

# LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

## 16. Wahlperiode

Enquete-Kommission 16/2  
„Bürgerbeteiligung“

18. Sitzung am 30.08.2013  
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

## Protokoll

Beginn der Sitzung: 10:01 Uhr  
Unterbrechung der Sitzung: 11:24 bis 11:30 Uhr  
Ende der Sitzung: 12:53 Uhr

### Tagesordnung:

1. „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“  
– Anhörverfahren –  
dazu: Vorlagen EK 16/2-217/218/224/225/227/228/229/232/234
2. „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“  
Bericht der Landesregierung  
dazu: Vorlagen EK 16/2-230/235
3. Protokoll der 17. Sitzung am 21. Juni 2013 Teil I und II
4. Beschlussfassung über den Terminplan für das Jahr 2014  
dazu: Vorlage EK 16/2-233
5. Verschiedenes

### Ergebnis:

Anhörverfahren durchgeführt; vertagt  
(S. 2 – 34)

Bericht entgegengenommen; vertagt  
(S. 35 – 36)

Protokoll gebilligt  
(S. 37)

Vorlage zugestimmt  
(S. 38)

(S. 39)

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Sehr geehrte Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle recht herzlich zur 18. Sitzung der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“. Wir haben auch heute wieder eine Besuchergruppe da. Heute ist es der Leistungskurs Sozialkunde der 11. Jahrgangsstufe des Sebastian-Münster-Gymnasiums in Ingelheim unter Leitung von Frau Hoffmann. Herzlich willkommen bei uns in der Enquete-Kommission!

(Beifall im Saal)

Nachher wird es auch noch die Möglichkeit geben, ein Gespräch zu führen. Nehmen Sie also Fragen und Anregungen aus dieser Sitzung mit!

Auch diese Sitzung wird natürlich wieder live übertragen. Auf der Seite der Enquete-Kommission finden sich der Livestream und später der Mitschnitt. Sie alle können im Internet gern darauf hinweisen, dass unsere Sitzung live übertragen wird.

Ich soll Herrn Prof. Lorig entschuldigen, der erkrankt ist.

Außerdem haben wir eine sehr erfreuliche Nachricht: Wir können verkünden – es dauert zwar noch ein bisschen, bevor die betreffende Person das Wahlrecht hat –, dass Kollege Heinisch vor einer Woche Vater geworden ist. Wir gratulieren ihm alle recht herzlich!

(Beifall im Saal)

Ihnen allen ist die Tagesordnung zugegangen. Ist sie in Ordnung? – Dann können wir in die Tagesordnung eintreten.

**Punkt 1** der Tagesordnung:

**„Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“  
– Anhörverfahren –**

**dazu:** Vorlagen EK 16/2-217/218/224/225/227/228/229/232/234

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Ich begrüße recht herzlich die Anzuhörenden in der heutigen Sitzung: Herrn Prof. Dr. Schiller vom Institut der Politikwissenschaft der Philipps Universität Marburg, Herrn Prof. Dr. Kost vom Institut der Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen und Herrn Dr. Mittendorf vom Fachbereich Politikwissenschaft der Bergischen Universität Wuppertal. Herr Oberbürgermeister Matheis lässt sich entschuldigen; er hat uns aber eine schriftliche Vorlage zukommen lassen. Ferner heiße ich Herrn Jensen, Oberbürgermeister der Stadt Trier, und Herrn Prof. Dr. Ziekow von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer herzlich willkommen. Für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände wird Herr Oberbürgermeister Kissel eine Stellungnahme abgeben. Herzlich willkommen!

Die Anzuhörenden werden in der Reihenfolge, in der ich sie eben genannt habe, ihre Stellungnahmen abgeben. Ihnen allen sind die Leitfragen zugegangen. Damit wir in das Thema hineinkommen, will ich sie kurz vorlesen:

1. Wie bewerten Sie die derzeitigen direktdemokratischen Möglichkeiten auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz? Wie handhaben andere Bundesländer die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene?
2. Welche kommunalpolitischen Felder sind für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung vorrangig? Wo sollen ggf. neue gesetzliche Regelungen geschaffen werden? Gibt es Bereiche, die für eine Bürgerbeteiligung ungeeignet erscheinen?
3. Sehen Sie mögliche Konflikte zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Strukturen auf kommunaler Ebene? Wie könnten solche Spannungen vermieden oder ggf. aufgelöst werden? Welche Qualitätskriterien halten Sie mit Blick auf Offenheit für Beteiligung, Transparenz und Akzeptanz sowie Finanzen für wichtig und unverzichtbar?

4. Welche Entwicklungspotenziale sehen Sie für direktdemokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz?

5. Welche weiteren Faktoren – neben gesetzlichen Regelungen – sind Ihrer Meinung nach von Bedeutung für direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene? Ist es empfehlenswert, den Kommunen von Landesseite ein Projektmanagement anzubieten?

Wir starten mit der Stellungnahme von Herrn Prof. Schiller – Vorlage EK 16/2-227. Bitte schön.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

**Herr Univ.-Prof. Dr. phil. Theo Schiller**  
**Professor am Institut für Politikwissenschaft**  
**der Philipps Universität Marburg**

**Herr Univ.-Prof. Dr. phil. Theo Schiller:** Verehrte Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Gelegenheit, hier mitzuwirken und Ihnen ein paar Anregungen zu geben! Zehn Minuten sind kurz; die längere Fassung meiner Ausführungen haben Sie schriftlich.

Ich möchte mit einer sehr kurzen normativen, demokratietheoretischen Vorbemerkung beginnen. Als normative Orientierung für einen gesamten Bearbeitungsprozess dieser Art sollte man Folgendes ansehen: Die direktdemokratische Beteiligung in den verschiedenen Formen folgt unmittelbar aus dem Prinzip der Volkssouveränität und gehört gleichberechtigt zum Kern demokratischer Praxis. Sie ist grundsätzlicher Ausdruck des demokratischen Kontrollrechts der Bürgerinnen und Bürger gegenüber repräsentativen Institutionen und Amtsinhabern.

Deshalb sollte die direkte Demokratie möglichst breit praktiziert werden können. Es geht nicht um eine nur ausnahmsweise Gewährung seitens der Repräsentanten. Sie muss dementsprechend bürgerfreundlich ausgestaltet sein.

Zu Frage 1: Ich will nur einige zentrale Punkte herausgreifen. Rheinland-Pfalz hat bereits 2010 einige Regelungen verbessert. Es gibt aber noch einige gewichtige Probleme, die die Bürgerfreundlichkeit beeinträchtigen. Als Erstes ist das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren zu nennen. Dieses Unterschriftenquorum ist meines Erachtens zu hoch, insbesondere für kleinere Gemeinden. Es ist auch in sich inkonsistent konstruiert. Der Grundgedanke von Höchstwerten und Schwellen, der bisher in § 17a der Gemeindeordnung formuliert ist, tendiert wohl in die Richtung, dass in größeren Gemeinden und in großen Städten ein Ausgleich für größere räumliche Strukturen geschaffen wird. Demnach sollen also die Nachteile für Initiativen in größeren Gemeinden, was den Organisationsaufwand betrifft, ausgeglichen werden.

Allerdings ist es bei den verschiedenen Gruppen von Gemeindegrößen so – ich habe das im Einzelnen ausgeführt –: Auch wenn eine Gemeinde mehr als 100.000 Einwohner hat, springt das Unterschriftenquorum wieder auf 10 %. Für diese Gruppe gibt es einen Höchstwert. Bei der nächsten Gruppe – Gemeinden ab 200.000 Einwohnern – springt das Quorum wieder auf 10 %. Das heißt, dieser Grundgedanke ist nicht konsequent umgesetzt. Das müsste meines Erachtens bereinigt werden, auch wenn Baden-Württemberg eine ähnliche Regelung hat, die dem vielleicht als Vorbild diene. Aber es wird dadurch nicht sinnvoller.

Eine sinnvolle Lösung kann nur in einer kontinuierlich sinkenden Prozentzahl bestehen. Die Degression müsste außerdem bei den vielen kleinen Gemeinden in Rheinland-Pfalz früher einsetzen. Man kann auch einfach eine niedrige Prozentzahl festlegen, zum Beispiel 5 % oder noch weniger. Das wäre durchaus möglich. Nach all den Erfahrungen, die wir in Deutschland gemacht haben, ist eine Inflation an Bürgerbegehren nicht zu erwarten.

Das Zustimmungsquorum ist zwar von 30 % auf 20 % abgesenkt worden, aber auch hier wäre wegen des Problems der Benachteiligung von Initiativen in großen Gemeinden eine Staffelung nach den Gemeindegrößen sinnvoll. Das macht eine ganze Reihe anderer Bundesländer: Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen. In Schleswig-Holstein gibt es jetzt eine Staffelung zwischen 20 % und 8 %. Das wäre die entsprechende Lösung.

Dann gibt es die Forderung an die Initiatoren, einen Kostendeckungsvorschlag vorzulegen. Das ist sehr häufig eine Überforderung, insbesondere wenn die Fristen kurz sind. Deshalb besteht eine sinnvollere Lösung darin, dass die Verwaltung verpflichtet wird, eine Kostenschätzung zu erarbeiten, zu der die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens eine Stellungnahme abgeben können. Dann hätte man eine gut fundierte Grundlage für eine Kostenschätzung. Natürlich muss die Kostenfrage im Hinblick auf einen Bürgerentscheid ausgeführt werden und als Problem erkennbar sein. Diese Lösung gibt es schon in Berlin, in Nordrhein-Westfalen und seit der Reform, die im März 2013 in Kraft getreten ist, auch in Schleswig-Holstein.

Zu Frage 2: Dazu erwähne ich nur einen sehr allgemeinen Punkt. Sie haben in den letzten Sitzungen bereits ausführlich über informelle Beteiligungsverfahren diskutiert. Da wir es in Zukunft in der Kom-

municipalpolitik sicherlich mit zahlreichen längerfristigen Strategieproblemen und auch mit komplexen Planungsfragen zu tun haben, ist es meines Erachtens sinnvoll, zu einer Kombination von informellen Beteiligungsverfahren und direktdemokratischen Entscheidungsverfahren zu kommen. Das heißt, so, wie nach einem informellen Beteiligungsverfahren, zum Beispiel bei einem Bürgerhaushalt, bisher der Gemeinderat die endgültige Entscheidung trifft, könnte am Ende auch ein Bürgerentscheid stehen. Das ist deshalb machbar, weil es in Rheinland-Pfalz durch die Gemeindeordnung die Möglichkeit gibt, dass der Gemeinderat ein Referendum ansetzt. Es ist also möglich, das zu kombinieren.

In Zukunft haben wir es sicherlich auch mit einer starken Verknüpfung von kommunalen Projekten und Belangen sowie Landes- und Bundesplanungen zu tun. Dann greifen die Verfahrensregelungen auf diesen anderen Ebenen. Allerdings schließt die Gemeindeordnung bisher einen Bürgerentscheid aus über „Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist“. Das sind typischerweise diese Verfahren auf der anderen Ebene. Aber es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, einen Bürgerentscheid über die von einer Gemeinde in einem Verfahren einzunehmende Position durchzuführen. Dann müsste man die Formulierung, die ich gerade zitiert habe, infrage stellen.

Ein zentrales Problem aus meiner Sicht ist der Bereich der Bauleitplanung. Das ist ein zentrales Feld der Kommunalpolitik. Dieses Feld ist bisher nach § 17a Abs. 2 Ziffer 6 der Gemeindeordnung vom Bürgerentscheid ausgeschlossen. Damit ist aber auch die politische Grundentscheidung über einen Bebauungsplan oder einen Flächennutzungsplan der Willensbildung durch einen Bürgerentscheid entzogen. Hier sollte man zu einer Änderung kommen; denn sonst wären zentrale Bereiche der Kommunalpolitik weiterhin ausgeschlossen. Zahlreiche Bundesländer kennen einen solchen Ausschluss der Bauleitplanung nicht. Ich habe die einzelnen Länderaufgeführt. Einige Länder, wie Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein, nehmen jetzt die „Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen“ aus dieser Exklusion heraus. Das heißt, sie lassen eben das zu. In der Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen stecken die politischen Grundentscheidungen, nicht die rechtlichen Abwägungen, die nach den §§ 1 und 2 BauGB erforderlich sind.

Zu Frage 3: Sie haben nach Konflikten zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Strukturen gefragt. Ich sage: Man muss zwischen Sachkonflikten im Einzelfall und einem wirklichen institutionellen Konflikt unterscheiden. Einen Sachkonflikt im Einzelfall kann es immer geben; das kann man nicht vermeiden. Wenn man zu unterschiedlichen Positionen gelangt, ist die Regel klar: Ein Bürgerentscheid kann auch so ausgehen, dass gegen die Position der Gemeindevertretung gestimmt wird. Insofern ist eine klare Konfliktlösung gegeben.

