

Politische Teilhabe im ländlichen Raum

Rücken die ländlichen Räume an den Rand, wenn nur noch „Metropolregionen“ zählen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsräume? Verlieren sie auch politisch an Gewicht? Wie können die „Landleut“ ihre politischen Rechte und ihr politisches Engagement einbringen? Ein paar Gedanken darüber bringt der erste Teil des Artikels.

Ein europäisches Pilotprojekt ist hier einen neuen Weg gegangen: Das *Europäische Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume*. Von ihm soll im zweiten Teil dieses kurzen Artikels berichtet werden.

Verstädterung: Menschen, Geld, Macht und Mehrheiten

Nach offiziellen Angaben wohnen 40 Prozent der Menschen in Deutschland im „ländlichen Raum“ (in der Abgrenzung der EU-Kommission). Vor wenigen Jahrzehnten war es noch die Mehrheit. Je nach Abgrenzung und Region sind die Bewohner der Verdichtungsräume (Städte mit Umland) bereits in der Mehrheit oder werden das bald sein. Die Menschen im ländlichen Raum können also in der Mehrheitsdemokratie *überstimmt* werden.

Doch „der“ ländliche Raum ist eine Abstraktion. Südlich von München ist der ländliche Raum völlig anders als in der Lausitz oder in Vorpommern. In manchen Gegenden ziehen Menschen aufs Land, manche Gegenden „entleeren“ sich, wie manchmal leicht anrühlich formuliert wird, manche verwandeln sich in mehr oder weniger dichte Vororte. Insgesamt und über längere Zeit betrachtet läuft die Verstädterung weiter, praktisch seit dem 19. Jahrhundert oder länger. Auch der Abstand zwischen Stadt und Land schrumpft, in Fahrzeiten und kulturell. Es gibt Wissenschaftler, die zum Beispiel die ganze Schweiz zu einem „urbanen System“ erklären.

Unterschiede und Konflikte?

Ganz so urban fühlen sich viele Schweizer jedoch nicht. Ihnen bereitet es Unbehagen, dass zum Beispiel die Agglomeration Zürich immer reicher und stärker wird, dass immer lauter gefordert wird, Gelder müssten von den ländlichen Räumen dahin umgelenkt werden, wo sie erwirtschaftet und „wirklich“ gebraucht werden: in die Verdichtungsräume (Agglomerationen). Nach der Logik des Geldes erscheint das sogar berechtigt: Ein großer Teil des Bruttoinlandsprodukts der Schweiz entsteht in und um Zürich. Die öffentlichen Ausgaben sind dort pro Einwohner geringer als in vielen ländlichen Räumen. Das gleiche Problem zeigt sich in vielen Ländern. Die „Metropolregionen“ reklamieren wirtschaftliche Macht und Geld für sich.

Auch *politisch* sieht man zum Teil deutliche Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. In der Schweiz klafft das Verhalten bei Wahlen und Abstimmungen sogar wieder weiter auseinander als früher; von einer „regionalen Entmischung der verschiedenen sozialen Schichten“ ist die Rede. (Ein faszinierender „Atlas der politischen Landschaften“ zeigt das deutlich¹.) Und die Landbevölkerung ist schon damit unzufrieden, dass sie von der Stadtbevölkerung überstimmt werden kann.

¹ Siehe <http://www.sotomo.ch/>

Formen der Teilhabe

Politisch teilhaben kann man in den verschiedensten Formen: durch Mitgliedschaft oder Mitarbeit in Vereinen, Verbänden, Initiativen und Kirchen, durch Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen und indem man einfach seine Meinung sagt. Gibt es da überhaupt Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten?

