

Bürgerforen – Funktionen und Anforderungen.

Bürgerforum Opersanierung Stuttgart

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung der Landesregierung Baden-Württemberg; 18.3.2020

Am 6. März 2020 sollte das Bürgerforum zur Opersanierung Stuttgart mit 40 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern aus Stuttgart (20), der Region (10) und dem gesamten Bundesland (10) stattfinden. Geplant war, dass Bürgerinnen und Bürger verschiedene Pläne zur Opersanierung diskutieren und dazu unter anderem Expertinnen und Experten sowie Vertreter der Zivilgesellschaft (u. a. Aufbruch Stuttgart) anhören. Auch wenn aktuelle Entwicklungen eine Verschiebung des Bürgerforums erforderlich machten, bewegt das Thema die Bevölkerung.

Vor diesem Hintergrund geht es in dieser Stellungnahme um folgende Fragen: Was können Bürgerforen leisten – und was nicht? Und welche Anforderungen sind an Bürgerforen zu stellen?

Bürgerforen mit Zufallsbürgerinnen und Zufallsbürgern können *zwei Funktionen* erfüllen und auf *verschiedenen Ebenen* stattfinden. Je nach Funktion und Ebene gibt es unterschiedliche *Anforderungen* an das Gelingen von Bürgerforen.

1. Funktionen

a) Lösung von potenziellen Konflikten / Erarbeiten gesellschaftlich tragfähiger Lösungen: Bürgerforen mit Zufallsbürgerinnen und -bürgern können durchgeführt werden, um bei gesellschaftlich potenziell strittigen Themen Ideen und Argumente für verschiedene Alternativen zu sammeln, Lösungsvorschläge im Dialog untereinander und im Austausch mit Expertinnen und Experten sowie verfassten Akteuren (u. a. Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände) zu erarbeiten und diese in eine *Empfehlung* an die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten (Gemeinderat, Landtag, Bundestag) münden zu lassen.

b) Transparenz schaffen und Dialogfähigkeit herstellen: Bürgerforen können durchgeführt werden, um in einer bereits konfliktgeladenen Situation Fakten zu klären (und dabei Perspektiven und Fragen der bislang nicht intensiv mit einem Thema befassten Menschen einfließen zu lassen). Sie dienen dann auch dazu, Transparenz im Hinblick auf alternative Varianten herzustellen, unterschiedliche Sichtweisen systematisch zu erfassen und zu bewerten. Vor allem aber sollen sie Menschen in einen Dialog zu bringen, die sich entweder bislang unversöhnlich gegenüberstanden (Aufbrechen „verhärteter Fronten“) oder die sich bislang noch nicht intensiv mit einem Thema beschäftigt haben.

2. Ebenen

Bürgerforen werden auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems durchgeführt – je nachdem, für welchen Sachverhalt welche Ebene Entscheidungskompetenz hat. Mittlerweile wurden zahlreiche Erfahrungen gesammelt. Die Bürgerforen haben sich auf unterschiedlichen Ebenen bewährt.

a) Nationale Ebene: In Deutschland fanden staatlich organisierte Bürgerforen auf nationaler Ebene bislang nicht statt. In anderen Ländern wurden mithilfe von Bürgerforen gesellschaftlich tragfähige Lösungen gefunden. In zahlreichen Ländern ist ein zunehmender Einsatz von Bürgerforen festzustellen.

- Irland: Citizens' Assembly u. a. auch zu verfassungsrelevanten Fragen: gleichgeschlechtliche Ehe, Schwangerschaftsabbruch
- Großbritannien: Climate Assembly UK zum Klimawandel
- Schottland: Citizens' Assembly of Scotland zur Zukunft Schottlands
- Frankreich: Convention Citoyenne pour le Climat zum Klimawandel
- Frankreich: Générations nouvelles – quelles promesses pour quel avenir? Zum sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft.

b) Landesebene: Auf Landesebene in Baden-Württemberg fanden/finden Bürgerforen statt zu:

- BEKO zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept des Landes (25 Zufallsbürgerinnen und -bürger je Regierungsbezirk)
- Zukunft der Altersversorgung von Landtagsabgeordneten (27 Zufallsbürgerinnen und -bürger)
- Opersanierung Stuttgart.

