gemeinsam im Team, zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern des Staatsministeriums Baden-Württembergs, der Regierungspräsidien Freiburg und Karlsruhe, der drei Kommunen sowie des Euro-Instituts (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2018: 8–10). Zur Sicherstellung eines stetigen Informationsflusses unter den Beteiligten wurde mit professioneller Moderation von Lena Hummel vom Freiburger Moderationsbüro Südlicht durch die drei Dialogveranstaltungen geführt. Intendiert war, dass die generierten Ergebnisse der GÜZ-Dialoge eine angemessene Berücksichtigung in der Frankreich-Konzeption der Landesregierung finden. Mittlerweile wurde die Frankreich-Konzeption am 14. Juli 2020 – symbolisch am französischen Nationalfeiertag – vom baden-württembergischen Kabinett verabschiedet. Diese impliziert eine Sammlung von knapp 40 Zielen und 100 Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation, die über eine Zeitspanne von zwei Jahren und mit mehr als 600 Beteiligten gemeinsam mit dem Nachbarland Frankreich konzipiert und erarbeitet wurde (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020f).

4. Bürgerforum zur Altersversorgung der Landtagsabgeordneten

Mit der Einberufung eines Bürgerforums zur Angemessenheit der Altersversorgung der Landtagsabgeordneten hat sich der Landtag von Baden-Württemberg auf unbekanntes Terrain begeben. Bundesweit erstmalig wurde ein Bürgerforum für ein derartig umstrittenes sowie landespolitisch bedeutsames und gleichsam komplexes Thema eingesetzt. Hintergrund war der Beschluss des Landtags von Baden-Württemberg vom 10. Februar 2017, den Abgeordneten die Rückkehr zur staatlichen Pension zu ermöglichen. Aufgrund massiver öffentlicher Kritik wurde der Beschluss jedoch zurückgezogen und die bis dato geltende private, vom Land bezuschusste Altersvorsorge trat wieder in Kraft. Auf Antrag der Fraktionen berief Landtagspräsidentin Muhterem Aras im Juli 2017 eine „Unabhängige Kommission zur Altersversorgung der Abgeordneten“, die Versorgungsvorschläge erarbeiten sollte. Begleitend zu dieser Expertenkommission tagte ebenfalls auf Initiative der Landtagspräsidentin ein Bürgerforum mit dem inhaltlichen Auftrag, seinerseits Empfehlungen auszuarbeiten. Für die Moderation des Dialogformats konnte die auf Bürgerbeteiligung spezialisierte Translake GmbH aus Konstanz gewonnen werden (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2020a).

Mit dem Bürgerforum „Altersvorsorge der Abgeordneten“ wurde Vertretenden der Zivilgesellschaft zum ersten Mal eine tragende Beratungsrolle auf Landesebene zuteil (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2020b). Um einen möglichst repräsentativen Querschnitt abzubilden, war für die Zusammensetzung der Zufallsbürgerschaft u. a. Voraussetzung, dass die Personen im Besitz des aktiven Wahlrechts sind, Frauen und Männer paritätisch vertreten waren und alle Landesregionen abgedeckt wurden. Mit der Zufallsauswahl wurde das Unternehmen Bamberger Centrum für Empirische Studien (BACES) betraut, das im Ergebnis 27 Teilnehmende aus den vier Regierungsbezirken und mit unterschiedlichen soziodemografischen Merkmalen auswählte

(vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2020c). Mit der Auswahl von letztlich 14 Frauen und 13 Männern wurde auch die Zielvorgabe nach paritätischer Besetzung erfüllt (vgl. Himmel et al. 2018 Anlage 2: 7).

Im Rahmen des Forums wurden drei Dialogveranstaltungen durchgeführt. Die Treffen fanden zwischen November 2017 und Januar 2018 statt. Um die Teilnehmenden auf einen einheitlichen Wissensstand zu bringen und inhaltlich adäquat durch das komplexe Thema zu führen, war neben der Moderation zur Sicherstellung eines stetigen Informationsflusses die Einbindung von Expertinnen- und Expertenwissen erforderlich. Zu diesem Zweck wohnten der zweiten Dialogrunde, in der die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Versorgungsmodelle im Mittelpunkt standen, Landtagsabgeordnete und Fachexpertinnen und -experten bei (vgl. Bürger- und Medienzentrum des Landtages Baden-Württemberg 2017: 2). Im Empfehlungspapier vom 13. Januar 2018 unterbreitete das Bürgerforum dem Landtag als erste Präferenz einstimmig den Vorschlag einer allgemeinen gesetzlichen Altersvorsorgeversicherung als solidarische Bürger-Rentenversicherung (BRV), die das Bürgerforum als richtungsweisende Zukunftslösung ansah. Die Unabhängige Kommission sprach sich hingegen mehrheitlich dafür aus, sich einem bestehenden Versorgungswerk für Abgeordnete anzuschließen. Inzwischen hat der Landtag die Empfehlung der Unabhängigen Kommission umgesetzt. Ungeachtet dessen haben die Mitglieder des Bürgerforums die Initiierung des Beteiligungsprozesses und die Durchführung mit sogenannten Zufallsbürgerinnen und -bürgern im Nachhinein als positiv evaluiert. Sie sprachen die Empfehlung aus, auch bei anderen landespolitischen Anliegen entsprechend zu verfahren (vgl. Himmel et al. 2018: 5f.).

5. Bürgerkonferenz zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept

Im Sommer 2019 fand im Zusammenhang mit der Fortschreibung des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes Baden-Württemberg (IEKK) eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung statt, wobei die Erwartungen der initiierenden Landesregierung durch die hohe Beteiligung und zahlreiche Einbringungen weit übertroffen wurden (vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2020). Die Landesregierung hatte von Mitte Mai bis Ende Juli 2019 die Bürgerschaft, Vertretende von Verbänden, gesellschaftliche Gruppierungen, Interessensvertretungen und Institutionen zur Mitwirkung an der Weiterentwicklung des IEKK eingeladen (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020h). So hatten insbesondere auch Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, Maßnahmen zu bewerten und darüber hinaus Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020g). Gezählt wurden rund 7.000 Einzelempfehlungen aus der Bevölkerung sowie 400 Vorschläge zu neuen Maßnahmen. Insgesamt nahmen 584 Personen aus der Bürgerschaft teil (vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2020).

Die als frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführte Bürgerkonferenz zu Klimaschutzmaßnahmen im Land war mit dem Ziel verbunden, das IEKK fortzuschreiben und infolge dessen den Klimaschutz im Land voranzutreiben (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2019). Der Entwurf des Maßnahmenpakets für das neue IEKK

4. Praxisbeispiele: Bürgerräte in Baden-Württemberg

umfasste circa 170 Einzelmaßnahmen, die alle zur Diskussion gestellt wurden. Dabei ging mit der frühzeitigen Beteiligung der Bürgerschaft sowie der Verbändevertretungen die zentrale Absicht einher, relevante Empfehlungen im Hinblick auf die Modifizierung eben dieser Maßnahmenvorschläge zu erhalten. Darüber hinaus war die Einbringung neuer Vorschläge von großem Interesse. Sowohl im Rahmen der Onlinebeteiligung über das Beteiligungportal des Landes als auch persönlich im Zuge der Einrichtung von Bürger- und Verbandstischen wurden zahlreiche Bürgerinnen und Bürger erreicht (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020h). Für die Bürgerkonferenzen wurden auch in diesem Fall Zufallsbürgerinnen und -bürger ausgewählt, wobei für Interessierte aus der Bürgerschaft ebenfalls die Möglichkeit bestand, sich aktiv um Teilnahme zu bewerben. Um bei diesem Thema explizit auch junge Menschen zu erreichen, wurde zusätzlich eine gesonderte Plattform für Jugendbeteiligung eingerichtet (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2019).

Zur besseren Übersicht waren die zur Diskussion gestellten Themen in die sechs Sektoren „Strom“, „Verkehr“, „Wärme“, „Industrie und Stoffströme“, „Land- und Forstwirtschaft/Landnutzung“ und „Querschnitt“ gegliedert. Die Beteiligten bewerteten die vorliegenden Konzepte, regten Verbesserungen an und erarbeiteten eigene Vorschläge für neue Maßnahmen (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020h). In diesem Zusammenhang wurde z. B. abgefragt, ob die jeweilige Maßnahme überhaupt als erforderlich eingeschätzt wird (vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2019: 4). Mit Stand vom 1. Oktober 2020 wird das bisherige IEKK nach Prüfung und entsprechender Berücksichtigung der Empfehlungen aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung fortgeschrieben. Ein erster Arbeitsentwurf dazu liegt seit November 2019 vor, der die Reduktionsziele sowie die Maßnahmen für das Klimaschutzziel 2030 beinhaltet. Nach Abschluss der Prüfungs- und Beratungsphase soll der endgültige Entwurf durch die Landesregierung verabschiedet werden (vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2020).

6. Onlinebürgerforum zur Sanierung der Stuttgarter Oper

Mit dem 9. Oktober 2020 fiel unter der Überschrift „Kennenlernen“ der Startschuss für das digitale Bürgerforum „Sanierung und Erweiterung des Stuttgarter Opernhauses“ (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020i). Das Bürgerforum war vom Land Baden-Württemberg ursprünglich für März 2020 angesetzt, wurde aber aufgrund der Corona-Pandemie kurzfristig verschoben. In der Zeitspanne von Oktober bis Dezember 2020 erfolgte die Umsetzung im Rahmen von fünf digitalen Bürgerforen. Dabei setzt sich das Bürgerforum aus über 50 per Zufall ausgewählten Personen zusammen. Mehr als 30 Teilnehmende kommen aus Stuttgart, 13 Personen aus der Region Stuttgart und neun Beteiligte aus dem Land Baden-Württemberg. Moderiert werden die Veranstaltungen von der Agentur Dialog Basis aus Dettenhausen (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020j).

Vorausgegangen war der Einrichtung des Bürgerforums durch das Land u. a. die Forderung des Bundes der Steuerzahler nach einem Bürgerentscheid – im Zuge der Veröffentlichung der anfallenden Sanierungskosten für die Stuttgarter Staatsoper (vgl. Südwestrundfunk 2020). Gleichwohl das Stuttgarter Opernhaus längst baufällig ist und einer dringenden Sanierung bedarf, stieß die Bekanntgabe der Kostenrahmen-

schätzung von über eine Milliarde Euro für die Sanierung des Max-Littmann-Baus, die Erweiterung und die Interimslösung in der Öffentlichkeit auf massive Kritik. Dem vom Linksbündnis geforderten Bürgervotum zum Projekt der Sanierung und Erweiterung wurde in weiten Teilen des Gemeinderats mit großer Skepsis begegnet (vgl. Schunder 2019). Dass Opersanierungen schnell zu einem Fass ohne Boden werden können, hat das Beispiel in Köln gezeigt, wo die Kosten nahezu explodiert sind. In Hamburg hingegen hat sich die hohe Geldinvestition rentiert. Die Stadt profitiert nicht nur von dem neuen Wahrzeichen, sondern auch von dem Ansehen und der Kaufkraft durch internationale Konzertbesucher (vgl. Südwestrundfunk 2018).