Niedrigere Schwellen und mehr Einfluss für den Einzelnen

... bei Wahlen und Abstimmungen

Auf dem Land sind die politischen Einflussmöglichkeiten in der Gemeinde größer: In der kleinsten Gemeinde Bayerns zum Beispiel, Balderschwang im Oberallgäu mit 216 Einwohnern, hat der einzelne Einwohner ein relativ viel höheres Gewicht als in der Landeshauptstadt München mit etwa 1,3 Millionen Einwohnern. Es gibt jeweils nur einen Bürgermeister zu wählen. Andererseits gibt es in den Städten mehr Vielfalt und damit mehr Möglichkeiten, sich Gruppen anzuschließen und mit diesen zu versuchen, etwas zu bewegen. In Balderschwang gibt es 8 Gemeinderäte, 7 von der CSU, 1 von der ÖDP (1 Gemeinderatsmitglied auf 27 Einwohner). In München sind es 80 Stadträte von 7 Parteien und 2 Wählergemeinschaften – eine größere Breite, aber nur 1 Stadtratsmitglied auf 16 250 Einwohner! Der Abstand zwischen Volksvertreter und Volk ist in größeren Einheiten größer; die Wählerstimme leichter, die Chance, selbst gewählt zu werden, geringer. Wieder andererseits ist möglicherweise auch ein gewisser Konformitätsdruck auf dem Land ein Hindernis für politische Teilhabe.

In ganz Europa schrumpft die Bevölkerung oder wird sie in absehbarer Zeit schrumpfen (wenn nicht größere Zuwanderung das ausgleicht). Das gilt auch für die ländlichen Räume. (Je nach Region wohnen dort bereits jetzt weniger Menschen als vor 20, 30 Jahren, oder die Einwohnerzahlen gehen jetzt langsam zurück.)

Gleichzeitig werden unsere politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Systeme komplizierter. „Professionalisierung“ wird überall verlangt. Auch in den Kommunen. Um aber für viele Fachbereiche auch Fachleute anstellen zu können, braucht eine Kommune eine gewisse Mindesteinwohnerzahl, die diese Fachleute bezahlt und mit Aufgaben auslasten kann. Ausgelastet sein müssen auch Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Schwimmbäder, damit ihr Betrieb wirtschaftlich tragbar ist.

Deshalb läuft die Gebietsreform, die Westdeutschland Anfang der 1970-er-Jahre verändert hat, wieder an, vor allem in Ostdeutschland. Aber beispielsweise auch in der Schweiz fusionieren Gemeinden; dort zum größeren Teil durch demokratischen Beschluss der Bürger selbst. In den größer werdenden Kommunen verringert sich das Gewicht des Einzelnen, und die Schwelle zur politischen Teilhabe wird heraufgesetzt.

... in Vereinen, Verbänden und Initiativen

Zudem wird auch das Potential für Vereine, Verbände und Initiativen kleiner, wenn weniger Menschen in einer Gemeinde oder einem Ort leben. Dennoch ist die Freiwilligenquote im ländlichen Raum höher als in den großen Städten. Das ist aber nicht alles gleich Teilhabe am Politischen im Sinne demokratischer Mitsprache, sondern mindestens zum Teil auch

Freizeitgestaltung. In der Stadt geht man aus, auf dem Land zum Schützenverein – um ein sehr grobes Beispiel zu nennen.

... in der Selbstverwaltung

Als einer der Erfinder der Selbstverwaltung der Gemeinden in Deutschland gilt der Freiherr vom Stein. Für ihn bedeutete Selbstverwaltung wirklich Selbst-Verwaltung, nicht nur örtliche Wahlen. An einem Beispiel: Ein verstorbener Bekannter von mir war in den 1950-er-Jahren Lehrer in einem kleinen Allgäuer Dorf. Es verstand sich von selbst, dass er ehrenamtlich das Amt des Gemeindegeldkassiers mit übernahm. Als solcher kassierte er sonntags nach der Messe auf dem Kirchplatz die Grundsteuer in bar von den Bauern ein, mit einem Zigarrenkistchen. Einmal im Jahr kam der Revisor vom Landratsamt und prüfte die Bücher. Heute gehört diese Ortschaft zu einer größeren Marktgemeinde, und da gibt es selbstverständlich einen hauptamtlichen Kämmerer mit EDV und allem Drum und Dran – unter einem selbstverständlich hauptamtlichen Bürgermeister. Nun verwalten sich die Bürger nicht mehr selbst, sondern werden von Beamten und Angestellten verwaltet. Auch damit ist eine Teilhabe am Gemeinwesen, eine Form der politischen Teilhabe, abgeschafft – zugunsten der Professionalisierung und Arbeitsteilung. (Dass dieses System zu unverständlichen Steuerbescheiden führt, ist eine unangenehme Nebenfolge.)