Von einem institutionellen Konflikt im Sinne einer dauerhaften tief greifenden Blockierung von repräsentativen Entscheidungsprozessen könnte man nur dann reden, wenn zu einzelnen oder mehreren Themen in kurzen Zeiträumen mehrere Bürgerentscheide die Politik der Gemeindevertretung blockierten. Das ist aber nach der Häufigkeit von Bürgerentscheiden, die wir in Deutschland haben, überhaupt nicht zu erwarten. Einen solchen institutionellen Konflikt sehe ich also nicht.

Ich habe einige wichtige Aspekte der Qualitätskriterien Offenheit für Beteiligung, Transparenz und Akzeptanz angesprochen. Hier will ich pauschal nur den Hinweis geben, dass die frühzeitige Präsentation und die informative und verständliche Aufbereitung eines Vorhabens wichtig sind. Das betrifft insbesondere die Transparenz von Kostenschätzungen, aber auch die Transparenz der Interessen, die hinter einer Entscheidung stehen. Hierbei ist besonders wichtig, dass der Zugang zu Verwaltungsinformationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz – das Sie haben – auch den Zugang zu Verträgen zwischen der Kommune und Privatfirmen einschließt. Die Problematik dieses Themas haben wir in Berlin anlässlich des Konflikts um die Wasserprivatisierung erkannt. Da musste zunächst einmal erkämpft werden, dass der Inhalt dieses möglichen Privatisierungsvertrags öffentlich zugänglich gemacht wurde. Diese Art von Informationen ist entscheidend.

Es kommt darauf an, dass günstige, bürgerfreundliche Bedingungen für direkte Demokratie eine beteiligungsfreundliche Kultur ermöglichen, die mit informellen Beteiligungsverfahren und Beratungsangeboten verbunden ist. Früher hat es in vielen Ländern und in vielen Kommunen oft juristische Streitigkeiten gegeben, um etwas zu verhindern. Der Geist der Kooperation, die Verknüpfung verschiedener Beteiligungsformen und interaktive Elemente im gemeinsamen Entscheidungsprozess sind hier wichtiger.

Als letzten Punkt hierzu möchte ich anführen, dass es auch auf die Erfahrungsdokumentation ankommt. Wir haben zu Wahlen nicht nur sehr viel Forschung betrieben – über Direktdemokratie nicht –, sondern wir haben auch eine unglaublich detaillierte statistische Darstellung. Das ist auch richtig. Aber für Bürgerbeteiligungsprojekte haben wir so etwas nicht. Deshalb spreche ich mich dafür aus, dass auch die Beteiligungskultur dokumentiert wird: die Erfahrungen mit bisherigen Beteiligungsprozessen, ihr Verlauf, ihre Qualitätsprobleme und ihre Ergebnisse. Nur dann kann aus Beteiligungsprozessen gelernt werden, nur dann kann man die Menschen ermutigen. Ich glaube, das ist als Beitrag zu einer Kultur der Beteiligung sehr wichtig.

Deshalb sollten alle Gemeinden jeden Beteiligungsvorgang angemessen dokumentieren – nicht nur eine Abstimmungsstatistik führen – und das sowohl online als auch in traditionellen Formen verfügbar halten. In Hessen hat das Statistische Landesamt eine Dokumentation aller Bürgerentscheide mit ihren Abstimmungsergebnissen erstellt. Ich habe im Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz selbst nach bloßen Dokumentationen der Abstimmungsergebnisse vergeblich gesucht. Es gibt sie nicht. Jedenfalls ist es mir nicht gelungen, sie zu finden. Die Ergebnisdokumentation gehört als Element einer Erfahrungsgeschichte dazu, auf der man bei zukünftigen Aktivitäten im Zusammenhang mit der direktdemokratischen Bürgerbeteiligung aufbauen kann.

Vielen Dank.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Herzlichen Dank. – Jetzt hat Herr Prof. Kost – Vorlage EK 16/2-225 – das Wort.

**Herr Univ.-Prof. Dr. Andreas Kost**  
**Institut für Politikwissenschaft**  
**Universität Duisburg Essen**

**Herr Univ.-Prof. Dr. Kost:** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass ich an der heutigen Anhörung teilnehmen darf! Angesichts der Ausführungen des geschätzten Kollegen Schiller merke ich, dass ich in meiner Stellungnahme etwas paraphrasieren muss, weil ich sonst vielleicht Dubletten erzeugen würde, die nicht notwendig sind.

Also steige ich direkt in die Materie ein und beginne meine Ausführungen damit, es ist festzuhalten und hervorzuheben, dass die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in Rheinland-Pfalz durch die kommunalen Reformen vom September 2010 verbessert worden sind. Da hat es in der Tat einige Maßnahmen gegeben, die so qualifiziert werden können. In der politischen Praxis in Rheinland-Pfalz spielen allerdings direktdemokratische Beteiligungsverfahren bisher nur eine nachrangige Rolle. Um das mit bundesweiten Vergleichszahlen zu unterlegen: Mit 2,7 % war der Anteil erfasster Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz im Verhältnis zu den übrigen deutschen Ländern vergleichsweise gering. Das war der Stand von 2011.

Die Gründe dafür sind sicherlich zu identifizieren. Das möchte ich kurz anhand der zentralen Felder „thematische Anwendungsbereiche“, „Unterschriftenhürde Bürgerbegehren“ und „Zustimmungsquorum Bürgerentscheid“ machen. Eine ganze Reihe materieller Sachthemen, zum Beispiel die Bauleitplanung, ist, wie Herr Prof. Schiller schon ausgeführt hat, in Rheinland-Pfalz weiterhin unzulässig. Es gibt Bundesländer, zum Beispiel Bayern, Sachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Berlin, die diese Themen mittlerweile aufgenommen haben, wenn auch vor relativ kurzer Zeit.

Wenn man sich die thematischen Anwendungsbereiche vergleichend anschaut, stellt man fest, dass es in Rheinland-Pfalz sicherlich noch Luft gibt. Als weitgehend kann man sicherlich die Anwendungsbereiche in Bayern, Berlin – immer auf die Bezirksebene bezogen –, Bremen und Hamburg – Stadt- und Bezirksebene –, Hessen und Sachsen ansehen. In einer mittleren Kategorie würde ich Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen verorten.

Hinsichtlich der gestaffelten Unterschriftenhürden bei Bürgerbegehren gibt es eine Reihe von Ländern, die niedrigere Einstiegshürden aufweisen – ich nenne sie kurz –: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen – Stadt –, Hamburg – Bezirke –, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen.

Beim Zustimmungsquorum von Bürgerentscheiden wurde zwar eine Absenkung auf 20 % vorgenommen – die in Rheinland-Pfalz höher lag –, aber diese Form des Quorums bleibt zweifellos umstritten. Nicht selten entstehen daraus nämlich unechte Referenden, da neben den Neinstimmen auch Enthaltungen bzw. bewusst ferngebliebene Wahlberechtigte in das Ergebnis einfließen, die zusätzlich zur Unterschreitung des Quorums führen, wodurch das Ergebnis in gewisser Weise verfälscht wird. Dieses Dilemma ist durchaus in Überlegungen bzw. in Reformmaßnahmen einiger Landesregierungen eingeflossen. So wurden in Nordrhein-Westfalen und Thüringen zumindest gestaffelte Zustimmungsquoren nach Einwohnergröße zwischen 10 %, 15 % und 20 % eingeführt. In Bayern gibt es diese Staffelgröße schon seit längerer Zeit, und in Hamburg wird mittlerweile gänzlich auf ein Zustimmungsquorum verzichtet.

In Rheinland-Pfalz wäre es, um Gerechtigkeitsgründen Rechnung zu tragen, aufgrund der spezifischen Kommunalstruktur mit einer großen Zahl von Gemeinden, die aber auch größere Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern beinhaltet, durchaus überlegenswert, ein gestaffeltes Zustimmungsquorum in Erwägung zu ziehen. So liegen die Beteiligungszahlen bei Bürgerentscheiden in kleineren Gemeinden im Durchschnitt höher als in Großstädten. Das ist allerdings ein Phänomen, das Ihnen auch bei Wahlen nicht unbekannt sein dürfte.

Zu Frage 2: Als vorrangig würde ich die Erweiterung bzw. die Aufnahme neuer materieller Sachthemen sowie eine Senkung der institutionellen Hürden bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden betrachten. Hier kann ich mich den Ausführungen des Kollegen Schiller nur anschließen. Meines Erachtens sollte § 17a der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung in einigen Punkten novelliert werden: Zentral wären für mich folgende Punkte:

- die Ergänzung um die bisher ausgeschlossene Einleitung von Bauleitplanverfahren, um damit beispielsweise über den Bau von Einkaufszentren oder die Ausweisung von Gewerbegebieten befinden zu können,
- der Ersatz des Zwangs, einen Kostendeckungsvorschlag vorzulegen, durch die einfachere Kostenschätzung, die nun die Kommunalverwaltungen selbst erstellen müssen, wobei die Initiatoren von Bürgerbegehren die errechneten Kosten auf ihre Unterschriftenlisten übernehmen müssten,
- die Einführung einer gestaffelten Abstimmungshürde bei Bürgerentscheiden, die vielleicht etwas grob gestaffelter sein könnte, wobei man sich aber für Rheinland-Pfalz überlegen sollte, dass man aufgrund der sehr spezifischen Gemeindegrößenstruktur über dreiteilige Staffelhürden hinausgeht.

Diskussionswürdig ist sicherlich die Frage, ob es Bereiche gibt, die für eine Bürgerbeteiligung ungeeignet erscheinen und ob über alle kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten entschieden werden sollte. Dass bestimmte Verwaltungskernbereiche – dazu zähle ich Haushaltssatzung und innere Verwaltungsorganisation – wegen einer antizipierten funktionalen Handlungsautonomie und -fähigkeit ausgeblendet werden sollen, wäre im Sinne der gestellten Frage nach Ungeeignetheit für eine Bürgerbeteiligung einerseits zu bejahen. Andererseits wäre es auch eine praktisch zu lösende Ermessensfrage. Die Abstimmung über kommunale Abgaben halte ich beispielsweise durchaus für praktikabel, wie auch die Beispiele in Bayern, Hessen, Hamburg und Berlin zeigen. Damit könnten bei den Bürgerinnen und Bürgern weiteres politisches Interesse und auch ein höheres Verantwortungsbewusstsein geweckt werden. In der Regel demonstrieren die Bürger bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden durchaus Kostenbewusstsein.

Zu Frage 3: Ich möchte nur kurz anführen, dass ich, in einem vielleicht eher demokratiethoretischen Sinne betrachtet, grundsätzliche Konflikte in einer modernen, demokratischen und pluralistischen Gesellschaft erst einmal nicht sehe, auch wenn die direkte Demokratie immer auf die tendenzielle Aufhebung von Herrschaft hinausläuft. Aber direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind keine eigenständigen, freischwebenden Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente.

Nicht zuletzt sind direktdemokratische Politikentscheidungen von der Mehrheitsregel abhängig, obwohl die Ja-Nein-Logik immer wieder zu Kritik führt. Unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten können aber Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Korrektiv das politische System entlasten, sodass die aufgrund von überzogenen Erwartungen nicht selten als überhöhter Maßstab geltende repräsentative Demokratie differenzierter beurteilt und konsensfähige Entscheidungsprozesse herbeigeführt werden können. Die Anwendung direkter Demokratie erleichtert es den Menschen, Veränderungen zu akzeptieren, da sie auf Sachverhalte selbst Einfluss nehmen.

Mögliche einzelne Konflikte können durch die Handhabung bzw. die Kombination mit informellen Beteiligungsverfahren, etwa runden Tischen, Mediationsverfahren oder auch Bürgergutachten – auch das hat Herr Prof. Schiller schon sehr plausibel ausgeführt –, zu einer breiteren Akzeptanz bei allen Beteiligten führen. Sofern solche Verfahren eine gewisse Repräsentativität der Bevölkerung ermöglichen, ließe sich zudem sozialen Ausschlussmechanismen bei Bürgerabstimmungen besser entgegensteuern.

Zu Frage 4: Welche Entwicklungspotenziale sehen Sie für direktdemokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz? – Grundsätzlich kann man sagen, die direkte Demokratie befindet sich in einem fortwährenden Entwicklungsprozess. Es werden zu Recht Fragen nach ihren Potenzialen bzw. ihrer Leistungsfähigkeit gestellt. Eine sachgerechte Ausgestaltung direktdemokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz führt meines Erachtens zu einer kommunikativeren Politik, zu tendenziell interessierteren Bürgerinnen und Bürgern und insgesamt zu einer Stärkung der auch von der Politik gern beschworenen Bürgergesellschaft; denn Diskussion und Kommunikation gelten gemeinhin als Kern der direkten Demokratie.