Angestoßen wurde das Bürgerforum zur Sanierung des Stuttgarter Opernhauses von der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Gisela Erler, die mit der Dialogveranstaltung auch ein Signal der Versöhnung senden wollte (vgl. Benda 2020). Der Auftrag bestand darin, Handlungsempfehlungen zur Sanierung des Opernhauses zu diskutieren und zu erarbeiten. Mit der Strategie repräsentativer Zufallsbürgerschaft ging die Hoffnung einher, weitere Konflikte zu deeskalieren und auf diesem Wege an Legitimität zu gewinnen (vgl. Südwestrundfunk 2020). Die Zufallsbürgerinnen und -bürger im Alter von 19 bis 85 Jahren sollen sich kritisch mit den Sanierungsgründen und -aspekten auseinandersetzen, um final ein gemeinsames Votum zu beschließen. Die Staatsrätin betrachtet dabei auch den Zeitpunkt für eine Bürgerbeteiligung als äußerst günstig, da der Beschluss über die Sanierung des Opernhauses bislang weder inhaltliche noch planerische Zielsetzungen, sondern lediglich eine Planungsrate über 27 Millionen Euro beinhaltet. Dies entspricht der neuen Strategie der Landesregierung, bei großen Infrastrukturvorhaben zur besseren Kostenkontrolle zunächst nur die Gelder für die inhaltliche Planung zu beschließen. Die letztendliche Entscheidung, ob das Projekt realisiert werden soll, wird erst in einem zweiten Schritt unter Berücksichtigung der erarbeiteten konkreten Planungen und der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung getroffen.

Bedingt durch die Corona-Pandemie findet das Format in einem virtuellen Chatroom statt. Während im ersten Bürgerforum vom 16. Oktober 2020 v. a. für die Darlegung baulicher und technischer Gründe Fachexpertise gefragt war, widmeten sich die Zufallsbeteiligten 14 Tage später in der zweiten Digitalsitzung vornehmlich den ausgewiesenen Kosten und unterschiedlichen Standorten für die Ausweichspielstätte. Nach der intensiven Diskussion von Lösungswegen und Handlungsmöglichkeiten sowie der Erarbeitung von Textbausteinen in den weiteren Sitzungen soll in der Abschlusssitzung am 11. Dezember 2020 die Verkündung des Votums erfolgen (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020k, 2020l). Die Staatsrätin bewertet die Partizipation sogenannter Zukunftsbürgerinnen und -bürger positiv, da dadurch weitere eindrucksvolle und ideenreiche Vorschläge – wie z. B. die Oper als „offenes Haus der Begegnung für jedermann“ (vgl. Südwestrundfunk 2020) – in die Diskussionen um die Sanierung der Oper eingebracht wurden.

7. Virtuelle Bürgerwerkstatt Umweltbepreisung

Mit dem Werkstattgespräch „Bürgerwerkstatt Umweltbepreisung“ beabsichtigte die Landesregierung Baden-Württemberg, im Rahmen eines Dialogformats neue, innovative Impulse für die Reduzierung von CO₂-Emissionen und anderer Umweltbelastungen zu erzeugen. Zur Diskussion stehen sowohl die Belohnung für umweltfreundliches als auch die Bepreisung umweltschädlichen Verhaltens. Im Rahmen von Workshops sollten sich die Teilnehmenden über Chancen und Risiken der unterschiedlichen Maßnahmen austauschen und in Zusammenarbeit Voraussetzungen für Alternativen formulieren. Aufgrund der Corona-Krise wurde das ursprünglich für April 2020 geplante Dialogformat auf Oktober 2020 verschoben. Die teilnehmenden 34 Zufallsbürgerinnen und -bürger kamen aus der Stadt Stuttgart und einem ländlichen Umkreis von circa 150 Kilometern. Die Rekrutierung der Zufallsbürgerinnen und -bürger des Beteiligungsverfahrens erfolgte durch ein qualifiziertes Meinungsforschungsinstitut. Hierbei wurde auf eine gleichmäßige Verteilung der Variablen „Alter“ und „Geschlecht“ geachtet. Durch die Beteiligung von Personen sowohl aus dem ländlichen als auch dem urbanen Raum wurden die Belange und Sorgen unterschiedlicher Lebensumstände einbezogen (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020m). Aufgrund der zahlreichen Möglichkeiten und Anforderungen, die eine Umweltbepreisung mit sich bringt, sollte mittels Fachexpertise aus den verschiedenen Disziplinen eine Grundlage für den gemeinsamen Dialog geschaffen werden. So wurden alle Beteiligte in den Prozess integriert und konnten auch ohne Vorkenntnisse in eine gemeinsame Diskussion treten.

Im Vorfeld der Bürgerwerkstatt wurde mithilfe von „Onlinekommentierung“ – wozu die Möglichkeit der Beteiligung bis zum 26. Juli 2020 bestand – ermittelt, ob überhaupt alle wesentlichen Themen und Akteurinnen und Akteure dieses multidimensionalen Themas berücksichtigt wurden. Gefragt war hier also nicht etwa eine Bewertung, vielmehr ging es darum, eventuell noch nicht erfasste Informationen zu sammeln (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020n). Die dort angebrachten Anmerkungen sind anschließend in das Dialogverfahren Bürgerwerkstatt Umweltbepreisung mit eingeflossen (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020o). Vor allem die persönlichen Alltagserfahrungen sowie die Ängste und Bedürfnisse der Bürgerschaft sind für die erfolgreiche Implementierung und Anerkennung der Instrumente von Relevanz. Von zentraler Bedeutung aus Sicht der Teilnehmenden ist, dass die Umweltbepreisung und der zugehörige Prozess nachvollziehbar und verständlich, transparent und auch wissenschaftlich fundiert sind. Die in der Bürgerwerkstatt erarbeitete Bandbreite an Instrumenten und die entsprechende Beurteilung eben dieser Instrumente werden als Ideen und Empfehlungen aus der Bürgerschaft an die Landespolitik übermittelt. Dies soll den Rahmen für den weiteren Weg Baden-Württembergs in Sachen klimaneutrale Zukunft vorgeben (vgl. ebd.).

8. Digitaler Bürgerdialog Trinationaler Eurodistrict Basel: Corona und das Zusammenleben in der trinationalen Grenzregion Basel

Die gegenwärtige Corona-Pandemie verändert auch die transnationale Zusammenarbeit. Am 12. Oktober 2020 kamen gut 60 Personen aus drei Nationen im Rahmen des Trinationalen Bürgerdialogs der Euroregion Basel im virtuellen Raum zusammen, um sich über die Folgen der Corona-Krise auszutauschen (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020p: 18; Bertelsmann Stiftung 2020). Die digitale Dialogveranstaltung zum Thema „Corona und das Zusammenleben in der trinationalen Region Basel“ wurde vom Staatsministerium Baden-Württemberg in Kooperation mit dem Trinationalen Eurodistrict Basel, der Regio Basiliensis und der Bertelsmann Stiftung organisiert. 60 Zufallsbürgerinnen und -bürger aus der trinationalen Grenzregion diskutierten untereinander und mit politischen Vertreterinnen und Vertretern aus Baden-Württemberg, dem Elsass und der Nordwestschweiz über ihre Erfahrungen in der Corona-Zeit und darüber, wie das grenzüberschreitende Zusammenleben in der Dreiländerregion in Zukunft krisensicher gestaltet werden kann. Mit der Auswahl von Zufallsbürgerinnen und -bürgern sollten auch Menschen jenseits von Vereins-, Partei- oder Gewerkschaftsorganisation in das Verfahren eingebunden werden, die sich womöglich noch nicht ausführlich mit grenzübergreifenden Themen auseinandergesetzt haben (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2020q). Durch eine Videokonferenz und Simultandolmetschen wurde nicht nur digital, sondern virtuell face-to-face in der eigenen Muttersprache kommuniziert.

Im Rahmen des dreistündigen Dialogformats hat ein reger Austausch stattgefunden – der Teilnehmenden untereinander sowie mit der Politik. Dabei drehte sich die Diskussion um die negativen Effekte der Grenzsicherungen, um länderübergreifende Kooperation im Gesundheitssektor und um einheitliche Bestimmungen zur Krisenbewältigung für das trinationale Gebiet (vgl. ebd.). Die per Zufall ausgewählten Teilnehmenden aus Deutschland, Frankreich und der Schweiz erarbeiteten in moderierten trinationalen Kleingruppen konkrete Empfehlungen für das künftige Miteinander in Zeiten von Corona. Mit der anschließenden Präsentation der Vorschläge im Plenum wurden ihre Zukunftsvorstellungen entsprechend an die politischen Vertreterinnen und Vertreter gerichtet (vgl. Regio Basiliensis; Bertelsmann Stiftung 2020). Aufgrund der allgegenwärtigen Pandemie war der Gesundheitssektor eines der zentralen Themenfelder für Handlungsempfehlungen. Die Teilnehmenden regten etwa eine bessere Vernetzung der Krankenhäuser im Dreiländereck an. Auch soll damit ein länderübergreifender Austausch des Gesundheitspersonals verwirklicht werden. Weiter wurde von der Zufallsbürgerschaft u. a. die Idee eines trinationalen Helferpool und einer trinationalen Informationsplattform angestoßen.

Insgesamt wurde im Zuge des virtuellen Bürgerdialogs offenkundig, dass die Corona-Krise das Leben der Bürgerinnen und Bürger in der trinationalen Grenzregion vor gewaltige Herausforderungen gestellt hat – und immer noch stellt. So berichteten die Teilnehmenden, dass insbesondere die Grenzsicherungen von März bis Juni 2020 im Zuge der ersten Corona-Welle einen drastischen Einschnitt ihres alltäglichen Lebens darstellten. Vor diesem Hintergrund bestand Konsens darüber, dass auch mit Blick auf die zweite Welle keine weiteren Grenzsicherungen mehr vertretbar sind (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020).

4. Praxisbeispiele: Bürgerräte in Baden-Württemberg

Die Evaluation des digitalen Bürgerdialogs ergab eine positive Gesamtbilanz. So wurde das Beteiligungsverfahren in der abschließenden Umfrage von 90 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer als gut bis sehr gut beurteilt. Laut Anna Renkamp von der Bertelsmann Stiftung bieten gerade mehrsprachige Bürgergespräche im digitalen Raum eine ausgezeichnete Möglichkeit, um eine umfangreiche Beteiligung auch heterogener Bevölkerungsgruppen zu erzielen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020). Wie wichtig solche grenzüberschreitenden Formate auch in Zukunft sein werden, wurde v. a. durch die negativen Auswirkungen der Grenzschließungen anlässlich der Corona-Krise eindrücklich veranschaulicht.