Die ausgeleierte Demokratie: Erneuerungs- und Ergänzungsbedarf

Die herkömmlichen Organisationsformen der Demokratie, vor allem der großräumigen Einheiten, scheinen seit einiger Zeit etwas ausgeleiert zu sein. Die Wahlbeteiligung sinkt, politische Organisationen verlieren Mitglieder. Das Vertrauen in die politischen Institutionen verringert sich stark. Insbesondere die Europäische Union steht in der Kritik.

Das – und die Veränderungen, vor denen die ländlichen Räume stehen – waren die Anlässe für eine kleine Stiftung in Namur (Belgien), ein *Europäisches Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume* anzustoßen. Nach drei Jahren Vorbereitungen ist es im Jahr 2007 entstanden – unter Beteiligung von 8 Regionen in 10 Ländern.

Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume

Die herkömmlichen Instrumente der Demokratie haben ein paar Nachteile, u. a. diese:

- Sie erfassen nur aufsummierte Einzelmeinungen. An der sogenannt öffentlichen Debatte nimmt in Wirklichkeit aktiv nur ein winziger Teil der „Öffentlichkeit“ teil. Einen echten Austausch gibt es kaum (Gemeinschafts- und Verständigungsproblem).
- Man muss abstimmen über verwickelte Sachzusammenhänge, über die man oft nicht besonders gut informiert ist (Informationsproblem).
- Organisierte Interessen werden gut vertreten – andere kaum (Vertretungsproblem).
- Minderheitsmeinungen gehen unter, wenn „Mehrheit entscheidet.“ (Minderheitenproblem)

Die Europäische Union hat zusätzlich noch ein paar Eigenheiten, die es schwer machen, sie zu demokratisieren, für politische Teilhabe zu öffnen:

- In ihr arbeiten Regierungen zusammen, nicht Bürger.
- Die EU ist riesig, sie hat fast 500 Millionen Einwohner.

- Brüssel ist weit weg.
- Es gibt für die Unionsbürger bisher kein Initiativrecht, kein Referendum, nur die Wahlen zum Europäischen Parlament.
- Aber die EU will sich auch selbst öffnen. Kommissions-Vizepräsidentin Margot Wallström hat einen „Plan D“ für mehr Dialog, Debatte und Demokratie ausgerufen. Auch Bürgerbeteiligung ist darin vorgesehen.

Ein Versuch, mit diesen Problemen umzugehen, ist das Verfahren „Bürgergutachten mit Planungszellen“ nach Peter C. Dienel (1923–2006). Dieses und ähnliche Verfahren standen Paten für die *European Citizens Panel Initiative*, eine Initiative von Stiftungen, Organisationen und Durchführungsträgern in vielen europäischen Staaten.

Die wesentlichen Punkte des Verfahrens sind:

- Die Teilnehmenden werden im Zufallsverfahren aus den Einwohnerregistern ausgewählt, damit ein breiter, möglichst repräsentativer Querschnitt teilnimmt. (Die Zufallsauswahl war schon im antiken Griechenland eine demokratische Art der Wahl.)
- Sie bekommen von Experten und Interessenvertretern nötige Informationen über wesentliche Tatsachen und Interessen.
- Sie arbeiten gemeinsam mehrere Tage lang an einem vorgegebenen Thema und geben schrittweise ihre Empfehlungen ab, die gewichtet und verdichtet in einem Bürgergutachten veröffentlicht werden.
- Das Ganze wird von unabhängigen, neutralen Durchführungsträgern moderiert und organisiert.

Für das europäische Projekt wurden in allen beteiligten 8 Regionen (davon zwei grenzüberschreitende) „regionale“ Bürgergutachten erarbeitet, in St. Gallen (CH), Bayern (D), der Wallonie (B), Cumbria und Durham (GB), Rhône-Alpes (F), Flevoland (NL), Moldava nad Bodvou und Szikszó (SK/H) sowie in 5 counties und 7 district councils (IRL/GB, grenzüberschreitend). Von jeder Region wurden dann 10 Bürgerinnen und Bürger zu einer zweiten, europäischen Runde nach Brüssel entsandt, die wiederum vier Tage dauerte und mit Simultandolmetschern einen direkten Dialog zwischen Menschen aus den verschiedenen Regionen erlaubte.