Zu Frage 5: Welche Faktoren sind noch von Bedeutung, die nicht unbedingt in gesetzlichen Regelungen festgehalten sind? – Es gibt in der Tat noch eine Reihe von Faktoren, die man benennen sollte und die bedeutsam für die Qualität und die Weiterentwicklung direktdemokratischer Verfahren sind: Das ist durchaus auch die Rolle, die das Parlament im direktdemokratischen Prozess spielen kann:



Wie ist die Haltung des Gesetzgebers dazu? Welche Unterstützung bringt er durch seine Maßnahmen zum Ausdruck? – Das hat natürlich eine direkte Wirkung auf die kommunale Ebene.

Dazu zählt auch die Form, in der die Stimmberechtigten informiert werden. Auch das ist ein Problem. Ich darf auf ein Beispiel aus Nordrhein-Westfalen verweisen: Während einer ganzen Reihe von Jahren war es freigestellt, bei Bürgerentscheiden Briefwahlen zuzulassen. Man hatte das charmante Ergebnis, dass einige an der Stelle aufgeschlossenerer Kommunen Briefwahlen zuließen, andere nicht. Das war natürlich für die Wahlbeteiligung relevant und führte insofern auch zu Verfälschungen. Am Ende musste das Innenministerium eine Durchführungsverordnung beschließen, weil die Freiwilligkeit nicht immer funktioniert.

Die Ausstattung mit Geld und anderen Ressourcen, die Fairness bei der Kampagnengestaltung und die Organisation der Abstimmung sind natürlich auch wichtig. Man muss sich zum Beispiel immer wieder dagegen aussprechen, dass versucht wird, Wahltermine nicht mit Bürgerentscheiden zusammenzulegen, weil es eine zu hohe Wahlbeteiligung geben könnte, die sich auf das Quorum auswirken würde. Es gibt also immer noch kleine Trickereien oder „Schmutzeleien“, wie der Bayrische Ministerpräsident etwas plakativ gesagt hat. Die sollte man sich vor Augen führen.

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Das hat Herr Söder gesagt, nicht der Ministerpräsident!)

– Ich dachte, das hat Seehofer gegenüber Söder gesagt. Okay. – Abschließend möchte ich sagen: Direktdemokratische Entwicklungen vollziehen sich in einem evolutionären Prozess, und es muss ein beachtlicher Anteil politischer Geduld aufgebracht werden. Dies kann aber gleichzeitig eine große Stärke sein. Die Zeit, die benötigt wird, um zu diskutieren und den Sachverhalt facettenartig zu beleuchten, kann die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, eine vernünftige Entscheidung zu produzieren, die dann auch mehrheitlich mitgetragen wird. Dennoch könnte es, um die Komplexität der direktdemokratischen Sachverhalte in einem noch stärker ausschöpfenden Maße zu erfassen, sinnvoll sein, den Kommunen von Landesseite ein Projektmanagement anzubieten. Dies sollte in einer transparenten Wahrnehmung dann auch der Akzeptanz aller Beteiligten dienen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Danke. – Nun hat Herr Dr. Mittendorf – Vorlage EK 16/2-234 – das Wort.

**Herr Dr. Volker Mittendorf**  
**Fachbereich Politikwissenschaft**  
**Bergische Universität Wuppertal**

**Herr Dr. Mittendorf:** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Auch von meiner Seite ein herzlicher Dank für die Einladung! Ich möchte jetzt nicht das wiederholen, was Prof. Kost und Prof. Schiller gesagt haben. Ich finde, viele ihrer Ausführungen treffen genau das, was auch ich sagen würde.

Daher möchte ich einen anderen Fokus setzen: die Frage nach der Legitimation. Es kann nicht sein, dass wir sagen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind dann gut, wenn sie häufig stattfinden, oder dass wir vor einer Art Inflation von Bürgerbegehren Angst haben. Die Frage ist: Wann ist ein Bürgerbegehren sinnvoll und wann nicht? – Wenn wir uns das anschauen, stellen wir fest – auch in der Praxis –, dass sich die lokale Governance verändert hat. Die Legitimation ist volatiler geworden.

Was meine ich damit? – Die Legitimation ist in dem Sinne volatiler geworden, dass es heute riskanter ist, eine Entscheidung zu treffen, und dass man nicht weiß, ob es dagegen Proteste gibt oder nicht. Wir sehen, dass der Vertrauensvorschuss, den die parlamentarische Arbeit genießt, heute nicht mehr so vorhanden ist wie vor vielleicht 20 oder 30 Jahren. Vor 30 Jahren hat man „seine“ Partei gewählt, und dieser Partei hat man erst einmal einen Vertrauensvorschuss eingeräumt. Heute haben die Bürger eine sehr viel höhere Bildung, und sie wollen sich, auch weil wir ganz andere Kommunikationsmittel haben, sehr viel stärker einbringen. Das führt dazu, dass parlamentarische Entscheidungen nicht mehr ungefragt akzeptiert werden. Deswegen kommt es sehr oft zu Konflikten und dazu, dass diese Konflikte nicht mehr auf dem normalen parlamentarischen Weg gelöst werden können.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind Möglichkeiten, die es den Bürgerinnen und Bürgern gestatten, sich einzusetzen und zu sagen: Hier wollen wir das Ganze auf eine breitere Grundlage stellen; hier ist vorher nicht genug darüber diskutiert worden. – Die Frage ist: Wann tragen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dazu bei, dass die Legitimation vergrößert wird? – Das ist die eigentliche Frage, um die es geht. Das heißt letzten Endes, ein Bürgerbegehren muss dann möglich sein, wenn solche Konflikte auftreten. Damit komme ich zu den Fragen.

Wenn wir uns die aktuelle Situation in Rheinland-Pfalz anschauen, müssen wir feststellen – das ist eben schon gesagt worden –, dass die Potenziale nicht ausgeschöpft werden. Die Quoren sind für mich das eine Thema; die wichtigsten Themen sind jedoch die Ausschlüsse. Bei den anderen Themen würde ich mich dem anschließen, was schon gesagt worden ist. Aber an diesen beiden Themen kann man das Legitimationsproblem ein bisschen darstellen.

Zu den Quoren: Ich finde, die Einleitungsquoren sind sehr irrational gestaltet. In Mainz müssen fast 10 % der Wahlberechtigten unterschreiben, damit ein Bürgerbegehren eingeleitet werden kann, während es in einer Gemeinde, deren Einwohnerzahl knapp unter 200.000 liegt, nur 6 % der Wahlberechtigten sind. Das Problem dabei ist, dass der Entscheidungsbedarf umso höher ist, je größer die Städte sind. Das können wir überall in der Bundesrepublik feststellen: Je größer die Gemeinde ist, desto höher ist der Entscheidungsbedarf. Wenn wir uns mit sehr geringen Quorenhöhen befassen und uns im Vergleich die bayrischen Regelungen anschauen, stellen wir fest, dass in Gemeinden mit ungefähr 50.000 Einwohnern innerhalb eines Fünfjahreszeitraums mittlerweile ein bis zwei Bürgerbegehren stattfinden. Das ist ungefähr die Größenordnung, die man, wenn man den Bedarf feststellen will, einkalkulieren kann: dort, wo es zu riskanten Entscheidungen kommt und eine Verbreiterung der Legitimation benötigt wird. Das ist eines der Probleme, an denen gearbeitet werden muss, damit sie nicht pathologisch werden.

Zur Bauleitplanung und zu den Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung: Sie gehören zu den wichtigen Bereichen. Hier haben wir in der Vergangenheit oftmals erlebt, dass es zu pathologischen Konflikten kam. Die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 waren ein klassischer Planungskonflikt. Ein frühzeitig angesetzter Bürgerentscheid hätte bei Stuttgart 21 verhindert, dass es zu solchen Verwerfungen kommt, wie wir sie jetzt feststellen. Insofern können wir also sagen, dass es nicht nur nicht schadet, wenn die Bauleitplanung in das Verfahren einbezogen wird, sondern dass das sogar im Gegenteil sehr positive Effekte haben kann.

Wir haben im vergangenen Jahr eine Untersuchung zu Bauleitplanverfahren durchgeführt. Die Ergebnisse legen nahe – sie sind kein eindeutiger Beweis –, es ist sogar wahrscheinlich, dass das Investitionsklima besser wird, wenn frühzeitig ein Bürgerentscheid stattfindet. Das ist ein wichtiges Ergebnis, das für mich deutlich macht, dass an dieser Stelle nachgebessert werden sollte.

Ich will noch etwas stärker auf die Problematik des Verhältnisses zwischen repräsentativer Demokratie und direkter Demokratie eingehen. Gibt es Konflikte und Spannungen zwischen diesen beiden Modi der Entscheidungsfindung? – Schwierigkeiten finden sich vor allen Dingen dort, wo es feste Koalitionen gibt. Es kann nämlich sein, dass ein Kompromiss von einem der Koalitionspartner nicht ganz so intensiv mitgetragen wird. Ein Bürgerbegehren kann dann zu einem starken Konflikt führen und die Koalitionsstabilität gefährden. Die Koalition wird instabil. Solche Fälle gibt es.

Allerdings muss man sagen, dass Rheinland-Pfalz ein Bundesland ist, in dem so etwas eher unwahrscheinlich ist. Aufgrund des Wahlrechts – Kumulieren und Panaschieren –, aufgrund der kleinen Gemeinden, die wir hier haben, und aufgrund der relativ schwach ausgeprägten Verwerfungsstrukturen ist es unwahrscheinlich, dass es zu solchen Problemen zwischen repräsentativer und direkter Demokratie auf der lokalen Ebene kommt. So etwas finden wir eher in Nordrhein-Westfalen, teilweise auch in Hessen, aber sehr selten in Rheinland-Pfalz. Insofern sind größere Probleme, vor allen Dingen institutionelle Blockaden, in dieser Form überhaupt nicht zu erwarten. Es ist aber auch nicht mit Problemen bei der allgemeinen repräsentativen Entscheidungsfindung zu rechnen.

Ein anderes Problem, über das immer wieder diskutiert ist, ist: Demotivieren Bürgerbegehren die Räte? Warum sollte man, wenn den Räten alle wichtigen Entscheidungen entzogen werden und direkt von den Bürgern darüber entschieden wird, noch Ratsmitglied werden? – Die Empirie ist möglicherweise leicht verzerrt, aber wir können sehr deutlich beobachten, dass Bürgerbegehren eine Schule der Demokratie sind. Sehr oft rekrutieren sich gerade in den kleinen und mittelgroßen Kommunen Bürgerinitiativen aus Personen, die vorher nicht politisch aktiv waren. Wir erleben sehr oft, dass diejenigen, die ein Bürgerbegehren gemacht haben, sagen: Wir haben dieses Bürgerbegehren erfolgreich durchgekämpft; jetzt wollen wir sehen, was hinterher daraus wird. – Gerade diejenigen werden aktiv. Das heißt, das Bürgerbegehren hat eine Rekrutierungsfunktion und vor allen Dingen auch die Funktion, Eliten auszutauschen.

Wir haben bisher nicht beobachten können – da liegen nur Aussagen vor –, dass es Leute gibt, die sagen: „Wenn so viele Bürgerbegehren gemacht werden, trete ich nicht mehr zu den Wahlen zum Gemeinderat an“, und dass man dann Ratsmitglieder mit sehr großen Erfahrungen verliert. Die Frage ist: Passiert das sehr oft? – Meine Vermutung ist, dass das nicht so häufig passiert. Wenn es passiert, dann deswegen, weil im Zuge des Bürgerbegehrens oder des Bürgerentscheids eine besonders starke oder besonders pathologische Konfliktsituation entsteht. Diese Konfliktsituationen entstehen insbesondere dann, wenn es durch das Zustimmungsquorum zu einem Abstimmungsboykott kommt, also eine Polarisierung eintritt: Die Verteidiger des Status quo, also diejenigen, die die Mehrheit im Rat haben, beteiligen sich nicht an der Diskussion, die anderen dafür umso stärker. Sie gehen dann auch mit Unterstellungen gegen die Ratsmitglieder vor. In solchen Fällen kommt es zu einer gewissen pathologischen Situation. Aber auch das deutet darauf hin, dass man, so, wie es meine Vorredner gesagt haben, die Zustimmungsquoren weiter senken sollte.