Als **vorläufiges Fazit** nach der Durchsicht der acht Beteiligungsprozesse mit Zufallsbürgerinnen und -bürgern können folgende Punkte nach den hier erkenntnisleitenden vier Kriterien Anlass, Themenstellung und Ergebnis des Beteiligungsprozesses, Auftraggeberinnen und Auftraggeber, Rekrutierung und Zusammensetzung der Teilnehmenden, die Rolle von Moderation und Expertinnen- und Expertenbegleitung sowie der Status und die Konsequenzen der Ergebnisse festgehalten werden:

Anlass, Themenstellung und Ergebnis

Anlass und Themenstellung für die Beteiligungsprozesse variieren im Einzelfall, lassen sich aus einer Perspektive von Politik und Verwaltung aber ganz gut den beiden zentralen Punkten Konfliktbewältigung und Deeskalation einerseits sowie Prävention und Impulse für Entwicklungsperspektiven andererseits zuordnen. Beide Motivbündel können sich im konkreten Fall auch überlappen. Der übergeordnete Gesichtspunkt ist bei allen Beteiligungsprozessen darüber hinaus die Intention, durch die konsultative, dialogische Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern zumindest Akzeptanzgewinne für politisches und Verwaltungshandeln zu generieren, im Ergebnis zu einer verantwortlichen Politik zu kommen.

Für beide Motivbündel finden sich exemplarische Beispiele: Beim Filder-Dialog S21 und beim Bürgerforum zur Altersversorgung von Abgeordneten standen die Deeskalation und Problemlösung in einer bereits konfliktbelasteten Situation im Vordergrund. Der Bürgerdialog zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein, die Bürgerkonferenz zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept sowie die Bürgerwerkstatt Umweltbepreisung hingegen hatten v. a. die Aufgabe, konkrete Impulse und Empfehlungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger zur weiteren Ausrichtung der entsprechenden Landespolitik zu generieren. Beim Bürgerforum zur Sanierung der Stuttgarter Oper wiederum sind die präventiven Beweggründe unübersehbar.

Alle bislang durchgeführten Beteiligungsprozesse mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden haben zu konkreten Ergebnissen geführt, die von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmenden jeweils auch getragen wurden. Für den Präventionscharakter von Bürgerbeteiligung ist es von zentraler Bedeutung, dass die Beteiligungsformate sehr frühzeitig im Prozessverlauf stattfinden können.

Rekrutierung und Zusammensetzung der Teilnehmenden

Die Rekrutierung der Teilnehmenden durch bzw. auch durch Zufallsauswahl hat sich in den hier untersuchten Beteiligungsprozessen bewährt. Über die reine Zufallsauswahl hinaus konnten in verschiedenen Prozessen weitere Kriterien berücksichtigt werden, etwa eigene Betroffenheit, politisches Interesse, regionale Verteilung oder geschlechtsspezifische Parität. Der Vorteil dieser Rekrutierungsmechanismen besteht darin – das gilt für alle hier betrachteten Beteiligungsprozesse und es wird auch in den Evaluationen durch die Beteiligten deutlich –, dass die Teilnehmenden anders als bei einer Anhörung von Verbandsvertreterinnen und -vertretern weitaus offener für konstruktive Diskussionen und die Erarbeitung konsensueller Lösungsvorschläge sind, gerade weil sie nicht als Stakeholder spezifischer Interessen an dem Beteiligungsprozess teilnehmen.

Rolle von Moderation und Expertinnen- und Expertenbegleitung

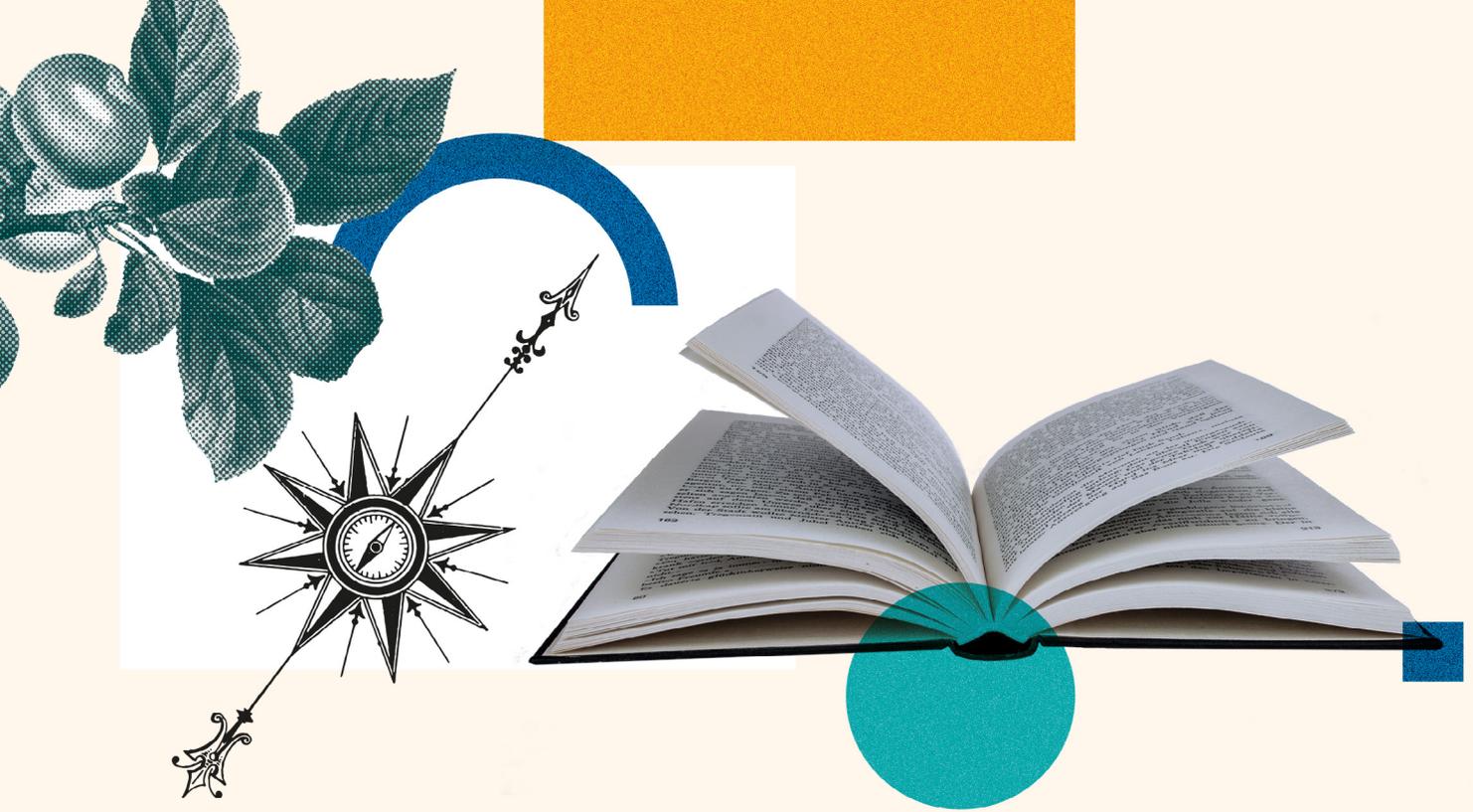
Eine professionelle Begleitung durch ein Moderatorinnen- und Moderatorenteam und je nach Thema auch durch ein Expertinnen- und Expertenteam ist unverzichtbar. Konstruktive Diskussionen können nur in einer wertschätzenden, gleichwohl zielgerichteten Atmosphäre erfolgen. Und Diskussionen auf Augenhöhe setzen einen einigermaßen vergleichbaren Kenntnisstand der zu verhandelnden Materie voraus.

Status und Konsequenzen der Ergebnisse

Die in den Beteiligungsprozessen entwickelten Problemlösungen und Anregungen haben immer nur empfehlenden Charakter, was den Teilnehmenden auch von Beginn an bekannt war. Eine Vorfestlegung findet dadurch nicht statt. Die Entscheidungshoheit verbleibt bei den repräsentativen Gremien bzw. – je nach Fall und Thematik – bei der Verwaltung. Diese haben allerdings bei ihrer Entscheidung – wie bereits an anderer Stelle ausgeführt – die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses ausführlich zu würdigen.

Unter den hier betrachteten Beteiligungsprozessen hat es sich gerade bei den zwei wohl am meisten konfliktbelasteten Fällen, dem Filder-Dialog und dem Bürgerforum zur Altersversorgung von Abgeordneten, ergeben, dass die von den Teilnehmenden erarbeiteten und mehrheitlich präferierten Lösungen gerade nicht umgesetzt wurden. Dennoch haben die Teilnehmenden den jeweiligen Beteiligungsprozess als Erfolg bewertet – ohne erkennbare Frustrationen oder Klagen über Alibiveranstaltungen und Zeitverschwendung.⁴

4 Am Bürgerforum zur Altersversorgung von Abgeordneten konnte der Verfasser dieses Papiers in seiner Eigenschaft als Mitglied der Unabhängigen Kommission zur selben Thematik persönlich ohne ein Diskussions- oder Stimmrecht teilnehmen.



5. Evaluation

Evaluation der wahrgenommenen Wirkungen von kommunaler Bürgerbeteiligung

Vetter, Geyer und Eith (2015) haben sich in ihrer Evaluation von 24 kommunalen Beteiligungsprozessen in zwölf Kommunen unterschiedlicher Gemeindegröße in Baden-Württemberg auf die von den Beteiligten wahrgenommenen Wirkungen konzentriert. Hierzu wurde in der Studie aus systematischen Gründen zunächst zwischen vier Wirkungstypen unterschieden: (1.) policybezogene Outputwirkungen, (2.) Wirkungen der konkreten Verfahren auf die Teilnehmenden, (3.) längerfristige Wirkungen auf den politischen Prozess in der Kommune sowie (4.) längerfristige Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger. Da die Datenerhebung durch leitfadengestützte, qualitative Interviews mit Akteurinnen und Akteuren aus Politik, Bürgerschaft und Verwaltung in den zwölf Kommunen zwischen Februar und Juni 2014 erfolgte, konnten mögliche Wirkungen nur retrospektiv erfasst werden. Und bei nur einem Erhebungszeitpunkt sind längerfristige Wirkungen zudem nicht abschätzbar. Die untersuchten Prozesse der Bürgerbeteiligung wurden in drei Gruppen eingeteilt: (1.) konsultative Beteiligungsprozesse mit niedrigem Konfliktpotenzial, (2.) konsultative Beteiligungsprozesse mit hohem Konfliktpotenzial sowie (3.) Bürgerentscheide. Für die hier zu untersuchenden Zwecke können die Bürgerentscheide nachfolgend vernachlässigt werden.⁵

Die von Vetter/Geyer/Eith durchgeführten Analysen haben ergeben, dass von Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial in der Regel alle Beteiligten profitieren. Das Wissen und die Kompetenzen von Bürgerinnen und Bürger werden in den politischen Bereich transportiert, die Verwaltung hat trotz erhöhtem organisatorischen Aufwand eine bessere Planungsgrundlage, einen breiteren Überblick über die politischen Wünsche und Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger und die Politik kann sich der Durchführung von Beteiligungsprozessen rühmen, ohne wirklich Entscheidungsmacht an die Bürgerschaft abgeben zu müssen.