Einige Schlaglichter auf die Ergebnisse

... aus Bayern

In Bayern fiel auf, dass die beiden Teilräume, in denen Planungszellen tagten, sehr unterschiedliche Situationsanalysen und Empfehlungen erarbeiteten. Auch das ist ein Zeichen dafür, dass es *die* ländlichen Räume als Einheit nicht wirklich gibt. Teilweise wurde sogar die amtliche Abgrenzung der ländlichen Räume kritisch hinterfragt.

Die Tendenz der Bürgerempfehlungen lässt sich vielleicht so zusammenfassen: Die ländlichen Räume sollen ihre Eigenart bewahren – die Schönheiten ihrer Landschaft und Natur, aber auch die Menschlichkeit und Bodenständigkeit.

Dazu sollen Stadt und Land nicht als Konkurrenten, sondern Hand in Hand arbeiten. An mehreren Stellen forderten die bayerischen Bürgergutachter mehr Mitsprachemöglichkeiten.

... aus St. Gallen

Das Musterland der Demokratie nahm das ungewohnte Demokratieverfahren „Bürgergutachten“ interessiert und begeistert auf. Auch die ländlichen Bürgerinnen und Bürger des Kantons St. Gallen stellten an die erste Stelle die Pflege der Landschaft und die Erhaltung der Landwirtschaft, wollen aber auch eine bessere Verkehrserschließung. Auch sie setzen auf Zusammenarbeit innerhalb der Region, mit anderen Regionen und mit den Verdichtungsräumen. Dass Wirtschaftsräume im Wettbewerb stehen sollten, scheint den Bürgern keine geeignete Form zu sein, in der man ein Gemeinwesen entwickeln kann.

... für Europa

Aus den 8 regionalen Bürgergutachten wurden 18 wichtige Themenfelder gewonnen, die dann von den Bürgergutachtern gewichtet wurden. *Bildung* erhielt mit 60 Stimmen den ersten Rang. *Beteiligung (Mitsprache)* mit 28 Stimmen Rang 8 (von 18). Dann erarbeiteten die Bürger ihre Anliegen und bezeichneten wichtige Probleme, entwickelten Visionen für den ländlichen Raum Europas, und schließlich legten sie ihre Empfehlungen vor. Aus diesen sticht als Spitzenreiter interessanterweise folgende hervor: „Errichtung eines Systems, in dem die Verteilung von EU-Mitteln, die Kontrolle und das Feedback 'von unten' durch Ausschüsse unparteiischer Bürger erfolgt, die die Verteilung und Nutzung der erhaltenen Mittel beeinflussen.“ Auch dass weiterhin Bürgergutachten gemacht werden soll, wurde gefordert, und dass insbesondere Kinder und Jugendliche in die Entscheidungsfindung besser einbezogen werden.

Inhaltliche Empfehlungen betrafen alle Themen, zum Beispiel eine bessere Kennzeichnung von Waren, damit auch in Europa fairer Handel stattfindet – einschließlich der Angabe, wie viele Kilometer das Produkt durch die Welt gereist ist. Grundsätzlich sorgen sich die Bürgergutachter um die Identität der ländlichen Räume.

Die Ergebnisse der regionalen Bürgergutachten und des europäischen Bürgergutachtens sind im Internet unter www.buergergutachten.com und www.citizenspanel.eu verfügbar.

Jetzt ist die Frage, was die Adressaten der Bürgergutachten daraus machen: die regionalen Regierungen (die des Kantons St. Gallen ist damit sogar in Klausur gegangen), die Mitgliedsstaaten und die EU. EU-Kommissarin Mariann Fischer Boel und Vertreter des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen und der (deutschen) Ratspräsidentschaft haben das *europäische* Bürgergutachten am 2. April 2007 persönlich entgegengenommen und versprochen, es bei der Politikgestaltung zu berücksichtigen.

Dr. Hilmar Sturm ist Mitarbeiter im Büro München der Gesellschaft für Bürgergutachten und Lehrbeauftragter für Bürgerbeteiligung an der Universität Augsburg.

Kontakt:

Dr. Hilmar Sturm
Gesellschaft für Bürgergutachten
Albanistraße 12
81541 München
Telefon (0 89) 44 14 04 60
sturm@buergergutachten.com
<http://www.buergergutachten.com/>