Das sind Situationen, in denen es Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie gibt. Aber hier ist nicht die Höhe der Hürden das Problem, sondern die Tatsache, dass es Hürden gibt, führt zu einer starken Intransparenz, zu Unterstellungen und zu Situationen, in denen Vorwürfe die politische Öffentlichkeit dominieren.

Ich komme zum Ausblick: Meiner Ansicht nach sollte man vor allen Dingen darauf achten, dass die Planungen in Zukunft stärker mit Bürgerbeteiligung stattfinden. Planungsprozesse sind Prozesse, die eine Gemeinschaft besonders verändern. Deswegen sehen wir hier den größten Beteiligungsbedarf. Das sind die Prozesse, die momentan in Rheinland-Pfalz am stärksten ausgeschlossen sind. Gerade deswegen sind Überlegungen angebracht, dialogische Verfahren, etwa die Planungszelle, besser mit Verfahren der direkten Demokratie zu verknüpfen. Vielleicht sollte es ein Antragsrecht auf ein dialogisches Beteiligungsverfahren geben. Vielleicht sollte es auch zu einer Verstetigung kommen. Hier wäre zudem ein Beteiligungsmanagement vonseiten des Landes angebracht: Den Städten und Gemeinden, insbesondere den mittelgroßen, sollten Erfahrungen an die Hand gegeben werden, sodass die Beteili-

18. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 30.08.2013  
– Öffentliche Sitzung –

gungsprozesse in Planungsverfahren frühzeitig breit dialogisch aufgestellt werden und gegebenenfalls institutionell mit direktdemokratischen Verfahren verknüpft werden.

Vielen Dank.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Vielen Dank. – Nun hat Oberbürgermeister Jensen – Vorlage EK 16/2-232 – das ‚Wort.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

**Herr Klaus Jensen**  
**Oberbürgermeister der Stadt Trier**

**Herr Jensen:** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ich darf Sie alle herzlich begrüßen. Wenn man lange in der Politik ist, erlebt man oft Veranstaltungen, die sich wiederholen. Die heutige Veranstaltung ist für mich so etwas wie eine Premiere: Ich gebe eine Stellungnahme ab, nachdem vorher drei Universitätsprofessoren das gesagt haben, was ich jetzt ausführen will. Das ist erstaunlich.

(Heiterkeit im Saal – Zuruf: Danach kommt noch einer!)

– „Danach kommt noch einer!“, höre ich gerade. Ich genieße das einfach; ich habe den Dialog mit den Wissenschaftlern sehr gern. Er ist immer sehr kontrovers. Aber man kann auch einmal einen „sanften“ Vormittag haben.

Ich möchte meine Stellungnahme einleiten, indem ich etwas provokativ auf den Anteil von 2,7 % hinweise, den Rheinland-Pfalz an Bürgerbegehren hat. Es kann daran liegen, dass der Negativkatalog in Rheinland-Pfalz – den ich kritisiere; er gehört gekürzt – seine Wirkung entfaltet; es kann aber auch schlichtweg an einer bürgernahen Politik in den rheinland-pfälzischen Gemeinden liegen. Ich nehme für uns in Trier in Anspruch – nicht hundertprozentig; auch wir machen viel falsch –, dass unsere sehr intensive Beteiligungskultur mit dazu beiträgt, dass es erst gar keine Bürgerbegehren gibt. Ich habe eine Liste beigelegt, auf der aufgeführt ist, was wir alles machen.

Bevor ich zwei, drei Bemerkungen grundsätzlicher Art mache – die stelle ich an den Schluss, da es sich eher um Fragen handelt, die ich habe –, will ich den Fragenkatalog durchgehen. Sie haben auch eine schriftliche Stellungnahme erhalten.

Zu Frage 1: Ich denke – das ist schon gesagt worden –, wir sollten mutiger sein und das Quorum heruntersetzen. Wir sollten auch die Staffelung überdenken. Eine Staffelung ergibt zwar aus meiner Sicht Sinn, aber – ich beziehe mich auf das, was eben hier gesagt wurde – sie muss anders aussehen. Sie ist in sich zu widersprüchlich. Andere machen uns das vor.

Zu Frage 2: Welche kommunalpolitischen Felder sind für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung vorrangig? – Die Bürgerinnen und Bürger setzen die Prioritäten. Wir haben jetzt vier Bürgerhaushalte hinter uns. Bei unserem Bürgerhaushalt ist immer alles, was mit Verkehr zu tun hat, ein Thema. Bestimmt 70 % bis 80 % der Äußerungen, die von den 2.500 Bürgerinnen und Bürgern in Trier kommen, die sich am Bürgerhaushalt beteiligen, beziehen sich darauf. Die Bürgerinnen und Bürger setzen die Prioritäten. Wir haben uns eigentlich gar nicht damit auseinanderzusetzen, sondern wir nehmen gern das auf, was aus der Bürgerschaft kommt.

Wir sollten allerdings darauf achten – damit komme ich noch einmal auf die Bauleitplanung zurück –, dass wir durch eine Reform des § 17 der Gemeindeordnung eine Möglichkeit dafür eröffnen. Grundsätzlich neue Regelungen brauchen wir aus meiner Sicht nicht. Wenn wir das optimieren, was wir haben, haben wir gute Voraussetzungen.

Zu Frage 3: Was mögliche Konflikte zwischen den beiden Ebenen anbelangt, kann ich mich auf Herrn Dr. Mittendorf beziehen. Da es ohnehin keine konfliktfreie Politik gibt – eine konfliktfreie Kommunalpolitik schon gar nicht – und Zielkonflikte auch zwischen den unterschiedlichen Ansätzen von demokratischen Prozessen bestehen, kann man die Frage nur bejahen: Es gibt Spannungen; sie sind natürlich. Man muss sie aushalten, und man muss Formen des politischen Dialogs und der Gestaltung politischer Prozesse finden, die es erlauben, dass man zu guten Ergebnissen kommt. Wenn es bei dem einen oder anderen Ratsmitglied – oder auf einer noch tieferen Ebene: in den Ortsbeiräten – zu Frustrationen kommt, muss man das auch aushalten. Wenn jemand die Kommunalpolitik als Betätigungsfeld verlässt, weil es zu viel Direktdemokratie gibt, ist das angesichts dieser Grundeinstellung vielleicht nicht so schlecht, wie ich einmal etwas provokativ sagen möchte.

Zu den Qualitätskriterien: Ich habe mich in meinem Papier auf die „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung“ bezogen. Ich übernehme sie, weil sie aus meiner Sicht sonst nirgendwo so gut formuliert sind. Allerdings möchte ich auch betonen, dass dies eigentlich Qualitätskriterien für alles politische – nicht nur kommunalpolitische – und verwaltungsmäßige Handeln sein sollten. Frühzeitige Öffentlichkeit, Transparenz, Ergebnisoffenheit – all diese Begriffe müssen unsere politi-

sche Kultur prägen. Es kommt nicht darauf an, an welcher Stelle in welchem Prozess sie formuliert sind, sondern wir müssen sie verinnerlichen und in der täglichen Praxis anwenden. Das ist schwer genug.

Zu Frage 4: Aus dem soeben Gesagten ergibt sich, dass wir da noch Entwicklungspotenziale haben. Ich gehe davon aus, dass die Landesregierung und der Landtag als gesetzgebende Instanz das optimieren werden; sonst säßen wir nicht hier. Ich bin gespannt, ob das tatsächlich zu mehr Bürgerbegehren führt oder ob wir alle so viel gelernt haben, dass wir von vornherein alles richtig machen und sich das erübrigt. Ich habe einen Satz hineingeschrieben, für den man eigentlich ein eigenes Kapitel braucht: „Direkte Demokratie muss gelernt werden.“ Wir müssen uns dem Thema, wie wir die Bürgerinnen und Bürger so unterstützen, dass sie für solche Prozesse fit werden, ganz stark widmen. Das muss in unseren Beteiligungsformen und in der Art und Weise, wie wir Kommunalpolitik machen, zum Ausdruck kommen.

Ich habe die Schule als Beispiel genannt – es ist schön, dass heute auch Schülerinnen und Schüler anwesend sind –: Jugendparlamente und Entscheidungen von Schülerinnen und Schüler darüber, welchen Namen eine Schule erhält: All das sind Formen, durch die Demokratie und Direktdemokratie gelernt werden. Ohne so etwas wird es zwar immer mal wieder ein Bürgerbegehren geben, aber es entwickelt sich keine andere politische Kultur. Wir entwickeln vor allen Dingen kein basisdemokratisches Bewusstsein. Wenn wir über Entwicklungspotenziale sprechen, sollten wir uns nicht nur auf gesetzliche Rahmenbedingungen beziehen, sondern vor allem auf das Fitmachen der Bürgerinnen und Bürger.

Zu Frage 5: Hierbei geht es um Projektmanagement und die Operationalisierung solcher Dinge. Ein Projektmanagement durch das Land selbst halte ich nicht für zielführend. Ich könnte mir vorstellen, dass man – zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden, lieber Michael Kissel – stärker als bisher Hilfestellungen gibt. Es gibt Angebote, aber die sind überhaupt nicht ausreichend. Ich könnte mir vorstellen, dass wir allen, die kommunalpolitisch tätig sind, sowohl in den Kreistagen und den Gemeinderäten als auch in den Verwaltungen, Angebote machen, die die Gestaltung von Beteiligungsprozessen im direktdemokratischen Bereich, vor allen Dingen aber das Thema „Beteiligung“ grundsätzlich, zum Inhalt haben. Da gibt es einen großen Lernbedarf. Wir alle haben da große Defizite. Ich muss nur an das Thema „Bürgerhaushalt“ denken: wie schwierig es auch dort, wo man guten Willens ist, sein kann, so etwas in die Wege zu leiten. Ich kann nur das Land bitten, zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden regelmäßig ein entsprechendes Angebot zu unterbreiten.

Es ist eben das aus meiner Sicht ganz wichtige Stichwort „Verbindung direktdemokratischer und informeller Beteiligungsformen“ gefallen. Da möchte ich auf die Beteiligungskultur generell hinweisen: Es gibt viele Formen intensiver Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern. Wir haben – das ist noch aus meiner NRW-Zeit in den 70er-Jahren – die Planungszelle in modifizierter Form. Wir haben gute Erfahrungen damit gemacht, manchmal allerdings auch schlechte. Aber das ist wie immer im Leben: Keine Methode ist für sich gut oder schlecht. Das hängt immer auch von den handelnden Personen ab, also davon, wie sie angewandt wird. Wir haben über ein oder zwei Jahre in allen 19 Stadtteilen zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern Bürgergutachten erstellt. Wir haben noch vieles andere mehr gemacht.

Aber ich bin fest davon überzeugt – das kommt notgedrungen etwas zu kurz, wenn man eine Anhörung zu den informellen und eine zu den direkten Beteiligungsformen macht –, dass wir die Schnittfläche nicht aus den Augen verlieren dürfen. Die Schnittfläche ist für die Beteiligungskultur enorm wichtig. Je mehr wir auf dem Gebiet der informellen Beteiligung entwickeln und zur alltäglichen Praxis machen – auch informelle Beteiligungsformen können einen besonderen Charakter haben, wenn man sie nur alle drei, vier oder fünf Jahre anwendet –, desto mehr wird dadurch das Verantwortungsgefühl der Bürgerinnen und Bürger geprägt. Der Entpolitisierung – zumindest bei Wahlen – kann man aus meiner Sicht nur entgegenwirken, wenn man diese wichtige Stellschraube „informelle Beteiligungskultur“ betätigt. Das ist nicht die einzige Stellschraube, aber sie ist wichtig.

Da gibt es ganz viele interessante Dinge. Wir sind in Trier unzufrieden, wenn wir Projekte durch die Bürger priorisieren lassen: Wenn man zehn Projekte hat und nur drei auswählen kann, entscheidet man sich für die drei mit dem höchsten Prozentsatz. Wenn man sich einmal genau anschaut, stellt man fest, dass derjenige, der an der Spitze steht, längst keine Mehrheit für seinen Vorschlag hat. Deswegen versuchen wir jetzt, in Trier die Methode „Systemisches Konsensieren“ einzuführen. Das ist

ein Prozess, der dazu führt, dass sich die Bürger doch für eine andere Lösung entscheiden und diese dann mehrheitsfähig machen.