Die Initiierung von Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist demnach das geeignete Mittel, die Durchführung von Beteiligungsprozessen zur Normalität werden zu lassen. Da es aufgrund des geringen Konfliktniveaus kaum Verliererinnen und Verlierer in diesen Prozessen gibt, stehen das Einüben von Diskussionsregeln, der Spaß an gemeinsamen Problemdiskussionen und der Ausarbeitung entsprechender Lösungen sowie nicht zuletzt auch Selbstwirksamkeitserfahrungen als teilnehmende Akteurinnen und Akteure in mehr oder weniger öffentlichen Veranstaltungen im Vordergrund. Geht es thematisch zudem um Fragen der Integration sozialer Gruppen – häufig mit unterdurchschnittlicher individueller Ressourcenausstattung – dann sind die aktivierenden Wirkungen auf die Beteiligten, ihre Interessen zu formulieren und sich zugleich als Teil der politischen Gemeinschaft zu erleben, nicht zu unterschätzen. Von Nachteil ist andererseits, dass das geringe Konfliktniveau tendenziell beteiligungshemmend wirkt und dass die Teilnehmenden deshalb häufig persönlich direkt angesprochen und motiviert werden müssen.

Dialoge mit hohem Konfliktpotenzial stellen demgegenüber die höchsten Anforderungen an alle Beteiligten, insbesondere an die politische Reife der Bürgerinnen und Bürger. Aufgrund des hohen, häufig auch emotional aufgeladenen Konfliktpotenzials besteht die Chance auf eine höhere Bereitschaft zur Teilnahme, aber auch auf eine Verfestigung von Gegensätzen in der Bürgerschaft. Damit jedoch wäre die grundsätzliche Zielsetzung der dialogorientierten Bürgerbeteiligung ins Gegenteil verkehrt. Die Verwaltung profitiert durch die explizite Artikulation der bürgerschaftlichen Präferenzen und Interessen. In eine gewisse Zwickmühle kann die Politik geraten, da der Gemeinderat zwar zum einen weiterhin die Entscheidungskompetenz besitzt, zum anderen das Ergebnis der Entscheidung je nach Verlauf des Beteiligungsdialogs aber mehr oder weniger vorgegeben ist, will der Gemeinderat seinen Rückhalt in der Bürgerschaft nicht aufs Spiel setzen.

Um die Chancen auf einen gelungenen Beteiligungsprozess zu erhöhen, ist aus Sicht von Vetter/Geyer/Eith allen Beteiligungsverfahren gleichermaßen die Beachtung verschiedener formaler und organisatorischer Verfahrensregeln anzuraten. An erster Stelle steht sicherlich die rechtzeitige und umfassende Information der Bürgerschaft. Ohne diese Transparenz, die auch die zeitnahe Veröffentlichung von Zwischenergebnissen umfasst, ist eine Diskussion aller Beteiligten auf Augenhöhe nicht zu erreichen und eine Akzeptanz der finalen Ergebnisse eher nicht zu erwarten. Sodann muss ein Beteiligungsverfahren strikt ergebnisoffen angelegt sein. Die Responsivität der Politik wird von den Bürgerinnen und Bürgern daran gemessen, ob und inwieweit die politischen Akteurinnen und Akteure bei ihren Entscheidungen den Vorstellungen und Interessen der Bürgerschaft Rechnung tragen. Und hierzu müssen alle relevanten Interessen im Beteiligungsprozess auch angemessen vertreten sein. Nicht zuletzt

sollten insbesondere konfliktbeladene Beteiligungsprozesse durch eine erfahrene Moderation begleitet und koordiniert werden. Nur dies verspricht ein Höchstmaß an sachlicher und fairer Auseinandersetzung und effektiver, zielorientierter Problemdiskussion.

Als Fazit der Studie von Vetter/Geyer/Eith bleibt für den hier zu diskutierenden Kontext somit festzuhalten, dass das Versprechen, mehr Bürgernähe zu schaffen, v. a. dann realisiert werden kann, wenn vielfache Beteiligungsprozesse mit niedrigem Konfliktpotenzial immer wieder eingeübt und praktiziert werden (vgl. Vetter/Geyer/Eith 2015: 333). Prozesse mit hohem Konfliktpotenzial hingegen stehen sehr viel mehr in der Logik akuter Konfliktbearbeitung und Deeskalation.

Evaluation aus verwaltungsrechtlicher Perspektive

Im Rahmen ihrer umfangreichen Evaluierung der für die „Politik der Gehörtwerdens“ zentralen Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung (VwV ÖB) untersuchten Ziekow et al. (2020: 174–175) u. a. die Verzahnung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Verwaltungsverfahren. Hierbei konzentrierten sie sich auf den in der VwV ÖB in fünf Punkten ausgeführten Anspruch (vgl. ebd.: 174): (1.) Die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung fließen in das Beteiligungsscoping ein; (2.) der Vorhabenträger bzw. die Vorhabenträgerin dokumentiert schriftlich der Entscheidungsbehörde die Themen und Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, des Beteiligungsscopings sowie den daraus resultierenden Beteiligungsfahrplan. Dieser Bericht ist Teil der Antragsunterlagen; (3.) bei Verfahren mit hohem Konfliktpotenzial kann die nicht förmliche Beteiligung ausgeweitet werden; (4.) ein Erörterungstermin ist öffentlich abzuhalten; (5) die Entscheidungsbehörde hat die Ergebnisse der frühen und nicht förmlichen Beteiligung transparent zu prüfen, zu bewerten und zu berücksichtigen. Das Ausmaß der Berücksichtigung ist zu begründen.

In den von Ziekow et al. näher untersuchten Beteiligungsprozessen waren insbesondere die Ergebnisse der frühen Beteiligung von großer Bedeutung, da hierdurch erstens eine größere Anzahl von Akteurinnen und Akteuren aus der Bürgerschaft bereits frühzeitig beteiligt werden konnte und zweitens für alle beteiligten Akteurinnen und Akteure transparent wurde, welche Ergebnisse der frühen Beteiligung mit welchen Begründungen in den formellen Antrag eingeflossen sind oder eben nicht. Das führte zu erheblichen Synergieeffekten in der Verzahnung von (früher) Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem formellen Verfahren. Vor allem verringerte sich entscheidend das Informationsungleichgewicht zwischen Planerinnen und Planern einerseits und den beteiligten Akteurinnen und Akteuren aus der Bürgerschaft andererseits (vgl. ebd.: 175). Weiterhin hat die Planfeststellungsbehörde mit dem Bericht über die Öffentlichkeitsbeteiligung für ihre Entscheidung eine weitere Informationsquelle neben den eingereichten Planungen und dem anzuwendenden Fachrecht. Und schließlich ergaben die Evaluationen, dass sowohl aus Sicht der Vorhabenträgerinnen und -träger als auch der Beteiligten die Verfahrensakzeptanz – nicht unbedingt die Akzeptanz des Vorhabens – spürbar gesteigert werden konnte (vgl. ebd.: 177).

Ein verhalten positives Resümee hinsichtlich der Wirksamkeit der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung ziehen Haug und Zeccola (2019). Aus ihrer Sicht werden durch die VwV ÖB des Landes vorhandene „Spielräume, die der Verwaltung nach § 25 Abs. 3 LVwVfG zustehen, ... durchaus kreativ“ (ebd.: 210) konkretisiert. Als Fortschritt auf dem Weg hin zu einer breit angelegten, verbindlichen Öffentlichkeitsbeteiligung sehen der Autor und die Autorin insbesondere folgende Punkte bzw. Neuerungen: (1.) Durchführung einer frühzeitigen Umfeldanalyse als Voraussetzung eines Beteiligungsscopings, was den Kreis der potenziell Beteiligten über die direkt Betroffenen hinaus erweitert; (2.) Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung noch im Stadium der ersten Planungen sowie (3.) Pflicht der Behörde, sich in ihrer Entscheidung mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung auseinanderzusetzen. Dennoch plädieren der Autor und die Autorin – bei allen Schwierigkeiten der konkreten Umsetzung – für ein Landesbeteiligungsgesetz, wenn der Landesgesetzgeber „die Öffentlichkeitsbeteiligung qualitativ und normativ auf eine neue Stufe“ (ebd.: 227) heben möchte. Die bisherigen Regelungen weisen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Haug/Zeccola (vgl. ebd.: 179) noch immer einen zu geringen Stellenwert im Verwaltungsentscheidungsprozess zu, was dazu führt, dass Verstöße gegen die Regelungen oder Fehler in der Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich als formelle Fehler mit nur geringen, leicht zu behebenden Konsequenzen für die Entscheidung in der Sache angesehen werden.

An diesem Punkt setzen auch die Überlegungen von Pautsch und Zimmermann (2020) an, wenn sie aus verfassungsrechtlicher Perspektive den legitimatorischen Gehalt konsultativer Bürgerbeteiligung diskutieren. Nun sprengt eine grundsätzliche Diskussion, ob und in welchem Ausmaß der konsultativen, dialogorientierten Beteiligung eine legitimitätsvermittelnde oder wenigstens legitimitätsverstärkende Funktion zukommt, den Rahmen und die praxisorientierte Fragestellung des vorliegenden Papiers, zumal diese Diskussion aktuell in der wissenschaftlichen Literatur intensiv sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive geführt wird.⁶

Dennoch kann hier festgehalten werden: Zentral geht es bei dieser Kontroverse um den demokratietheoretischen Stellenwert der konsultativen Bürgerbeteiligung. Betrachtet man sie eher als eine Informationsressource von Landesregierung und Ministerialverwaltung bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen analog zu den üblichen Verbandsanhörungen und Expertinnen- und Expertenhearings, kommt demnach also der Bürgerbeteiligung v. a. eine rechtsstaatliche, an Verwaltungsentscheidungen teilhabende Funktion zu (ebd.: 392), so ist dies verfassungsrechtlich unbedenklich. Sieht man die konsultative Bürgerbeteiligung hingegen als ein zentrales Element der partizipativen Gesetzgebung mit substanziellem Einfluss auf die Ausgestaltung von Gesetzen, somit als Ergänzung der repräsentativen Demokratie oder gar als dritte, eigenständige Säule im demokratischen System neben der repräsentativen und der direkten Demokratie (vgl. ebd.: 385), dann muss aus verfassungsrechtlicher Sicht nach Pautsch/Zimmermann das Verhältnis zum demokratietheoretisch unverzichtbaren Gleichheitsgrundsatz umfassend geklärt werden. Einen ersten Schritt, um der konsultativen Bürgerbeteiligung tatsächlich eine Legitimationsverstärkung zuschreiben zu können, sehen Pautsch/Zimmermann ebenfalls in der Verabschiedung einer Gesetzesgrundlage – also eines Partizipationsgesetzes –, das „transparente Regeln für den Einsatz und die Bindungswirkung“ von Bürgerbeteiligungsprozessen (ebd.: 407) gesetzlich und vom Parlament kontrolliert regelt.