Darüber hinaus gibt es im österreichischen Bundesland Vorarlberg ein Format, das den Bürgerforen ähnlich ist. Dort sind die sogenannten „Bürgerräte“ in der Landesverfassung verankert. An ihnen nehmen jeweils 12 bis 16 Zufallsbürgerinnen und -bürger teil.

c) Lokale / regionale Ebene: Die meisten Bürgerforen finden auf kommunaler und regionaler Ebene statt. Die Kommunen in Baden-Württemberg sind beim Einsatz von Bürgerforen mit Zufallsbürgerinnen und -bürgern führend. Meist geht es dabei um Bau- und Infrastrukturprojekte, aber auch um das künftige Zusammenleben vor Ort. Gesellschaftlich tragfähige Lösungen konnten u. a. in folgenden Fällen gefunden werden:

- Metzingen: Zukunft der Metzinger Bäder (u. a. zwei Konsensus-Konferenzen mit 20 Zufallsbürgerinnen und -bürgern)
- Rottweil: Hängebrücke (u. a. Dialoggruppe mit 50 Zufallsbürgerinnen und -bürgern)
- Gottmadingen: Zukunft des Höhenfreibads (u. a. Bürgerwerkstätten mit 25 Zufallsbürgerinnen und -bürgern)
- Zahlreiche Kommunen im Rahmen des Landesprogramms „Nachbarschaftsgespräche“, u. a. Schwäbisch Gmünd mit jeweils sieben Zufallsbürgerinnen und -bürgern in zehn Stadtquartieren; Nachbarschaftsgespräche unter Einbindung von Zufallsbürgerinnen und -bürgern auch in Gemeinde Ühlingen-Birkendorf, Stadt Kornwestheim, Gemeinde Tamm, Stadt Pforzheim).

3. Anforderungen

Für Bürgerforen gelten die gleichen Grundregeln wie für andere dialogorientierte, informelle Teilnahmeverfahren. Die Einhaltung dieser Grundregeln sichert die Glaubwürdigkeit und die Qualität des Verfahrens und schafft damit eine gemeinsame Dialogbasis für Vorhabenträger, Politik, Verwaltung, Projektkritiker und -befürworter, die Öffentlichkeit und andere relevante Beteiligte:

- Es bedarf einer aufgeschlossenen und wertschätzenden Grundhaltung (ernsthafter Dialog auf Augenhöhe).
- Der Dialog sollte frühzeitig beginnen.
- Es sollte Entscheidungs-Spielräume geben.
- Das Mandat des Bürgerforums muss klar formuliert sein.
- Allen Teilnehmenden müssen von Anfang an Zweck, Zielsetzung und Ablauf klar sein.
- Im Bürgerforum sollen Fakten für unterschiedliche Alternativen umfassend geklärt werden.
- Dabei müssen unterschiedliche Interessen und ihre Vertreter einbezogen werden.
- Eine allparteiliche Moderation sichert Fairness und Transparenz.
- Es herrscht Klarheit über den Umgang mit den Ergebnissen des Bürgerforums.
- Es muss verständlich kommuniziert werden (Übersetzung der Experten-Sprache in eine allgemein-verständliche Laien-Sprache; Visualisierung komplexer Sachverhalte).

Für Bürgerforen sind – je nach Funktion und Ebene – folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

a) Zeitpunkt – Frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger: Je früher der Dialog beginnt, desto weniger verhärtet sind die unterschiedlichen Positionen und desto eher lässt sich eine gesellschaftlich tragfähige Lösung finden. Wenn die Funktion eines Bürgerforums also im *Erarbeiten gesellschaftlich tragfähiger Lösungen* besteht, muss der Dialog sehr frühzeitig stattfinden.

Findet der Dialog erst zu einem späteren Zeitpunkt statt, sollte man vom Bürgerforum *keine Problemlösung* erwarten. Bürgerforen haben aber auch dann einen Nutzen: Ihre Funktion besteht im Herstellen von Transparenz.

- Zum einen werden alle bestehenden Meinungen nochmals unvoreingenommen zur Diskussion gestellt. Daher kann die Durchführung eines Bürgerforums zunächst einmal durchaus Anlass für weiteren Protest von Projekt-Kritikern sein.
- Zum anderen wird der Dialog erweitert um Fragen und Sichtweisen von Menschen, die sich bislang noch nicht intensiv mit einem Thema befasst haben.

b) Diskussionsgegenstand – Offenheit für unterschiedliche Lösungen: Je früher der Dialog beginnt, desto größer ist in der Regel die Offenheit aller Beteiligten für unterschiedliche Lösungen und desto größer sind die Handlungsspielräume. Sollen *gesellschaftlich tragfähige Lösungen* gefunden werden, bedarf es dieser Offenheit und der *Handlungsspielräume*. Der Diskussionsgegenstand des Bürgerforums muss dann weit gefasst werden, damit alle Sichtweisen Gehör finden und in die Diskussion einfließen können. Zum Dialog gehört dann auch, dass die jeweiligen Positionen der verschiedenen Gruppen immer wieder erläutert und begründet werden. Dazu gehört vor allem die Diskussion von Alternativen und das Erläutern, warum welche Alternativen unterstützt oder verworfen wurden. Notwendig ist hier vorab eine Diskussion über die Beurteilungskriterien, die in der Auswahl von Alternativen berücksichtigt werden sollen (am besten mit Hilfe einer Themenlandkarte, die die verschiedenen Kriterien systematisiert). Ist der Diskussionsgegenstand eines Bürgerforums hingegen eng gefasst, darf man davon keine Problemlösung erwarten.