Letzte Bemerkung – das ist für mich eine große Frage, auf die ich keine Antwort habe –: Wie stellen wir bei all diesen Beteiligungsformen, ob informell oder direktdemokratisch, den Minderheitenschutz sicher? – Ich bin sehr dankbar, wenn es Männer und Frauen gibt, ob in diesem Saal oder anderswo, die dabei helfen können. Bei Entscheidungsprozessen läuft schließlich alles auf Mehrheitsentscheidungen hinaus. Das betrifft viele kommunalpolitische Themen. Ich möchte jetzt nicht den Moscheebau erwähnen. Wir waren zusammen mit Mitgliedern dieser Enquete-Kommission in der Schweiz und haben uns da vieles angesehen und angehört – viel Sympathisches, aber auch manches, was mich mit tiefer Sorge erfüllt.

Meine Frage ist – da ich selbst kein Rezept dafür habe –: Wie können wir es schaffen, die Interessen von Menschen zu vertreten, die sich zum einen nicht gut artikulieren können, weil sie sich in der Bildungshierarchie weder oben noch in der Mitte befinden, und zum anderen möglicherweise – ich sage das mit aller Vorsicht – bei den Mehrheiten in einer Kommune nicht gut angesehen sind? – Eine unserer Verpflichtungen, ob als Oberbürgermeister, als Räte oder als Landtagsabgeordnete, ist es, diese Menschen mit im Blick zu haben. Das gelingt uns mit dem Instrumentarium, das wir haben, nicht ohne Weiteres. Ich finde es toll, dass sich der Landtag mit der Thematik beschäftigt, und ich hoffe auf ein schnelles und gutes Umsetzen dessen, was wir heute hier gesagt haben.

Danke.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Vielen Dank. – Nun hat Herr Prof. Ziekow – Vorlage EK 16/2-229 – das Wort.

**Herr Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow**  
**Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere**  
**allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht**  
**Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer**

**Herr Univ.-Prof. Dr. Ziekow:** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ich habe jetzt die Freude, zwischen zwei Oberbürgermeistern zu sprechen. Aus Zeitgründen werde ich mich auf die Beantwortung der Fragen konzentrieren und mich, mit Blick auf die anwesenden Schülerinnen und Schüler, dabei bemühen, verständlich zu bleiben – auch wenn das einem Wissenschaftler schwerfällt.

Zu Frage 1: Wie bewerte ich die derzeitigen direktdemokratischen Möglichkeiten in Rheinland-Pfalz? – Ich möchte den Blick auf ein Instrument lenken, das bisher noch nicht angesprochen wurde: Das ist der Einwohnerantrag. Der Einwohnerantrag ist nicht nur ein Bürgerbegehren light. Er zielt vielmehr darauf ab, jedenfalls in Rheinland-Pfalz, dass der Gemeinderat über eine Angelegenheit entscheidet. Das Besondere daran ist, dass der Einwohnerantrag auch noch nicht wahlberechtigten Jugendlichen und nicht wahlberechtigten Einwohnern aus Nicht-EU-Staaten zugänglich ist. Mit Blick darauf denke ich – das Stichwort „Demokratie lernen“ ist gerade gefallen –, dass man dieses Instrument durchaus stärken sollte, und zwar in vielerlei Hinsicht.

Zum einen könnte das unter dem Gesichtspunkt geschehen, in welchen Abständen ein Einwohnerantrag zulässig ist. Mit Blick auf die in anderen Bundesländern üblichen Abstandsfristen von einem Jahr zwischen zwei inhaltsgleichen Einwohneranträgen könnte man die Abstände ruhig verkürzen. Man kann auch darüber nachdenken, das Mindestalter abzusenken. Es ist in anderen Bundesländern nicht auf 16 Jahre, sondern auf 14 Jahre festgelegt. Allerdings erhält man in diesen Bundesländern das kommunale Wahlrecht bereits mit 16 Jahren. Auch das war hier schon Gegenstand der Diskussion.

Insbesondere beim Einwohnerantrag – da sehe ich wirklich keinen Grund, nicht an die unterste Grenze zu gehen – würde ich das Quorum auf 1 % festsetzen, wie es beispielsweise in Bayern der Fall ist. Gerade für Jugendliche und für Mitbürgerinnen und Mitbürger aus Nicht-EU-Staaten ist es nämlich besonders schwierig, eine größere Unterstützergruppe zu aktivieren. Daher denke, hier wäre es richtig, über die Quoren zu diskutieren.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: Hierzu ist wirklich schon alles gesagt worden. Nur einen Punkt möchte ich noch nennen – nicht dass da ein Missverständnis entsteht, weil das mehrfach genannt worden ist –: Ein Bebauungsplan kann definitiv nicht durch einen Bürgerentscheid aufgestellt werden. Das muss noch einmal ganz klar gesagt werden, damit da kein falscher Zungenschlag hineinkommt. Die Planfeststellungsbeschlüsse kann man nicht herausnehmen; das ist bundesrechtlich gar nicht zulässig. Die Bauleitplanverfahren würde ich herausnehmen; denn so, wie das im Negativkatalog der Gemeindeordnung derzeit geregelt ist, ist es besonders einschränkend. Insbesondere erfasst das derzeit auch die Möglichkeit, einen Bürgerentscheid darüber in Gang zu setzen, ob ein Bebauungsplan mit einem bestimmten Planungsziel aufgestellt werden soll. Es geht also darum, den Aufstellungsbeschluss des Gemeinderats zu ersetzen. Das halte ich in der Tat für ein politisch sehr wichtiges Instrument. Der Bebauungsplan selbst kann nicht durch einen Bürgerentscheid beschlossen werden. Ich denke, das ist klar.

Ich möchte auch das Stichwort „Stuttgart 21“ aufgreifen, wengleich ich da definitiv anderer Auffassung als Herr Dr. Mittendorf bin. Ich möchte aber den Blick darauf richten, zu welchem Punkt dort der Volksentscheid durchgeführt worden ist: Er ist nämlich schließlich über die haushaltsrechtliche Frage – die öffentliche Finanzierung – zustande gekommen. Auch hier würde ich empfehlen, einen Blick auf die Fassung des Negativkatalogs in Rheinland-Pfalz zu werfen. Auch die Haushaltssatzung kann natürlich niemals durch einen Bürgerentscheid beschlossen werden. Wohl aber – das ist in anderen Bundesländern durchaus zulässig – kann im Bürgerentscheid über einzelne Haushaltsansätze beschlossen werden, sofern der Haushaltsplanentwurf insgesamt dadurch nicht in eine Schiefelage gerät. Das ist eine der Möglichkeiten, mit denen gerade unter dem Gesichtspunkt „öffentliche Projekte oder private Projekte mit öffentlichen Zuschüssen“ eine ganze Menge erreicht werden kann.

Zu den Quoren sage ich jetzt nichts. Ich schließe mich ganz pauschal allen Vorrednern an.

Zu Frage 2: Welche kommunalpolitischen Felder sind für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung vorrangig? – Es geht vor allen Dingen auch darum, welche nicht geeignet sind. Ich würde immer sa-



gen, grundsätzlich sind alle geeignet, die nicht aus übergeordneten Rechtsgründen nicht einbezogen werden dürfen. Wenn es in bestimmten Feldern keine Bürgerentscheide gibt, ist das kein Problem an sich. Das halte ich für kein großes Risiko.

Einen Punkt will ich herausgreifen: kommunale Abgaben und die Entgelte kommunaler Unternehmen. Eine der Befürchtungen, die man immer wieder hört, lautet: Wenn die Bürgerinnen und Bürger über ihr eigenes Portemonnaie, also über die kommunalen Abgaben, entscheiden, können sie das nicht neutral machen. – Alle Erfahrungen – auch international – besagen etwas anderes: dass Bürgerinnen und Bürger damit bestimmen können, wie viel sie an ihre Gemeinde zahlen, und dass sie sehr wohl wissen, dass sie, wenn sie weniger zahlen, von ihrer Gemeinde auch weniger Leistungen erwarten können. Das ist nun einmal ein Geben und Nehmen. Über diesen Aspekt, den man verwaltungswissenschaftlich „Leistungstiefe des öffentlichen Sektors“ nennt, zu diskutieren halte ich nicht für verfehlt.

Die Frage, welche kommunalpolitischen Felder zu identifizieren sind, lasse ich jetzt beiseite. Dazu habe ich mich schriftlich geäußert. Das würde zu weit führen.

Zu Frage 3: Ein wichtiger Gesichtspunkt, über den schon mehrfach diskutiert worden ist, sind die möglichen Konflikte zwischen repräsentativer und direkter Demokratie. Herr Jensen, ich kann das eigentlich nur so pointiert ausdrücken wie Sie: Wer das nicht aushält, wenn er gewählt ist, ist möglicherweise fehl am Platz. Wenn nämlich Demokratie das Ringen um die beste Idee bedeutet, ist es doch schön, wenn durch die direkte Demokratie mehr Ideen hinzukommen. Ich sehe da so lange keinen Grundkonflikt, wie direktdemokratische Instrumente das nur ergänzen und nicht das repräsentative System ersetzen. Das ist hier auch von keinem vorgeschlagen worden.

Ich glaube, in der Kommunalpolitik wird immer befürchtet, dass der Rat die Gesamtverantwortung verliert, wenn er sich sozusagen die Sahnestückchen der kommunalpolitischen Diskussion in der direkten Demokratie aus der Hand nehmen lässt, und dass dadurch das Interesse am Gestalten auf der kommunalen Ebene geringer wird. Ich denke, das sollte man nicht unterschätzen. Es gibt aber auch Möglichkeiten, wie man das Interesse stärken kann. Wir haben jetzt in Rheinland-Pfalz eine sehr restriktive Regelung zulasten der Gemeinderäte: dass die Gemeinderäte erst drei Jahre nach einem Bürgerentscheid einen entgegengesetzten Gemeinderatsbeschluss fassen dürfen. Das ist in anderen Bundesländern anders. Da ist die Frist wesentlich kürzer. Eine Verkürzung dieser Frist würde es durchaus ermöglichen, dass der Gemeinderat sowie die Bürgerinnen und Bürger – möglicherweise eine Bürgermehrheit – in einen Wettbewerb von Ideen eintreten, der mit Mehrheiten ausgetragen wird.

Ich stimme Herrn Jensen auch darin zu: Man sollte sich bei der Ergänzung nicht nur auf Abstimmungen konzentrieren, sondern man sollte auch ein dialogisches Verfahren zuschalten. Ich könnte mir gut vorstellen, dass man, gerade wenn es eine Gemeinderatsmehrheit gibt, die anderer Auffassung ist als die Unterstützer eines Bürgerbegehrens, öffentliche Foren einrichtet, in denen darüber gesprochen wird und Argumente ausgetauscht werden, bevor eine Entscheidung fällt. Unter Informationsgesichtspunkten ist das einer der wesentlichen Aspekte.

Ich glaube, das ist auch ein wesentlicher Schlüssel zu dem, was Herr Oberbürgermeister Jensen gesagt hat: Wie bekommt man diejenigen, die an der Politik vielleicht etwas desinteressierter sind, dazu, sich dieses Instruments zu bedienen? – Man bekommt sie durch Informationen dazu, die wirklich aufbereitet worden sind. Das kennen wir aus allen Bürgerbeteiligungsverfahren. Im Übrigen – dazu habe ich mehrere Punkte aufgeschrieben – muss man einfach ehrlich sein. Das müssen auch die Initiatoren von Bürgerbegehren sein. Man muss zum Beispiel hinschreiben, wer durch einen Bürgerentscheid gewinnt und wer verliert, welche Gründe es für die unterschiedlichen Positionen gibt und welche Konsequenzen es geben kann. Ich denke, damit ist ein wesentlicher Teil geleistet.

Zu Frage 4: Welche Entwicklungsmöglichkeiten sehen Sie für die direkte Demokratie? – Ich denke, allein das Schielen auf Quoren hilft relativ wenig. Ich möchte noch einmal diesen Gesichtspunkt anführen: Direkte Demokratie lebt vom Dialog und vom Lernen direkter Demokratie. Man sollte darüber nachdenken, ob man die Bürgerinnen und Bürger nicht weiter gehend einbezieht. Ich würde mir durchaus überlegen, ob man nicht in die Gemeindeordnung rechtliche Regelungen aufnehmen kann, nicht im Sinne einer Entscheidungszuständigkeit, wie man als Jurist sagen würde, sondern im Sinne einer Angebotsordnung: Das heißt, durch die Gemeindeordnung werden den Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Module von Bürgerbeteiligung zur Verfügung gestellt, auf die sie, wie ich es einmal sagen möchte, „on demand“ zugreifen können.