Evaluation aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive

Große Bau- und Infrastrukturprojekte führen fast regelmäßig zu Widerständen in Teilen der Bevölkerung. Fortwährend bekunden Bürgerinitiativen ihren Missmut, wobei Naturschutz- und Umweltverbände häufig auf den Zug mit aufspringen. Hinzu kommt, dass auch Parteien die Auseinandersetzung für Wahlzwecke nutzen. Eskalieren entsprechende Konflikte, kommt kein sachlicher Diskurs mehr zustande (vgl. Brettschneider 2011). Für tragfähige Lösungen in der Gesellschaft ist eine intakte Kommunikation zwischen Bürgerschaft, den Verbänden, Initiativen, Vorhabenträgerinnen und -trägern sowie Verwaltung und Politik unerlässlich. Deshalb ist auch eine frühzeitige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Planungs- und Entscheidungsprozess für die Legitimation solcher Großprojekte von entscheidender Bedeutung.⁷

Die Ursachen von Protest sind vielfältig. Neben projektbezogenen und ökologisch-wissenschaftlichen Sachgründen lässt sich häufig auch der sogenannte Nimby-Effekt – ein Akronym für „not in my backyard“ – beobachten. Ein Beispiel dafür: Gleichwohl die Energiewende von einer Person grundsätzlich begrüßt und als notwendig erachtet wird, fühlt sich diese Person durch die Windkraftanlage in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld in ihrer Lebensqualität beeinträchtigt. Weiterhin kann auch ein Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik Ursache von Protesten sein.

Wichtig zur Vermeidung oder zumindest Begrenzung von Protesten ist zusätzlich zur frühen Bürgerbeteiligung eine professionelle Kommunikation zwischen Investoren (i. d. R. Bauherren), Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Gemeinsames Ziel der frühzeitigen und breit angelegten Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung ist es, gemeinsam mit den ortsansässigen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Verbänden, Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen vor Ort zu stabilen Problemlösungen zu kommen.

Vor diesem Hintergrund ist unter maßgeblicher Beteiligung von Frank Brettschneider, Universität Hohenheim, die VDI-Richtlinie 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“ entstanden, die inhaltlich zentrale Punkte der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung aus dem Verwaltungskontext in den privatwirtschaftlichen Bereich überträgt und seit März 2014 in Kraft ist. Demnach lassen sich für eine gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung die drei Ebenen „Information“, „Konsultation“ und „Mitgestaltung“ unterscheiden. Auf der Informationsebene soll in der Öffentlichkeit größtmögliche Aufmerksamkeit für ein Projekt erzeugt werden. In dieser Phase gilt es, auch über Ziele und den Planungsstand des Vorhabens zu informieren. Schon zu Beginn muss vonseiten der Projektinvestorinnen und -investoren Transparenz geschaffen werden. Auf der Konsultationsebene geht es um die unmittelbare Interaktion zwischen Bauherren und Öffentlichkeit mit dem Ziel, neben der Nutzbarmachung von Lokalwissen zahlreiche Anliegen und Blickwinkel der Betroffenen in die Planung zu integrieren. Auf der Ebene der Mitgestaltung werden die im Laufe des Planungs- und Baufortschritts sich ergebenden Differenzen, neu aufgetretene Problematiken, entgegengesetzte politische Interessen oder auch aufgebrochene Konfliktfelder systematisch bearbeitet. Ziel ist es, zu einem tragfähigen Kompromiss zu kommen oder zumindest den Disput im Zuge einer gemeinsamen Faktenklärung zu versachlichen. Eine auf diese drei Ebenen

abgestimmte Kommunikationsstrategie räumt den Projektinvestoren mehr Handlungsmöglichkeiten ein, Geld und Zeit werden gespart, gesteigerte Planungssicherheit wird geschaffen.

Zu diesem Zweck sind in der VDI-Richtlinie 7001 zehn Grundregeln formuliert, die sich an gelungenen Praxisbeispielen orientieren und wissenschaftliche Erkenntnisse bündeln. Die Umsetzung der Grundregeln ist eine gute Voraussetzung zur Sicherung von Glaubwürdigkeit und Qualität des Prozesses. Darüber hinaus wird mit der Einhaltung der Grundregeln das Fundament für den gemeinsamen Dialog von Bauherren, Kritikerinnen und Kritikern des Vorhabens und anderen Mitwirkenden gelegt.

Die zehn Grundregeln lauten:

- › Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung
- › Klare Rahmenbedingungen
- › Frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger
- › Umfassende Faktenklärung
- › Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen
- › Professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz
- › Klarheit über Umgang mit den Ergebnissen
- › Transparenz der Finanzierung
- › Verständlich kommunizieren
- › Vielfalt der genutzten Kommunikationsinstrumente

Aus Sicht des hier verfolgten Erkenntnisinteresses kommen insbesondere den Grundregeln eins und drei besondere Bedeutung zu. Für eine erfolgreiche Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sind selbstverständlich alle zehn Grundregeln bedeutsam.

Grundregel eins fordert eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung gegenüber den Standpunkten aus der Bürgerschaft. Einerseits geht es für Politik und Verwaltung zunächst um das Zuhören, andererseits geht es aber auch darum, für die eigenen Positionen fortwährend Erklärungen und Begründungen zu liefern – und zwar in jeder Projektphase. Dies beinhaltet insbesondere auch die Beschäftigung mit Alternativplanungen und die Begründung, warum welche Alternativen aus Sicht der Entscheidungsbefugten letztlich nicht infrage kommen.

Grundregel drei fordert die frühzeitige Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Eine Zustimmung generierende Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung muss im frühestmöglichen Stadium beginnen. Mit fortschreitendem Planungs- und Bauprozess steigt ansonsten das Interesse, der Gestaltungswille und potenziell auch der Protest der Bürgerinnen und Bürger, zugleich allerdings sinkt der Handlungsspielraum der Projektinvestorinnen und -investoren.

Zusammenfassend lässt sich für den hier zu diskutierenden Kontext festhalten, dass nach VDI-Richtlinie 7001 den Vorhabenträgerinnen und -trägern sofort zu Projektbeginn die Durchführung einer umfassenden Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes dringend angeraten ist. Das entspricht in der Sache dem in der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitbeteiligung der Landesregierung Baden-Württemberg genannten Betei-

ligungsscopung. Darüber hinaus ist die Orientierung an den drei Ebenen Information, Konsultation und Mitgestaltung, für die Praxis zusammengefasst in den zehn Grundregeln guter Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung, eine vielfach bewährte Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Großprojekten und die erfolgreiche Durchführung von Beteiligungsprozessen.

Evaluation der Sicht von Bürgermeisterinnen und -meistern sowie Gemeinderätinnen und -räten

Ruf, Wagschal und Krummenauer (2019a; 2019b) untersuchen die Einstellungen kommunaler Entscheidungsträgerinnen und -träger in Baden-Württemberg zu verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene mittels einer empirisch-quantitativen Analyse von Umfragedaten. Dabei unterscheiden der Autor und die Autorin drei Beteiligungsformen: erstens Beteiligung an Wahlen von Mandatsträgerinnen und -trägern, insbesondere von Gemeinderätinnen und -räten sowie Bürgermeisterinnen und -meistern, was die repräsentative Demokratie kennzeichnet, zweitens Beteiligungsformen der direkten Demokratie sowie drittens Formate der partizipativen Demokratie. Unter direkter Demokratie subsumieren der Autor und die Autorin alle in der Gemeindeordnung verankerten dezisiven Beteiligungsformen, also Bürgerentscheide, initiiert durch Rats- oder Bürgerbegehren, sowie Einwohneranträge. Unter partizipativer Demokratie subsumieren der Autor und die Autorin alle beratenden, konsultativen Formate, durch die Bürgerinnen und Bürger in dialogorientierter Form in kommunale Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Darunter fallen die in der Gemeindeordnung geregelten formalisierten Beteiligungsverfahren wie Bürgerfragestunden, Bürgeranhörungen, Bürgerkonsultationen oder Einwohnerversammlungen sowie alle nicht formalisierten Beteiligungsformate mit beratendem Charakter wie Bürgerforen, Bürgersprechstunden, Bürgerbefragungen, Mediationsrunden oder Bürgerräte, bei denen Betroffene, Interessierte oder auch durch Zufall ausgewählte Bürgerinnen und Bürger teilnehmen.

Für die strikt empirisch-quantitativ angelegten Studien wurden 383 Bürgermeisterinnen und -meister und über 1.500 Gemeinderätinnen und -räte⁸ aus den 1.101 eigenständigen Gemeinden in Baden-Württemberg befragt. Bei den Bürgermeisterinnen und -meistern beträgt die Rücklaufquote somit 34,8 Prozent. Hinzu kommt, dass alle Gemeindegrößenklassen ziemlich genau entsprechend ihrem Anteil in der Grundgesamtheit vertreten sind (vgl. ebd. 2019a Tab. 16: 258).

Ziel der Untersuchung war es zum einen, aus Sicht der Mandatsträgerinnen und -träger die relative Bedeutung der drei Beteiligungstypen im Verhältnis zueinander zu evaluieren. Zum anderen galt es, Gründe für die sich ergebenden Unterschiede, etwa nach Funktion und Stellung in der Gemeindepolitik, nach Parteizugehörigkeit oder ideologischer Selbstpositionierung, herauszufinden. Dafür wurden die Befragten gebeten, über einen Schieberegler ihre persönliche Gewichtung der drei Demokratietypen darzustellen, wobei sich die hierbei zu vergebenden Punkte in der Summe auf 100 (also 100 Prozent) aufaddieren mussten. Die konkrete Frage lautete:

In welchem Verhältnis sollten Ihrer Ansicht nach in Ihrer Kommune folgende Elemente der Demokratie stehen?

- a. Bürgerbeteiligung durch direkt demokratische Sachabstimmungen (direkte Demokratie)
- b. Bürgerbeteiligung durch beratende Formate (partizipative Demokratie)
- c. Bürgerbeteiligung durch Wahlen (repräsentative Demokratie).