c) Rekrutierung und Umfang: Bei der Rekrutierung ist Zufallsauswahl grundsätzlich wünschenswert. Während Selbstrekrutierung häufig zu einer Verzerrung der Beteiligten zugunsten ressourcenstärkeren (z.B. Personen mit hoher Bildung, hohem Einkommen, viel

Zeit) und betroffenen Gruppen führen kann, trägt eine Zufallsauswahl zu einer plural zusammengesetzten Teilnehmergruppe mit unterschiedlichen Interessen und Meinungen bei, die nicht parteilich oder interessengebunden sind. Der Umfang der in einem Bürgerforum einbezogenen Zufallsbürgerinnen und -bürger wiederum hängt einerseits von der Ebene (kommunal, Land, Bund) des zu bearbeitenden Themas, andererseits von der Zielsetzung und den Kompetenzen des Forums ab. Auf kommunaler, regionaler und Landesebene hat sich ein Umfang von 20 bis 50 Zufallsbürgerinnen und -bürgern bewährt, insbesondere wenn es um das Prüfen von kontroversen Positionen und Argumenten oder das Herausarbeiten von neuen Positionen geht. Auf Bundesebene ist eine größere Teilnehmerzahl notwendig, um u. a. unterschiedliche Regionen im Bürgerforum zu repräsentieren. Eine größere Teilnehmerzahl ist auch nötig, je mehr Entscheidungskompetenzen ein Bürgerforum hat.

d) Einbettung in einen Dialogprozess: Ein Bürgerforum sollte nie isoliert betrachtet werden, sondern Bestandteil eines umfassenden Dialog- und Entscheidungsprozesses sein. Zum Dialogprozess zählen beispielsweise auch Informationsveranstaltungen sowie Online-Verfahren. Der Dialogprozess findet im Rahmen eines repräsentativ-demokratischen Entscheidungsprozesses statt.

4. Bürgerforum Opersanierung Stuttgart

Zur Opersanierung Stuttgart ist Folgendes anzumerken:

- Der offene, die Bürgerinnen und Bürger einbeziehende Dialog über das *Ob*, das *Was* und das *Wo* der Opersanierung wurde von der Stadt und dem Land zu spät begonnen. Das *Ob* (also die Frage, ob saniert werden muss) ist weitgehend unstrittig. Zum *Was* (vereinfacht: Littmann-Bau in seinen bestehenden Maßen sanieren, Littmann-Bau sanieren und erweitern, neuen Standort suchen – für Oper, Ballett, Verwaltung und/oder Kulissengebäude) und zum *Wo* (u. a. für die Interimsspielstätte) gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Dabei wurden auch lange Zeit nicht alle Facetten der Opersanierung ausreichend öffentlich diskutiert (u. a.: Bedeutung von Kultur für die Stadt und das Land, das Württembergische Staatstheater im städtebaulichen Kontext des Kultur-Quartiers). Das gemeinsame Erarbeiten einer gesellschaftlich tragfähigen Lösung zu diesen Fragen wurde dadurch erschwert. Beim *Wie* befinden sich Stadt und Land noch in einer frühen Phase. Das vom Land für „Top-Projekte“ beschlossene zweistufige Verfahren ist sehr sinnvoll. Dabei entscheidet der Landtag zweimal: erst bei der Etatisierung der Planungskosten, dann – nach vertiefter Planung – bei der Etatisierung der Baukosten.
- Die Online-Beteiligung der Landesregierung war ein sinnvoller Schritt, um a) Transparenz herzustellen und b) Ansichten und Fragen zu sammeln. Vom 20.12.2019 bis zum 16.1.2020 konnten sich Bürgerinnen und Bürger auf dem Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg über die anstehende Opersanierung in Stuttgart informieren. Außerdem konnten sie dort auch verschiedene Aspekte der Opersanierung kommentieren und diese Kommentare bewerten. 98 Kommentare wurden abgegeben. Dazu fanden sich 606 Bewertungen. Auf die Seiten wurde 5.935 Male zugegriffen. Die Kommentare waren überdurchschnittlich gehaltvoll.

- Die Durchführung des Bürgerforums im März 2020 ist sinnvoll. Es ersetzt nicht die Abwägung von Argumenten sowie von Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Varianten durch den Landtag, den Gemeinderat sowie durch weitere Gremien (u. a. Verwaltungsrat). Aber das Bürgerforum kann diese Abwägung bereichern. Es bietet einen Ort für die strukturierte Bearbeitung kontroverser Sichtweisen. Es kann Menschen in einen Dialog bringen, die sich bislang unversöhnlich gegenüberstanden (Aufbrechen „verhärteter Fronten“) oder die sich bislang noch nicht intensiv mit dem Thema beschäftigt haben. Diese Bereicherung ist umso eher gegeben, wenn die Diskussion nicht auf die Sanierung des Operngebäudes beschränkt wird, sondern auch darüber hinaus gehende kulturelle und städtebauliche Fragen berücksichtigt. Eine Problemlösung sollte man vom Bürgerforum allerdings nicht erwarten.