Zu Frage 5: Welche weiteren Faktoren gibt es, um direktdemokratische Verfahren – nicht Bürgerbeteiligung allgemein – zu fördern? – Ich plädiere unbedingt dafür, den Ansatz aus Nordrhein-Westfalen aufzugreifen, wonach die Gemeindeverwaltungen den Initiatoren von Bürgerbegehren eine entsprechende Unterstützung geben sollen, gerade auch im Sinne eines dialogischen Prozesses. Ich halte es, offen gesagt, nicht für notwendig, dass seitens des Landes ein Projektmanagement für die Kommunen angeboten wird. Das würde meinem Verständnis von direktdemokratischer Kultur widersprechen, die in den Kommunen selbst wachsen muss. Wenn Sie seitens des Landes unbedingt Geld ausgeben wollen, kann ich nur das Petikum von Herrn Prof. Schiller unterstützen: Geben Sie es für Begleitforschung aus: Was funktioniert wirklich? Was sind die Erfolgsfaktoren? – Herr Prof. Schiller und ich, wir einigen uns bestimmt, wie wir es verteilen können.

Vielen Dank.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Vielen Dank. – Wenn man viele Wissenschaftler einlädt, bekommt man natürlich auch die Rückmeldung, dass man Dinge dokumentieren muss.

Als Nächster ist Herr Oberbürgermeister Kissel – Vorlage EK 16/2-224 – an der Reihe.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

**Herr Oberbürgermeister Michael Kissel**  
**Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände**

**Herr Kissel:** Ausgerechnet wenn etwas Verständliches gesagt wird, verlassen die Schülerinnen und Schüler den Raum. – Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ich habe die ehrenvolle Aufgabe, hier für die kommunalen Spitzenverbände – das sind der Gemeinde- und Städtebund, der Landkreisrat und der Städtetag Rheinland-Pfalz – zu sprechen. Ich spreche quasi in einer Doppelfunktion, nämlich zugleich auch als sachverständiges Mitglied dieser, wie ich meine, sehr wichtigen Enquete-Kommission.

Ich habe auch die Ehre, vier Universitätsprofessoren und einem von mir sehr geschätzten Oberbürgermeister deutlich und pointiert, wie Sie es von mir gewohnt sind, zu widersprechen. Ich versuche aber auch, es differenziert darzustellen. Der Einfachheit halber verweise ich auf die schriftliche Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände und beschränke mich auf ein paar grundsätzliche Bemerkungen.

Es wird häufig von „den“ Bürgern gesprochen, die zu beteiligen sind. Dabei ist es barer Unsinn, von den Bürgern als von einer homogenen Gruppe zu sprechen. Das gibt es nicht; das ist eine Fiktion. Die Bürger haben sehr unterschiedliche Interessen, und sie sind von den Entscheidungen der Politik auf eine sehr unterschiedliche Weise betroffen: unmittelbar oder mittelbar, gelegentlich auch ohne es im Entferntesten zu ahnen.

Stuttgart 21 könnte dafür als Beispiel dienen: Das ist ein Infrastrukturprojekt, das sich in der öffentlichen Wahrnehmung auf den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs konzentriert, aber in Wirklichkeit eine weit darüber hinausgehende infrastrukturelle Bedeutung hat. Ich könnte jetzt auch über Windenergieanlagen, Stromtrassen sowie über Eisenbahnstrecken- und Autobahnbaumaßnahmen – Hochmoselübergänge und anderes – sprechen. Da geht es in der Tat um unmittelbar Betroffene, die in einem dialogischen Prozess, unter Offenlage der Pläne und auf der Grundlage von Transparenz bei der Darstellung der Auswirkungen von Projekten zu beteiligen sind. Die Bürger können in ihren ureigenen Interessen unmittelbar intensiv betroffen sein.

Häufig sind die Projekte aber sehr viel komplexer und reichen weit über das hinaus, wovon die Bürger unmittelbar betroffen sind. Sie betreffen weitere Bevölkerungskreise und berühren auch Fragen der zukünftigen Entwicklung, die man, was die Auswirkungen angeht, unterschiedlich definieren kann. Eingriffe in Natur und Landschaft sowie in die Umweltressourcen sind dabei wichtige Aspekte der politischen und der rechtlich relevanten Abwägung. Aber es geht auch um Entwicklungsperspektiven, die aus partikularer Sicht nicht hinreichend beurteilt und bewertet werden können. Der Volksentscheid zu dem Projekt Stuttgart 21, der sich auf die finanziellen Aspekte bezogen hat, hat nicht zu einer Befriedung oder zu einem Konsens beigetragen. Diejenigen, die laut nach einem Volksentscheid gerufen haben, haben anschließend gesagt, das solle man nicht so häufig probieren. „Die“ Bürger: eine Fiktion.

Wenn eine Umgehungsstraße gebaut werden soll, die jahrzehntelang geplant worden ist – was man auch immer wieder kommuniziert hat –, berührt das natürlich die Interessen der unmittelbaren Anlieger. Sie müssen sich mit dem Gedanken anfreunden, dass, selbstverständlich unter Wahrung aller straßenbaurechtlichen und schallschutztechnischen Aspekte, jetzt in ihrer Nähe eine Straße verläuft, durch die sie sich – verständlicherweise – gestört fühlen könnten. Wenn nun Bevölkerungsgruppen, die in der Innenstadt wohnen und – prognostisch; durch Zählungen gesichert – durch die Umgehungsstraße von 60 % des Durchgangsverkehrs entlastet werden, dies trotz aller Öffentlichkeitsarbeit nicht wissen, könnte sich ein Bürgerentscheid auf die in ihren partikularen Interessen Betroffenen beschränken, ohne dass die große Mehrheit beteiligt wird, die es aber auch zu schützen gilt.

Wenn hier von Minderheitenschutz geredet wird – was ich unterstütze –, sage ich: Ich plädiere ausdrücklich auch für den Schutz der Mehrheit, der von einer weiteren Absenkung der Zugangshürden für Bürgerbegehren erheblich eingeschränkt sein könnte. Kollege Jensen hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die geringe Quote bei Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz auch etwas damit zu tun haben kann, dass in der kommunalen Struktur Bürgerbeteiligung, Transparenz, Dialogorientierung und Ergebnisoffenheit in politischen Entscheidungsprozessen – ich füge einen Begriff hinzu, der mir sehr wichtig ist: gegenseitiger Respekt – eine sehr wichtige Rolle spielen. Es hat auch etwas damit zu tun, dass die kommunalen Strukturen in Rheinland-Pfalz sehr kleingliedrig sind. Die Ortsbürgermeister

führen tagtäglich Bürgerbeteiligungen in irgendeiner Form durch. Sie müssen nur über die Straße oder in die Kneipe gehen, und dann sind sie mit ihren Bürgerinnen und Bürgern im Gespräch. Sie müssen, wenn es um egoistische Einzelinteressen geht, dialogorientiert, manchmal aber auch entscheidungsfreudig und mit klaren Worten ihren Mann bzw. ihre Frau stehen.

In den Städten ist das nicht sehr viel anders. Wir haben in Rheinland-Pfalz im Grunde genommen keine Großstädte. Ich komme aus einer Stadt mit 83.000 Einwohnern; Klaus Jensen kommt aus einer Stadt mit etwas über 100.000 Einwohnern. Ich weiß nicht, ob die Ergebnisse des Zensus etwas daran geändert haben.

(Heiterkeit im Saal)

Auch wir stehen ständig im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern. Ich will hinzufügen: Auch in unseren Gemeinde- und Stadträten befinden wir uns in einem sehr offenen Diskussionsprozess. Diejenigen, die in den Gemeinde- und Stadträten aktiv sind, sind keine Außerirdischen; das sind Bürgeranwälte. Das sind die Moderatoren von Bürgerbeteiligungsprozessen. Ich glaube, dass der Respekt vor denjenigen, die sich kommunalpolitisch engagieren und sich mit der Komplexität schwieriger Vorhaben intensiv und über viele Stunden – auch Nachtstunden – hinweg auseinandersetzen, ebenfalls in die Diskussion gehört und in den Vordergrund gestellt werden muss. Es darf nicht interessanter sein, sich in einer Bürgerinitiative für oder gegen etwas zu engagieren, als kontinuierlich in einem Gemeinderat mitzuarbeiten.

Neben Information und Transparenz bedeutet Bürgerbeteiligung auch, dass es eine Holpflicht der Bürgerinnen und Bürger gibt. Man muss sich auch etwas Mühe geben, um an einem Diskussionsprozess aktiv teilhaben zu können. Insofern bin ich ein entschiedener Gegner einer weiteren Herabsetzung der Quoren für Bürgerbegehren. Sie sind schon viel zu niedrig. Sie spiegeln nämlich eine gesellschaftliche Entwicklung wider, die sich immer mehr bemerkbar macht: Die Gruppe derjenigen, die per se gegen wichtige Infrastrukturprojekte sind, bekommt damit eine Plattform geboten, während die Mehrheit der bewusst oder unbewusst Betroffenen von solchen Entscheidungsprozessen aus unterschiedlichen Gründen ausgeschlossen wird.

Ich halte auch nichts von einer Veränderung oder einer Staffelung der Quoren. Ich bin der Meinung, je größer die Einwohnerzahl einer Gemeinde oder einer Stadt ist, umso höher muss die Hürde für das Einreichen von Bürgerbegehren sein. Ich sehe das also genau umgekehrt. Ich beziehe mich dabei auf wichtige Infrastruktur- oder auch bauleitplanerische Projekte. Hier ist schon über das Thema „Gewerbegebiet“ gesprochen worden. Das ist ein unglaublicher Unsinn; von so etwas Unüberlegtem habe ich noch nicht gehört.

Die Entscheidung über die Aufstellung eines Bebauungsplans und die Änderung des Flächennutzungsplans kann man, ganz abgesehen von den Aspekten der Rechtssicherheit in den Abwägungsprozessen, die im Normenkontrollverfahren eine ganz wesentliche Rolle spielen, nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen, sondern das ist eine ureigene Aufgabe der Stadträte. Sie fällt ihnen schwer genug; denn sie müssen auf der Grundlage von x Gutachten und gutachterlichen Untersuchungen entscheiden. In ihren Entscheidungsmöglichkeiten sind sie schon jetzt eingeschränkt. Zum Beispiel ist die Entscheidung über die gewerbliche Entwicklung eines wichtigen Wirtschaftsstandorts zwar eine, die aktuelle Interessenlagen betrifft, aber sie kann auch für die Zukunftsfähigkeit einer Gemeinde oder einer Stadt von ganz entscheidender Bedeutung sein. Das geht deutlich über den Entscheidungs-, Wissens- und Einschätzungshorizont vieler hinaus, die sich mit der Komplexität solcher Großprojekte nicht hinreichend vertraut machen können.

Ich plädiere also ganz entschieden gegen eine weitere Öffnung der Beteiligungsmöglichkeiten und der Möglichkeiten, einen Bürgerentscheid einzuleiten, insbesondere gegen die Herausnahme von Bauleitplänen, ob es nun um eine Änderung oder um eine Aufhebung geht. Hier gilt das Baugesetzbuch. Allein das Baugesetzbuch sollte städtebaulich und bei der Gesamtabwägung der Interessen eine Rolle spielen. Ich kann nur davor warnen, dieses Spielfeld zu öffnen. In unseren Kommunen gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Beteiligungsformen, die – ich habe es vorhin angedeutet – auch durch die Strukturen begünstigt werden. Ich habe für meine Stadt einmal zusammenstellen lassen, in welchen unterschiedlichen Formen Bürgerbeteiligung stattfindet. Es sind über 60 verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung, die eingeübt werden.

Wir müssen uns allerdings auch darüber im Klaren sein, dass die Menschen tagtäglich von morgens bis abends mit Informationen überflutet werden und dass jeder für sich entscheiden muss, welche Informationen, die ihn erreichen und die über seine familiäre und berufliche Situation hinausgehen, er aufnehmen will, um sich dem Thema zu widmen und sich bewusst zu machen, dass er davon betroffen sein könnte. Natürlich müssen wir uns an der Informationspolitik engagiert beteiligen. Das geschieht in den Kommunen auch. Das Thema „E-Governance“ spielt heute in den Gemeinden und in den Städten eine ganz große Rolle. Die Homepages der Städte werden intensiv genutzt und besucht und auch informativ gestaltet. Es gibt eine Vielzahl an Informationsangeboten. Alle möglichen Gutachten werden heutzutage veröffentlicht und können von jedermann eingesehen werden.

Aber es ist auch sehr mühsam, sich damit sachbezogen und intensiv zu beschäftigen. Klaus Jensen hat zu Recht gesagt, dass die direkte Demokratie und die Interaktion im Dialog geübt werden müssen. Das betrifft auch unsere Seite. Auch wir müssen immer dazulernen. Wir sind weit davon entfernt, das alles richtig zu machen. Aber wir sind auf einem sehr guten Weg. Lassen Sie mich jedoch flapsig sagen: Man sollte all jenen, die sich beruflich oder ehrenamtlich mit einem unglaublich großen Zeitaufwand in diesem Bereich betätigen, nicht den Spaß verderben, indem man ihre Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten weiter einschränkt. Natürlich soll die Durchführung aller notwendigen Debatten gewahrt bleiben.