Diese relative Aufteilung bringt den Vorteil mit sich, dass die Befragten die unterschiedlichen Formen im Verhältnis zueinander bewerten müssen. Allerdings birgt diese Operationalisierung auch die Gefahr von Fehlschlüssen, insbesondere im direkten, bivariaten Vergleich zweier Beteiligungsformen. Beispiel: Wenn Gemeinderätinnen und -räte der Linken konsultative Formate in dieser Untersuchungsanordnung (scheinbar) weniger wichtig bewerten als Gemeinderäte der CDU, so bleibt hierbei unberücksichtigt, dass linke Gemeinderätinnen und -räte verglichen mit CDU-Gemeinderätinnen und -räte bereits weitaus mehr der insgesamt 100 Punkte für das Format der direkten Demokratie vergeben haben.

Die Ergebnisse zeigen erwartungsgemäß eine deutliche Präferenz der Entscheidungsträgerinnen und -träger für die repräsentative Demokratie, wobei diese bei den Bürgermeisterinnen und -meistern (62,3 Prozent) etwas stärker ausgeprägt ist als bei den Gemeinderätinnen und -räten (vgl. ebd. Abb. 31: 255; Abb. 33: 276). Die direkte Demokratie kommt bei den Bürgermeisterinnen und -meistern auf gerade einmal 12,7 Prozent, die konsultative Bürgerbeteiligung auf immerhin 24,3 Prozent. Dieselbe Reihenfolge findet sich bei den Gemeinderätinnen und -räten. Der Autor und die Autorin schlussfolgern daraus, dass die Mandatsträgerinnen und -träger die Bürgerbeteiligung abseits von Wahlen lediglich als Ergänzung begreifen (vgl. ebd.: 277). Dem ist allerdings hinzuzufügen, dass – andersherum betrachtet – immerhin 37 Prozent der Bürgermeisterinnen und -meister und etwa die Hälfte der Gemeinderätinnen und -räte ausweislich der Befunde der Autor und der Autorin konsultativen und auch direkt demokratischen Beteiligungsformaten durchaus den Vorzug geben.

Im zweiten Schritt der Untersuchung wurden mögliche Einflussfaktoren auf die Ausprägung der ermittelten Präferenzverteilungen untersucht. Folgende zentrale Ergebnisse traten zutage:

- › Die **Parteizugehörigkeit** der Bürgermeisterinnen und -meister haben keinen signifikanten Einfluss auf die Einstellung gegenüber den unterschiedlichen Beteiligungsformen. Lediglich parteilose Bürgermeisterinnen und -meister stehen direkt demokratischen Formen insgesamt etwas offener gegenüber. Für konsultative Formen zeigt sich dieser Zusammenhang nicht. Allerdings bewerten Bürgermeisterinnen und -meister, die sich gesellschaftspolitisch eher links der Mitte einordnen, konsultative Formate signifikant positiver.
- › Anders bei den Gemeinderätinnen und -räten. Im Verhältnis zu CDU-Gemeinderätinnen und -räten bewerten Gemeinderätinnen und -räten der Freien Wähler, der Linken, der Grünen und der Grün-Alternativen repräsentative Beteiligungsformen signifikant schlechter, direkt demokratische Verfahren hingegen entsprechend besser. Hinsichtlich der konsultativen Beteiligung lassen sich kaum

Unterschiede nachweisen. So sind es im Lichte dieser Studie v. a. die Gemeinderätinnen und -räten der CDU, die am stärksten die repräsentative Beteiligung unterstützen und der direkt demokratischen Beteiligung am distanziertesten gegenüberstehen.

- › Die **Mehrheitskonstellation** im Gemeinderat hat einen nachweisbaren Einfluss. Gehört der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin der Mehrheitspartei an, präferiert er oder sie überdurchschnittlich die repräsentative Beteiligung und unterdurchschnittlich direkt demokratische Beteiligungsformen. Kein Effekt zeigt sich aus dieser Perspektive für konsultative Formate. Ähnliche Befunde ergibt die Analyse für die Gemeinderätinnen und -räte. Ratsmitglieder, die der Mehrheit angehören, befürworten erwartungsgemäß repräsentative Elemente stärker und sind demgegenüber direkt demokratischen sowie auch konsultativen Formaten gegenüber skeptischer. Diese Befunde stützen die These, dass die Wertschätzung von Bürgerbeteiligung auch eine machstrategische Dimension hat. Bürgermeisterinnen und -meister sowie Gemeinderätinnen und -räte mit Mehrheiten im Rat haben dort alle Möglichkeiten, ihre politischen Interessen durchzusetzen. Gehören sie hingegen zur Minderheit im Rat, kann die Mobilisierung von Öffentlichkeit eine machstrategische Option sein.
- › **Kontextuelle Faktoren** wie Gemeindegröße, Vereinsdichte am Ort, die Haushaltsverschuldung oder das Niveau der Arbeitslosigkeit spielen kaum eine Rolle.⁹ Lediglich ein Rückgang der Wahlbeteiligung seit 1994 in einer Gemeinde hat bei Bürgermeisterinnen und -meistern einen leicht positiven Effekt auf die Wertschätzung direkt demokratischer Formate zu Lasten einer strikt repräsentativen Ausrichtung.
- › Signifikant erweist sich in der Bürgermeisterinnen- und Bürgermeisterstudie der Einfluss der **Geschlechtszugehörigkeit**. Männliche Befragte bewerten repräsentative Entscheidungsprozesse signifikant höher als weibliche, bei direkt demokratischen und konsultativen Formaten ist es entsprechend umgekehrt.
- › Bürgermeisterinnen und -meister und Gemeinderätinnen und -räte mit höherem **Bildungsabschluss** sind skeptischer gegenüber direkt demokratischer Beteiligung und bevorzugen signifikant stärker das repräsentative Modell. Bürgermeisterinnen und -meister mit **Erfahrung in nicht formalisierten Formaten** stehen direkt demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten negativer gegenüber. Dies gilt ebenfalls für entsprechende Gemeinderätinnen und -räte, die allerdings zudem die konsultativen Formate signifikant schätzen.

Zusammenfassend kommen der Autor und die Autorin zu dem Schluss, dass die einbezogenen Kontextvariablen nur geringe Effekte auf die Bewertung der verschiedenen Beteiligungsformate haben. Hohe Wertschätzung genießt bei Bürgermeisterinnen und -meistern sowie Gemeinderätinnen und -räten gleichermaßen das repräsentative Entscheidungsmodell. Beachtlich ist aber auch, dass zugleich etwa die Hälfte der Gemeinderätinnen und -räte – mehrheitlich linken, grünen, grün-alternativen Parteien und Listen sowie den Freien Wählern zugehörig – hohe Sympathien für direkt demokratische und konsultative Beteiligungsformate erkennen lassen.

Insgesamt betrachtet, ist die Gesamterklärungskraft der beiden Studien nicht allzu hoch, mag es nun an der grundlegenden Operationalisierung oder aber an dem statistischen Untersuchungsdesign liegen. Die dennoch festzuhaltenden Befunde für den hier zu diskutierenden Kontext sind sicherlich, dass erstens für die Gemeindegröße keinerlei signifikante Effekte nachweisbar waren, dass zweitens hohe formale Bildung eher mit einer Skepsis gegenüber direkt demokratischen Entscheidungsverfahren und im Falle der Gemeinderätinnen und -räte zudem auch gegenüber konsultativen Formaten einhergeht und dass sich drittens – besonders bei Gemeinderätinnen und -räten – immerhin ein schwach positiver Zusammenhang ergibt zwischen der Erfahrung mit nicht formalen Formaten und deren positiver Wertschätzung.

-
- 5 Die nachfolgenden Ausführungen entstammen größtenteils der Zusammenfassung (Kap. 6) bei Vetter/Geyer/Eith 2015: 329–331.
 - 6 Vgl. hierzu die umfangreichen Literaturhinweise bei Pautsch/Zimmermann (2020), zur verfassungsrechtlichen Diskussion insbesondere ebd. FN 25 u. 26, aus demokratietheoretischer Sicht Reidinger 2017 sowie ausführlich Decker 2021, repräsentative Daten zum gewünschten Demokratiemodell finden sich bei Brettschneider 2021.
 - 7 Vgl. zu den weiteren Ausführungen insb. Brettschneider 2011 u. 2016, Brettschneider/Renkamp 2016.
 - 8 Ruf/Wagschal/Krummenauer 2019a: 244 nennen eine Gesamtsumme N=1723, dies. 2019b: 274 nennen eine Gesamtsumme N=1638.
 - 9 Festzuhalten ist aber auch, dass andere Studien zu Gemeinderätinnen und -räten insbesondere im Fall der Gemeindegröße hierzu andere Befunde ermittelt haben, vgl. Ruf/Wagschal/Krummenauer 2019a: 288.



6. Zusammenfassende Einordnung und Bewertung

Das vorliegende Papier untersuchte die praktische Umsetzung der Bürgerratsmodelle in Baden-Württemberg mit dem Ziel, das Potenzial sowie die Grenzen dieses Beteiligungsformats auszuloten. In zweifacher Hinsicht steht das Format Bürgerrat für eine neue, vielfach als innovativ angesehene Entwicklung der Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg. Zum einen fügt es sich in den Kanon verschiedener konsultativer Beteiligungsformate, deren Ausbau unter dem Stichwort der „Politik des Gehörtwerdens“ erklärtes Ziel des politischen Stilwechsels des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann ist, seit er 2011 ins Amt gewählt wurde, nur kurz nach den unrühmlichen Eskalationen bei den Demonstrationen gegen das Großprojekt Stuttgart 21. Zum anderen können die Teilnehmenden von Bürgerräten – angelehnt an eine in der österreichischen Republik Vorarlberg gängige und bewährte Praxis – ganz oder teilweise mithilfe der Zufallsauswahl rekrutiert werden. Bis Herbst 2020 sind in Baden-Württemberg acht Beteiligungsprozesse mit Zufallsbürgerinnen und -bürgern (hier zusammenfassend als Bürgerräte bezeichnet) durchgeführt worden. Jüngste Umfragedaten belegen den Erfolg dieser neuen Beteiligungsformate (vgl. Bretschneider 2021). Bezogen auf die Landespolitik präferieren lediglich 9 Prozent strikt repräsentative Entscheidungsverfahren, weitere 12 Prozent direktdemokratische Entscheidungen. Zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs hingegen bevorzugen repräsentative Entscheidungsverfahren in Kombination mit dialogischen Beteiligungsprozessen.

Konsultative Bürgerbeteiligung ist zunächst zu unterscheiden von allen Formen der direkten Demokratie. Während durch Bürger- oder Volksentscheide demokratisch verbindliche Entscheidungen zustande kommen, haben konsultative Beteiligungsformate lediglich eine beratende, deliberative Funktion. Die Entscheidungshoheit verbleibt bei den repräsentativ gewählten Gremien bzw. – je nach Sachgegenstand – bei den Verwaltungsbehörden. Und eine weitere Differenzierung muss mit Blick auf den durchaus kontroversen Forschungsstand zur demokratietheoretischen Einordnung konsultativer Beteiligungsprozesse getroffen werden: Zum einen lassen sich diese Beteiligungsprozesse – analog den Verbandsanhörungen, Expertinnen- und Expertengutachten oder auch den gesetzlich vorgesehenen förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligungen – als eine Maßnahme der Informationsgewinnung im Rahmen der Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen ansehen. Zum anderen wird ihnen mancherorts als zentralem Bestandteil der partizipativen Demokratie eine zumindest legitimationsverstärkende Funktion zugeschrieben. Diese Unterscheidung sei für den Moment jedoch nochmals hintenangestellt.

Im Rahmen des Verwaltungshandelns sind die konsultativen Bürgerbeteiligungen und damit auch die Bürgerräte in Baden-Württemberg bestens institutionalisiert und haben sich – so unsere Ergebnisse nach der Analyse der acht Beteiligungsverfahren und in Übereinstimmung mit den verschiedenen vorliegenden Evaluierungen – gut bewährt. Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung (VwV ÖB) regelt für die Landesbehörden verbindlich Zeitpunkt und Standards von Bürgerbeteiligungsprozessen im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren und sichert Baden-Württemberg damit bislang ein Alleinstellungsmerkmal in Deutschland. Bei entsprechenden Vorhaben Dritter sind die Behörden verpflichtet, auf die Umsetzung der VwV ÖB hinwirken. Darüber hinaus beinhaltet die seit März 2014 geltende VDI-Richtlinie 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“ sachlich dieselben Vorgaben. Der 2014 vom Staatsministerium veröffentlichte „Leitfaden für eine neue Planungskultur“ enthält u. a. Hinweise, Checklisten und Best-Practice-Beispiele für die konkrete Umsetzung.

Vorgeschrieben in der VwV ÖB ist die Durchführung einer Umfeldanalyse noch vor Beginn der konkreten Planungsphase der Großprojekte, um so die relevanten Akteurinnen und Akteure zu ermitteln und zusammen mit diesen einen Beteiligungsplan für das gesamte Vorhaben auszuarbeiten. Dieser frühe Start von Bürgerbeteiligung, die Unterstützung des gesamten Dialogprozesses durch professionelle Moderation und wenn nötig auch durch fachliche Expertise, die stets freie Zugänglichkeit aller relevanten Informationen und nicht zuletzt die Verpflichtung der Verwaltung, sich bei ihrer Entscheidung mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung auseinandersetzen zu müssen, erhöhen die Transparenz und senken die Konflikanfälligkeit der entsprechenden Großprojekte. Die Einbeziehung sogenannter Zufallsbürgerinnen und -bürger hat darüber hinaus den Vorteil, dass dieser Personenkreis nicht als Stakeholder an den Beteiligungsprozessen teilnimmt und i. d. R. größere persönliche Spielräume für ergebnisoffene Diskussionen und die Erarbeitung konsensueller Problemlösungen oder Handlungsempfehlungen mitbringt. Und noch mal, die inhaltlichen Ergebnisse der Bürgerräte haben empfehlenden Charakter, wie auch die Positionen und Forderungen der Verbände in der förmlichen Verbändeanhörung oder die Gutachten von Expertinnen und Experten. Dass damit in der politischen Auseinandersetzung von Fall zu Fall der Versuch unternommen wird, öffentlichen Druck auf die letztendlichen Entscheidungsgremien aufzubauen, ist kein Spezifikum der Bürgerräte.

6. Zusammenfassende Einordnung und Bewertung

Wären die Ergebnisse der Bürgerräte hingegen verbindlicher Natur, möglicherweise gleichgestellt den Ergebnissen direkt demokratischer Abstimmungen oder Entscheide, dann wäre auch die Frage des Zugangs, der Möglichkeit an den Bürgerräten teilzunehmen, eine demokratie- und verfassungstheoretisch höchst zentrale Frage. So aber stellt der Ausbau der konsultativen, dialogorientierten Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg – mit oder ohne Zufallsbürgerinnen und -bürger – einen bislang ganz überwiegend als erfolgreich bewerteten Versuch dar, Bürgerinnen und Bürger in ganz unterschiedlichen Formaten ganz im Sinne des „Trial and Error“-Verfahrens von Karl Popper umfassender an den politischen Großprojekten zu beteiligen und das in der Bürgerschaft vorhandene Knowhow besser zu nutzen. Bedauerlicherweise bedurfte es dazu wohl erst der Ereignisse im Stuttgarter Stadtgarten.

Literatur

B **Baden-Württemberg Stiftung** (2015) (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation, Wiesbaden.

Baden-Württemberg Stiftung (2019) (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation, Wiesbaden.

Benda, Susanne (2020): Bürgerforum zur Stuttgarter Opersanierung. Auftakt mit Stachel, in: *Stuttgarter Nachrichten*, online unter: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.buergerforum-zur-opersanierung-auftakt-mit-stachel.543eb0a9-e476-45eb-bc29-13dced0ee62c.html> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Bertelsmann Stiftung (2020): Unsere Projekte. Demokratie und Partizipation in Europa. Projektnachrichten. Trinationaler Bürgerdialog. Drei Nationen diskutieren über Corona-Folgen im Dreiländereck Basel. Online unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa/projektnachrichten/trinationaler-buergerdialog> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Brettschneider, Frank (2011): Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61, S. 40–47.

Brettschneider, Frank (2016): Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, in: Manuela Glaab (Hrsg.) *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*, Wiesbaden, S. 219–238.

Brettschneider, Frank / Anna Renkamp (2016): Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg, Gütersloh.

Brettschneider, Frank (2021): Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürger*innen in Baden-Württemberg. Stuttgart: Universität Hohenheim (https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/Buergerbeteiligung_2021_Baden-Wuerttemberg.pdf).

Bürger- und Medienzentrums des Landtages Baden-Württemberg (2017): Bürgerforum Altersversorgung der Abgeordneten. Online unter: <https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/ausschuesse/Buergerforum/Dialogveranstaltungen-Fahrplan.pdf> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

D **Decker, Frank** (2021): Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H1/2021 S. 125–140.

- E** **Eith, Ulrich** (2020): Baden-Württembergs Parteiensystem im Wandel, in: *Der Bürger im Staat* Heft 4, S. 261–269.
- Erler, Gisela** (2018): Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch ... Demokratie ist mehr als wählen, in: Ralf Fücks / Thomas Schmid (Hrsg.): *Gegenverkehr. Demokratische Öffentlichkeit neu denken*, Tübingen, S. 71–85.
- G** **Glaab, Manuela** (2016): Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft, in: dies. (Hrsg.) *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*, Wiesbaden, S. 3–25.
- H** **Hansen, Scholastika Sandra / Wezel, Hannes** (2018): „Nachbarschaftsgespräche – Zusammenleben aber wie?“ Wenn Bürgerbeteiligung zu den Menschen kommt, in: *Netzwerk Bürgerbeteiligung* (Hrsg.): eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung. 03/2018. Bonn. Online unter: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/3_2018/nbb_beitrag_hansen_wezel_181025.pdf (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- Haug, Volker M. / Marc Zeccola** (2019): Partizipationsrecht in Baden-Württemberg. Vorschläge zur Stärkung der Beteiligung durch das Recht, in: *Baden-Württemberg Stiftung* (Hg.): *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation*, Wiesbaden, S. 173–240.
- Heinrich-Böll-Stiftung e. V.** (2012): *Demokratie. Stadtentwicklung Politik des Gehörtwerdens. Bürgerbeteiligung und die „Politik des Gehörtwerdens“*. Online unter: <https://www.boell.de/de/demokratie/stadtentwicklung-politik-des-gehörtwerdens-15414.html> (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- Himmel, Wolfgang et al.** (2018): *Bürgerforum zur Altersversorgung der Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg. Langfassung der Ergebnisse und Dokumentation*. Stuttgart 2018, in: *Landtag von Baden-Württemberg* (Hg.): *Dokumente. Ausschüsse. Kommission. Abschlussbericht*. Konstanz. Online unter: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/ausschuesse/Kommission/Abschlussbericht_Anlage.pdf%20\(geschützt%2C%20Drucken%20und%20kopieren%20nicht%20zulässig\).pdf](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/ausschuesse/Kommission/Abschlussbericht_Anlage.pdf%20(geschützt%2C%20Drucken%20und%20kopieren%20nicht%20zulässig).pdf) (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- L** **Landtag von Baden-Württemberg** (2020a): *Der Landtag. Gremien. Kommission/ Bürgerforum. Bürgerforum zu „Altersversorgung der Abgeordneten“*. Online unter: <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/fruhere-ausschusse-16-wp/kommission--burgerforum/burgerforum.html> (letzter Aufruf am 02. Juni 2021).
- Landtag von Baden-Württemberg** (2020b): *Der Landtag. Gremien. Kommission/Bürgerforum. Bürgerforum. Hintergrund. Hintergrundinformationen*. Online unter: <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/fruhere-ausschusse-16-wp/kommission--burgerforum/burgerforum/hintergrund.html> (letzter Aufruf am 02. Juni 2021).

- Landtag von Baden-Württemberg** (2020c): Der Landtag. Gremien. Kommission/ Bürgerforum. Bürgerforum. Zusammensetzung. Zusammensetzung/Auswahl. Online unter: <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/fruhere-ausschusse-16-wp/kommission--burgerforum/burgerforum/zusammensetzung.html> (letzter Aufruf am 02. Juni 2021).
- M** **Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg** (2019): Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg (IEKK) 2019. Ergebnisse aus dem Themenbereich Verkehr. Online unter: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/UM/IEKK/Dateien/Ergebnisse_Oeffentlichkeitsbeteiligung_IEKK_Sektor_Verkehr.pdf (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg** (2020): Klima. Klimaschutz. Klimaschutz in Baden-Württemberg. Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept. Auf dem Weg zum IEKK. Hintergrundinformationen. Auf dem Weg zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept. Online unter: <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/klima/klimaschutz-in-baden-wuerttemberg/integriertes-energie-und-klimaschutzkonzept/auf-dem-weg-zum-iekk/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg** (2020a): Mobilität & Verkehr. Schiene. Stuttgart 21. Filder-Dialog. Filder-Dialog S21. Online unter: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/schiene/stuttgart-21/filder-dialog/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg** (2020b): Mobilität & Verkehr. Schiene. Stuttgart 21. Finanzierung. Finanzierung, Verträge und Regelungen. Online unter: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/schiene/stuttgart-21/finanzierung/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- N** **Nauke, Jörg** (2015): Stuttgart 21: Fünf Jahre nach der Schlichtung: Geißlers umstrittener Schlichterspruch, in: *Stuttgarter Zeitung*, online unter: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.stuttgart-21-fuenf-jahre-nach-der-schlichtung-geisslers-umstrittener-schlichterspruch.b63ae571-591d-49c8-8d33-a63ff6c895e1.html> (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- P** **Pautsch, Arne / Daniel Zimmermann** (2020): „Partizipative Gesetzgebung“ – Möglichkeiten und Grenzen der Legitimationsverstärkung durch Bürgerbeteiligung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (ZParl), Heft 2, S. 385–407.
- R** **Regio Basiliensis / Bertelsmann Stiftung** (2020): Virtueller Bürgerdialog: „Corona und das Zusammenleben in der trinationalen Region Basel“, in: Regio Basiliensis (Hrsg.): Aktuell. News Trinationaler Eurodistrict Basel. Online unter: <https://www.regbas.ch/de/aktuell/news/virtueller-buergerdialog-corona-und-das-zusammenleben-in-der-trinationalen-region-basel/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Reidinger, Fabian (2017): Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden, Berlin (Mehr Demokratie, Positionspapier 19).