Ich hätte Lust, noch eine ganze Menge an provokativen Thesen in den Raum zu stellen. Aber ich belasse es dabei. Ich schlage allerdings vor, dass, bevor weitere Mittel in die Forschung fließen, transparent offengelegt wird, was damit geschehen soll, und dass eine Ergebniskontrolle durchgeführt wird.

Vielen Dank.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Vielen Dank. – Von den Mitgliedern der SPD-Fraktion wird gewünscht, dass wir fünf Minuten Pause machen, bevor wir in die Fragerunde eintreten. – Das ist okay.

(Unterbrechung von 11:24 Uhr bis 11:30 Uhr)

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Nachdem wir jetzt alle erfrischt sind, können wir mit der Fragerunde beginnen. Gibt es Fragen an die Anzuhörenden?

Herr Abg. Haller, bitte.

**Herr Abg. Haller:** Zunächst möchte ich den Herren ganz herzlich danken. Es war eine sehr muntere Runde mit guten Stellungnahmen. Vielen Dank dafür!

Ich habe eine konkrete Frage zu den Quoren. Die Mehrheitsmeinung, wie ich es einmal ausdrücken möchte, tendierte in die Richtung, dass wir eine Absenkung oder eine Konkretisierung der Quoren in Rheinland-Pfalz brauchen. Wie können Sie sich das vorstellen, vor allem mit Blick auf unsere besondere kommunale Struktur, die von Herrn Prof. Kost schon angesprochen worden ist? – Wir haben in Rheinland-Pfalz auch die Sondersituation, dass es Verbandsgemeinden gibt. Bei verschiedenen Verfahren, auch im Rahmen der kommunalen Verwaltungsreform, haben wir gemerkt, dass das die Bürgerbeteiligung komplizierter macht.

Ein konkretes Beispiel sind Bürgerbeteiligungsverfahren in Ortsgemeinden, die auch für die Ebene der Verbandsgemeinde bestimmte Konsequenzen hätten. Zum Beispiel verlässt man eine Verbandsgemeinde, oder es werden in einer nur in einer Ortsgemeinde stattfindenden Bürgerbefragung bestimmte finanzielle Entscheidungen getroffen, die auch auf die Verbandsgemeinde Auswirkungen haben. Sehen Sie, da eine Verbandsgemeinde auch eine Art Solidargemeinschaft ist, die Notwendigkeit, klare Spielregeln einzuführen? – Mich würde interessieren, wie Sie sich die konkrete Ausgestaltung von Quoren oder die Definition von Beteiligungskreisen innerhalb einer solchen Verbandsgemeinde vorstellen.

Sie haben über eine Beratungsstelle gesprochen. Mich würde interessieren: Gibt es Erfahrungswerte aus anderen Ländern? Wie wird das dort geregelt? Wurde eine Landesstelle geschaffen, oder wurde bei den kommunalen Spitzenverbänden ein Austausch organisiert? – Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie das noch ein bisschen konkreter darstellen könnten.

**Frau Abg. Brede-Hoffmann:** Auch von meiner Seite aus vielen Dank! Das war eine bemerkenswerte Anhörung. Sie können das vielleicht nicht beurteilen, aber wir können es: Ich habe selten eine so aufmerksam verfolgte Anhörung miterleben dürfen, bei der so wenige Leute zwischendurch geschwätzt oder sich anderweitig beschäftigt haben. Mein Kompliment geht an Sie alle; das war wirklich hochinteressant.

Das heißt aber nicht, dass es keine Punkte gibt, an denen sich mir als jemandem, der seit fast 40 Jahren auf der kommunalen Ebene schwerpunktmäßig Baupolitik macht oder gemacht hat, die Stirn kräuselt. Ich will nicht sagen, ich könnte mir nicht vorstellen – das, was zumindest einige von Ihnen vorgeschlagen haben, aber von Herrn Kissel, mir fast aus dem Herzen sprechend, abgelehnt wurde –, dass wir in die Bauleitplanung einsteigen und sie für Bürgerbeteiligungsverfahren öffnen, die über das hinausgehen, was unser Baugesetzbuch bis jetzt als Bürgerbeteiligung vorschreibt. Das ist im Grunde genommen nur abwägungsrelevant, nicht aber entscheidungsrelevant. Ich frage mich – dazu hat keiner von Ihnen etwas gesagt –, wie Sie sich zum Beispiel die Grenzziehung zwischen denen, die zu beteiligen sind oder Beteiligungsrechte haben, und den anderen vorstellen.

Ein konkretes Beispiel: In einer Stadt wie Mainz – aus der komme ich; dort habe ich in den vielen Jahren meine praktischen Erfahrungen gesammelt – wird in den Gremien vielleicht über einen Stadtteil diskutiert. Wer, bitte schön, ist dann berechtigt, in einem formalisierten Beteiligungsverfahren die Aufstellung eines Bebauungsplans zu beschließen oder sich dagegen zu entscheiden? Kann man, wenn in Drais im Rahmen der Bürgerbeteiligung beschlossen worden ist, einen solchen B-Plan aufzustellen, die Mombacher daran beteiligen? – Das ist für mich eine außerordentlich komplizierte Frage. Ich glaube auch, dass sie in einer Rechtsabwägung kaum in der Form zu beantworten ist, wie Sie es relativ locker getan haben: raus aus dem Negativkatalog, rein in die Beteiligungsformen.

Ganz kompliziert wird es, wenn man ein Planfeststellungsverfahren hat. Man bekommt beinahe keine Luft mehr bei der Vorstellung, wenn man alles mit hineinnimmt. Bei Planfeststellungsverfahren haben wir in der formalisierten abwägungsrelevanten Beteiligung nämlich heute schon die Gebietsgrenzen überspringenden Beteiligungsformen. Dürfen wir die auch mit hineinnehmen? Sind die Wackernheimer also berechtigt, am Planfeststellungsbeschluss für die A 643 entscheidungsrelevant mitzuwirken? – Ich muss Ihnen ehrlich sagen, das kann ich mir fast nicht vorstellen. Sie können jetzt sagen, das hat sich bei mir im Laufe von fast 40 Jahren verfestigt. Aber ich kann mir das fast nicht vorstellen.

Nächste Frage: Wir stellen fest, es gibt heute schon Fragen, die die Kommunen fast zerreißen. Die Frage nach der Einrichtung von Asylbewerberunterkünften zerreißt in der Stadt Mainz derzeit Stadtteile. Lassen wir auch die Menschen in den anderen Stadtteilen mitmachen? – Ich möchte keinem etwas Böses unterstellen, aber es ist doch fast logisch, dass die Menschen in Gonsenheim schreien: „Macht das bitte in Bretzenheim“, während die Bretzenheimer sagen: „In Mombach könnte das auch sehr schön sein, aber nicht bei uns“. Das ist für mich eine Problematik, bei der die Vertreter der repräsentativen Demokratie die Verantwortung zu übernehmen haben, und zwar ohne Wenn und Aber. Sie müssen sich bei der nächsten Wahl vielleicht dafür verprügeln lassen, aber sie dürfen es sich in dem Fall nicht leicht machen, indem sie sagen: Das sollen doch die Bürger entscheiden. – Ich glaube nicht, dass einer Kommune damit wirklich wohlgetan wäre. Zu den Themen „Einzugsbereich“ und „komplizierte, zerreißende Fragen“ hätte ich von Ihnen gern Erläuterungen. Herr Kissel hat Gewerbegebiete erwähnt; auch das kann eine zerreißende Frage sein.

**Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen:** Ich bedanke mich für die außerordentlich konzentrierte Anhörung und möchte mich mit kurzen Fragen an Herrn Prof. Schiller, Herrn Oberbürgermeister Jensen und Herrn Prof. Ziekow wenden.

Zunächst zu Herrn Prof. Schiller: Erstens. Sie haben mit einer grundsätzlichen Vorbemerkung begonnen, und die war schief. Sie haben nämlich geschrieben, der eigentliche Zweck der Bürgerbeteiligung sei die demokratische Kontrolle. Das ist sie nicht. Die demokratische Kontrolle ist vielmehr ein Ventil für Initiativen und Korrekturen. Das mag sein. Ich gebe zu, dass das in Ihren weiteren Ausführungen zum Ausdruck kommt, aber ein Papier sollte vom Kopf her gut riechen.

Zweite Frage: Sie haben von den Ausgabevolumina gesprochen. Sie haben gesagt, dass ein Bürgerentscheid über Haushaltsfragen zulässig sei, aber in Grenzfällen unzulässig und gesetzlich auch nicht regelbar. „In Grenzfällen unzulässig“ ist der vageste Begriff, den wir haben. Damit kann man alles oder

nichts anfangen. Ich frage mich aber, warum das gesetzlich nicht regelbar sein soll. Ich gebe ein Beispiel aus meiner Stadt: Hamburg. Jetzt steht ein Volksentscheid über die Forderung „Der Strom ist unser“ an. Das soll 2 Milliarden Euro kosten: Das sind 10 % unseres Zweijahreshaushalts von 20 Milliarden Euro. Man ist nicht zum Verfassungsgericht gegangen, obwohl ich mir das gewünscht hätte. Warum soll man nicht sagen – sei es ein kommunaler oder ein Landeshaushalt –: „Soundso viel Prozent des Haushalts sind dem Bürgerhaushalt nicht zugänglich“?

Herr Oberbürgermeister Jensen, zunächst eine kleine Anregung: Sie haben viel von Transparenz und Verständlichkeit geredet. Aber dann haben Sie sich von hinten durchs Knie ins Auge geschossen, indem Sie von „Systemischem Konsensieren“ gesprochen haben. Als ich das gestern im Intercity gelesen habe, habe ich es nicht verstanden. Jetzt habe ich begriffen, dass Sie ungefähr so etwas wie eine schrittweise Feststellung der Prioritäten wollen, die bei einer Abstimmung infrage stehen. Ist das ungefähr richtig? – Jedenfalls rege ich an, dass Sie als Oberbürgermeister der schönen Stadt Trier diesen Begriff, den man nicht versteht, nicht verwenden.

Dann habe ich eine konkrete Frage zum Schülerbudget: Handelt es sich dabei um einen eigenen kleinen Haushalt für die Schüler – eine Art Spielgeld für Schüleraufführungen und Ähnliches –, oder handelt es sich, noch spielerischer, um so etwas wie eine Wahlsimulation, ohne dass das richtige Konsequenzen, es sei denn didaktischer Natur, hat?

Meine letzte Frage geht an Herrn Prof. Ziekow. Leider ist der Begriff „Verbände“ überhaupt nicht gefallen. In Ihrem Buch steht er sehr wohl. Dabei ist er kreuzwichtig; denn die Verbände handeln, wie wir oben im Norden bei den Dorschen immer wieder leidvoll erfahren, nicht treuhänderisch für diejenigen, die das eigentliche Interesse haben, sondern sie nehmen die Interessierten als Beute für ihre großen Aktionen. Das ist zwar aufgrund der Klagefähigkeit der Verbände zulässig, aber meines Erachtens bildet sich hier neben den Parteien eine Schattenorganisation der Gesellschaft heraus, die auch dem Umweltschutz und dem Baurecht nicht guttut.

Im Anschluss an das, was Frau Brede-Hoffmann sehr plastisch geschildert hat, reizt es mich, Sie Folgendes zu fragen: In Ihrem Buch haben Sie die ganze Bauleitplanung unter das Leitprinzip „Abwägungsgebot“ gestellt. Das haben Sie heute versäumt.

(Herr Jensen: Das habe ich ganz deutlich gesagt! – Zurufe: Das hat er gesagt!)

– Gut, Sie haben es gesagt. – Aber das ganze Baurecht steht unter dem im Grunde genommen partizipationsfeindlichen Abwägungsgebot; denn der Bürger kann, wie Frau Brede-Hoffmann an einem klassischen Beispiel gezeigt hat, so etwas nicht abwägen. Bei uns würde man sagen: Heiliger St. Florian, verschon' mein Haus, zünd' andre an! – Das heißt: „not in my backyard“ – jedenfalls nicht bei mir.