Ruf, Florian / Uwe Wagschal / Eva Krummenauer (2019a): Wie tickt der Schultes? Politische Beteiligung aus Sicht der kommunalen Führungsspitze in Baden-Württemberg, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation, Wiesbaden, S. 241–272.

Ruf, Florian / Uwe Wagschal / Eva Krummenauer (2019b): Machtlos durch Bürgerbeteiligung? Die Einstellung von Gemeinderäten im Kontext lokaler Beteiligung in Baden-Württemberg, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation, Wiesbaden, S. 273–292.

Roth, Dieter (2013): Baden-Württemberg 2011: Was entschied die Wahl?, in: Uwe Wagschal, Ulrich Eith, Michael Wehner (Hrsg.): Der historische Machtwechsel: Grün-Rot in Baden-Württemberg, Baden-Baden, S. 15–29.

S **Schunder, Josef** (2019): Milliardenprojekt in Stuttgart. Bürgerentscheid über das Opernhaus ist ein Streitthema, in: *Stuttgarter Zeitung*. Online unter: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.milliardenprojekt-in-stuttgart-buergerentscheid-ueber-das-opernhaus-ist-ein-streitthema.414084da-584c-4cce-b01d-523117e53f9b.html> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2014a): Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vom 17. Dezember 2013 (GABI Nr. 2, 2014, S.22). Online unter: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2014b): Leitfaden für eine neue Planungskultur. Online unter: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2018): Gesamtdokumentation der Dialoge zum grenzüberschreitenden Zusammenleben, 1. Aufl. Stuttgart. Online unter: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Dokumente/Buergerdialoge_2017_ES_V14_final.pdf (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2019): Service. Presse. Pressemitteilungen. Pressemitteilung. Klimaschutz. Bürgerbeteiligung zu Klimaschutzmaßnahmen im Land. Online unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/buergerbeteiligung-zu-klimaschutzmassnahmen-im-land/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020a): Informieren. Methoden. Zufallsauswahl. Bürgerbeteiligung durch Zufallsauswahl. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/zufallsauswahl/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020b): Informieren. Projekte und Berichte. LP 15. Dokumentation Filder-Dialog S21. Filder-Dialog zu Stuttgart 21. Bürgermitwirkung im Rahmen eines moderierten Dialogs. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/beteiligungsprojekte-der-landesregierung/lp-15/dokumentation-filder-dialog-s21/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020c): Informieren. Projekte und Berichte. LP 15. Filder-Dialog S21. Moderierter Dialog. Filder-Dialog zu Stuttgart 21. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/lp-15/filder-dialog-s21/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020d): Informieren. Projekte und Berichte. Nachbarschaftsgespräche. Beteiligung in Städten. Nachbarschaftsgespräche. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/nachbarschaftsgespraech/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020e): Informieren. Projekte und Berichte. Zusammenleben am Rhein. Nachbarschaft zu Frankreich weiterentwickeln. Die Dialoge zum grenzüberschreitenden Zusammenleben am Oberrhein. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/zusammenleben-am-rhein/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020f): Service. Presse. Pressemitteilungen. Pressemitteilung. Europa. Neue Impulse für die Zusammenarbeit mit Frankreich. Online unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/neue-impulse-fuer-die-zusammenarbeit-mit-frankreich/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020g): Mitmachen. LP 16. Klimaschutz Mitwirkung. Klimaschutz geht uns alle an. Wirken Sie mit. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/fortschreibung-iekk/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020h): Mitmachen. LP 16. Klimaschutz Mitwirkung. Klimaschutz Mitwirkung – Ergebnisse. Ergebnisse Öffentlichkeitsbeteiligung. Auswertung folgt. Über 7000 Einbringungen gesammelt. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/klimaschutz-mitwirkung/klimaschutz-mitwirkung-ergebnisse-entwurf/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020i): Mitmachen. LP 16. Sanierung Opernhaus Stuttgart. Opernhaus Stuttgart. Kultur. Sanierung des Stuttgarter Opernhauses. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/sanierung-opernhaus-stuttgart/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020j): Mitmachen. LP 16. Sanierung Opernhaus Stuttgart. Bürgerforum. Sanierung Opernhaus Stuttgart. Bürgerforum. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/sanierung-opernhaus-stuttgart/buergerforum/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020k): Service. Presse. Pressemitteilungen. Pressemitteilung. Stuttgarter Opernhaus. Zweites Bürgerforum zur Opernhaus-Sanierung. Online unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/zweites-buergerforum-zur-opernhaus-sanierung/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020l): Mitmachen. LP 16. Sanierung Opernhaus Stuttgart. Bürgerforum. Viertes und fünftes Bürgerforum. Sanierung Opernhaus Stuttgart. Viertes und fünftes Bürgerforum. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/sanierung-opernhaus-stuttgart/buergerforum/buergerforum-4-und-5/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020m): Informieren. Projekte und Berichte. Bürgerwerkstatt Umweltpreisung. Werkstattgespräch. Neue Wege in eine klimafreundliche Zukunft. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/buergerwerkstatt-umweltpreisung/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020n): Informieren. Projekte und Berichte. Bürgerwerkstatt Umweltpreisung. Online Kommentierung. Bürgerwerkstatt Umweltpreisung. Werkstattgespräch. Online-Komentierung. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/buergerwerkstatt-umweltpreisung/online-komentierung/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020o): Informieren. Projekte und Berichte. Bürgerwerkstatt Umweltpreisung. Anpassungen. Bürgerwerkstatt Umweltpreisung. Werkstattgespräch. Anpassungen durch die Online-Komentierung. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/buergerwerkstatt-umweltpreisung/anpassungen/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).

- Staatsministerium Baden-Württemberg** (2020p): Digitaler Bürgerdialog. Trinationaler Eurodistrict Basel. 12. Oktober 2020. Corona und das Zusammenleben in der trinationalen Grenzregion Basel. Online unter: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Dokumente/201211_Dokumentation_Buergerdialog-D-F-CH-de.pdf (letzter Aufruf am 02. Juni 2021).
- Staatsministerium Baden-Württemberg** (2020q): Informieren. Projekte und Berichte. Trinationaler Bürgerdialog Basel. Digitaler Bürgerdialog. Trinationaler Eurodistrict Basel. Corona und das Zusammenleben in der trinationalen Grenzregion Basel. Online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/trinationaler-buergerdialog-basel/> (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- Stadt Pforzheim / Staatsministerium Baden-Württemberg** (2017): Stadt Pforzheim. Nachbarschaftsgespräche „Zusammenleben – aber wie?“. Ein Pilotprojekt des Staatsministeriums Baden-Württemberg zur aufsuchenden Bürgerbeteiligung in Pforzheim. Pforzheim, Stuttgart. Online unter: https://allianz-fuer-beteiligung.de/wp-content/uploads/2019/01/Nachbarschaftsgespraech_Phs008_111217_Vorschau.pdf (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- Südwestrundfunk** (2018): SWR. SWR2. Leben und Gesellschaft. Diskussion. Der Streit um das Stuttgarter Opernhaus. Online unter: <https://www.swr.de/swr2/leben-und-gesellschaft/aexavarticle-swr-67680.html> (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- Südwestrundfunk** (2020): SWR. SWR2. Klassik. Stuttgarter Staatsoper. „Zufallsbürger*innen“ beraten über die Sanierung der Staatsoper. Online unter: <https://www.swr.de/swr2/musik-klassik/steuerzahlerbund-fordert-buergerentschied-fuer-opernsanierung-100.html> (letzter Aufruf am 28. November 2020).
- V** **Vetter, Angelika / Saskia Geyer / Ulrich Eith** (2015): Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation, Wiesbaden, S. 223–342.
- W** **Wagschal, Uwe / Ulrich Eith / Michael Wehner** (Hrsg.): Der historische Machtwechsel: Grün-Rot in Baden-Württemberg, Baden-Baden.
- Z** **Ziekow, Jan et al.** (2020): Evaluierung der Verwaltungsvorschrift „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und des damit zusammenhängenden „Leitfadens für eine neue Planungskultur“ des Landes Baden-Württemberg (Abschlussbericht). Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

Die Autorin und der Autor

Prof. Dr. Ulrich Eith ist seit 2007 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Freiburg und leitet seit 2008 als Direktor des Studienhaus Wiesneck – Institut für politische Bildung Baden-Württemberg e. V. in Buchenbach bei Freiburg, eine Einrichtung zur politischen Bildung von Jugendlichen, jungen Erwachsenen, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren. Darüber hinaus ist er regelmäßig als Fachgutachter und Politikberater für Parteien, Verwaltungen und Stiftungen sowie als wissenschaftlicher Kommentator für Print- und Funkmedien aktiv.

Ulrich Eith studierte Politikwissenschaft, Mathematik und Soziologie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, es folgten Promotion und Habilitation in Politikwissenschaft sowie Lehrstuhlvertretungen in Freiburg und Göttingen. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre umfassen das politische System Deutschlands im internationalen Vergleich, die Wahl-, Parteien- und Einstellungsforschung, die Landespolitik in Baden-Württemberg, den europäischen Integrationsprozess sowie Demokratie- und Wissenschaftstheorien.

Jacqueline Meier M. A. ist Politikwissenschaftlerin. Im März 2021 hat sie die Leitung des Servicezentrums Studium & Lehre an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl übernommen. Im Rahmen ihrer Fraktionstätigkeit im Freiburger Gemeinderat widmete sie sich neben der programmatischen und wissenschaftlichen Recherche sowie der Erstellung von politischen Analysen und Beiträgen schwerpunktmäßig den Ersuchen der Bürgerinnen und Bürger.

Jacqueline Meier absolvierte ihr Masterstudium der Politikwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und konkretisiert derzeit ihr Promotionsprojekt. Sie arbeitet vor allem zur Geschlechterforschung und der politischen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.