Der letzte Punkt betrifft die Finanzfragen. Sie haben gesagt, die Bürger sollten nicht über den Haushalt als Ganzen, wohl aber über Haushaltsansätze entscheiden dürfen. Nun frage ich Sie: Der Haushalt ist seit 400 Jahren ein Kunstwerk. Wenn Sie ein Stück herausbrechen, gerät das Ganze in Unordnung. Sie haben gewiss einmal im Haushaltsausschuss zugehört. Ich habe den Haushalt zehn Jahre lang mit erstellen müssen. Es ist sehr schwierig, das auszubalancieren, wenn einer kommt und sagt, er möchte für irgendetwas 50.000 Euro oder 100.000 Euro mehr haben. Es ist so schwierig, das auszubalancieren, dass im Grunde genommen ein neuer politischer Ansatz erforderlich ist. Kein Minister oder Senator, kein Bürgermeister oder Dezernent lässt sich sein Budget nehmen.

**Frau Abg. Kohnle-Gros:** Mir sind während der mündlichen Anhörung zwei Dinge durch den Kopf gegangen. „Kostendeckungsvorschlag“ war ein Stichwort. Ich glaube, Herr Prof. Schiller, Sie haben das gleich am Anfang erwähnt. Auch später kam noch einmal zur Sprache, es gibt Beispiele dafür, dass seitens der Kommunen – vielleicht sogar in Hamburg; ich weiß es nicht genau – tatsächlich an Bürgerbeteiligungsverfahren mitgewirkt wird, indem man für die Bürger die Kostenseite beleuchtet, berechnet und einen Deckungsvorschlag erarbeitet. Habe ich das richtig verstanden? Ist das so? Könnten Sie – wer immer sich dazu berufen fühlt – das verdeutlichen? – Es wurde auch gesagt, dass diese Kostenschätzungen transparent sein sollen. Das heißt, jeder sollte sie verstehen.

Dann fiel der Begriff „Transparenz von Interessen“. Herr Oberbürgermeister Kissel, das korrespondiert mit dem, was Sie gesagt haben: Wer kennt schon alle Interessen, und wer kann sie offenlegen? – Meine Haltung ist, wir müssen ein Stück auf die Medien vertrauen: dass sie, wie sie es bereits ma-

chen, für die Bürger Dinge recherchieren, damit sie sehen, welche Interessen sowohl auf der Verwaltungsseite – bei den Vertragspartnern – als auch auf der Seite derer, die etwas verhindern oder etwas anderes betreiben wollen, dahinterstehen. Ein an sich gutes Anliegen kann nämlich durchaus mit einer anderen Absicht hinterlegt sein.

Letzter Punkt: Wie soll, wenn überlegt wird, irgendetwas aufzugreifen, oder wenn man etwas nicht haben will, die Verwaltung einbezogen werden und dieses Verfahren begleiten? Wo kann man sich Beispiele dafür anschauen? Haben Sie Erfahrungen damit?

**Herr Abg. Heinisch:** Wir haben gehört – das deckt sich mit den Erfahrungen –, dass auch bei niedrigen Quoren eine Inflation von Bürgerbegehren nicht zu erwarten ist. Etwas stutzig gemacht hat mich allerdings die Zusammenstellung der unzulässigen Bürgerbegehren, die Herr Dr. Mittendorf vorgezogen hat. Da gibt es Quoren von 15 %, teilweise aber auch sehr hohe von über 40 %. Mich würde interessieren, ob das damit zusammenhängt, dass wir auf der kommunalen Ebene über viele Gegenstände entscheiden, bei denen aus rechtlichen Gründen gar keine andere Entscheidung getroffen werden kann. Haben wir also oft überhaupt keinen Entscheidungsspielraum, sondern beschließen in den Räten einfach vieles, was gar nicht anders geregelt werden kann? Oder hängen diese teilweise sehr hohen Quoren damit zusammen, dass gewisse Gegenstände von den Bürgerbeteiligungsinstrumenten ausgenommen werden? Oder gibt es weitere Faktoren, die erklären, wie es zu diesen sehr hohen Quoren kommt und dass unzulässige Bürgerbegehren eingereicht werden?

**Frau Abg. Demuth:** Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Ziekow. Herr Prof. Ziekow, wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie in Ihrem Vortrag davon gesprochen, dass auch das Thema „kommunale Abgaben“ stärker für Bürgerbeteiligung geöffnet werden soll bzw. dass man darüber nachdenken sollte, so zu verfahren. Das hat mich sehr hellhörig gemacht; denn ich erlebe in meiner Arbeit vor Ort, sowohl im Gemeinderat und auch im Kreistag, dass eine solche Öffnung durchaus systemrelevant wäre – das reicht bis zum KFA und den Zuschüssen – und damit den anderen Bürgerbeteiligungsverfahren entgegenstehen könnte, in denen man sich zum Beispiel mit der Bauleitplanung befasst. Die würde dann nicht mehr bezuschusst, weil die kommunalen Abgaben unter den Nivellierungssätzen lägen.

Wir haben im KAG, zum Beispiel wenn es um den Straßenausbau geht, ein bisschen Spielraum bei der Bewertung der anderen Abgaben, die die Bürger dann aufzubringen haben. Ich sehe, dass selbst gewählte Ratsmitglieder vor Ort damit überfordert sind, sich neutral zu verhalten, wie es im Sinne der Daseinsvorsorge und im Interesse der Gemeinde wäre, und ordentliche Gebührensätze festzulegen. Mich würde interessieren, wie Sie das sehen. Welche Möglichkeiten gibt es Ihrer Meinung nach, das auszuweiten?

**Frau Sachverständige Kerst:** Auch ich bedanke mich herzlich für die Stellungnahmen. Es war sehr bereichernd, sie zu lesen und heute noch einmal zu hören. Für uns ist ein Thema ganz wichtig: Warum reden wir überhaupt über Bürgerbeteiligung? – Wir haben uns in der Tat mit der Thematik zu befassen, dass Bürger sich zum Teil von den Politikern falsch oder gar nicht mehr verstanden fühlen. Herr Dr. Mittendorf hat das so ausgedrückt: Die lokale Governance hat sich verändert, weil der Vertrauensvorschuss nicht mehr da ist.

Viele Punkte wurden schon genannt, viele Fragen wurden schon gestellt. Bisher ist noch nicht angesprochen worden, dass wir mittlerweile im digitalen Zeitalter leben. Für mich stellt sich die Frage – wir haben, mit Verlaub, vieles gehört; bei dem wir hätten denken können, wir befinden uns noch in den 90er-Jahren –: Was ist eigentlich mit der Digitalisierung? Wir alle haben Smartphones in den Händen und einen PC zu Hause. Welchen Beitrag kann die Digitalisierung zur Steigerung der Bürgerbeteiligung leisten?

**Herr Abg. Zehfuß:** Was heißt „lokale Governance“?

**Frau Sachverständige Kerst:** Lokalpolitik, würde ich sagen.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Wir halten uns bei der Beantwortung der Fragen an die Reihenfolge der Stellungnahmen. Herr Prof. Schiller beginnt.



**Herr Univ.-Prof. Dr. Schiller:** Das war eine Fülle von Fragen. Gestatten Sie mir eine kurze Anmerkung zu einer Frage, die nicht gestellt worden ist – es wurde aber vorhin angemerkt –: Ich habe in meinem Schlusswort nicht für eine Begleitforschung plädiert – das ist auch wichtig –, sondern dafür, dass die Beteiligungsprozesse und -verfahren dokumentiert werden. Das muss in der Gemeinde selbst vorgenommen und damit für die Nächsten verfügbar gemacht werden, die tätig werden wollen.

Die ersten Fragen kamen von Herrn Haller. Sie haben danach gefragt, wie es bei den kleinen Gemeinden ist, wenn etwas berührt ist, was auch die Nachbargemeinden oder die gesamte Verbandsgemeinde betrifft. Ich würde zunächst einmal sagen, dass es sich bei der Trennung von einer Verbandsgemeinde und dem Anschluss an eine andere, bei Fusionen oder auch bei Aufteilungen – das ist eine Möglichkeit, die es in anderen europäischen Ländern auch manchmal gibt – um Fragen handelt, die man in besonderer Weise regeln müsste. Dazu müsste man wahrscheinlich eine Verordnung erlassen; denn das kann in einer Formulierung – auch wenn ich jetzt eine für die Gemeindeordnung vorschlagen würde – nicht eingefangen werden.

Es gibt viele Ortsgemeinden, die zu Verbandsgemeinden gehören. In Rheinland-Pfalz sind es, glaube ich, mehr als 2.200. Das sind mehr, als das Land Bayern insgesamt an Gemeinden hat. Es sind auch, wie Sie angemerkt haben, sehr kleine Gemeinden. In bundesweiten Erhebungen haben wir schon vor mehreren Jahren festgestellt, dass die Häufigkeit von Bürgerbegehren zunimmt, je größer die Gemeinde ist. Der Entscheidungsbedarf steigt also. In kleinen Gemeinden, die weniger als 3.000 oder 2.000 Einwohner haben

(Herr Abg. Haller: Das sind bei uns sehr große Gemeinden!)

– also noch viel kleiner –, gibt es in der Realität ganz wenige Bürgerbegehren, weil sich die Dinge dort informell ganz anders regeln. Auch wenn Sie das Quorum auf 5 % herabsetzen, wird die Zahl der Bürgerbegehren in diesen kleinen Gemeinden nicht wesentlich steigen. In einzelnen Konfliktfällen wird es ein Bürgerbegehren geben, aber ihre Zahl wird nicht wesentlich steigen. – Das sind die beiden Aspekte, auf die ich hier hinweisen wollte.

Allerdings ist das Verhältnis zwischen Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden, in denen die Verwaltungen und nicht die Gemeinderäte konzentriert sind, für Rheinland-Pfalz typisch, so, wie es in Schleswig-Holstein bei den Amtsgemeinden der Fall ist. Hier tauchen, wenn auch andere berührt sind, viele solcher Probleme auf. Aber wenn es um Auswirkungen und die Zuständigkeit dafür geht, stellen sich auch für die Ortsgemeinden Abgrenzungsfragen. Entweder ist der Gemeinderat einer Ortsgemeinde zuständig oder nicht, oder es sind zwei Gemeinden zuständig. Diese Fragen hat man auf der repräsentativen Ebene auch.

Frau Brede-Hoffmann hat eine Frage in Bezug auf die Bauleitplanung gestellt: Ich will jetzt zu der allgemeinen Problematik nicht mehr viel sagen. Wenn man, wie in Hessen, in Schleswig-Holstein und neuerdings, mit einer etwas anderen Formulierung, auch in Nordrhein-Westfalen, die Einstiegsentscheidung in eine solche Planung der Bürgerbeteiligung zugänglich macht – das muss man mit dem Begriff „Aufstellung eines Bauleitplans“ charakterisieren –, gibt es wenigstens die Möglichkeit, zu einem solchen Projekt, das heißt zu der politischen Grundsatzfrage, einen Bürgerentscheid oder wenigstens ein Bürgerbegehren durchzuführen. Dass dann der gesamte Abwägungsprozess nach dem Baugesetzbuch zu erfolgen hat und am Ende die Satzungsentscheidung steht, die, nach den vorge schlagenen Formulierungen, dem Bürgerentscheid nicht mehr zugänglich ist, sollte klar geworden sein.

Sie haben jetzt nach der Abgrenzung im Raum gefragt. Das wirft meines Erachtens die Frage auf, wie man mit den Stadtteilen umgeht. Hier kann ich das bayrische Beispiel heranziehen. In Bayern übrigens ist die Bauleitplanung nicht mehr im Negativkatalog. Wenn ich mit Praktikern und mit Vertretern der Gemeindeverbände rede oder auch mir vergegenwärtige, was der frühere Innenminister Beckstein gesagt hat, stelle ich fest, das hat in den ersten zehn Jahren der bayrischen Praxis keine Probleme bereitet. In Bayern gibt es aber die Möglichkeit, auch in einzelnen Stadtteilen einen Bürgerentscheid durchzuführen. Diese Möglichkeit gibt es bisher in Rheinland-Pfalz nicht. Ich glaube, ich habe das bereits in einem Halbsatz erwähnt, aber ich will hier noch einmal unterstreichen, dass das eine sinnvolle Regelung wäre; denn es gibt in der Tat stadtteilbezogene Entscheidungen, die die anderen Bereiche der Stadt nicht wesentlich beeinflussen. Natürlich stellt sich die Frage nach der Abgrenzung; da hat Herr Kissel völlig recht. Es gibt sehr viele Querverbindungen zwischen allem Möglichen. Aber im-

merhin wären solche stadtteilbezogenen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eine Möglichkeit, zu einer gewissen Sortierung zu kommen.

Was das Planfeststellungsverfahren angeht: Darüber wäre im Einzelnen zu diskutieren. Es ist ganz klar, Planfeststellungsverfahren, die das Land durchführt, ob nach eigenem Planungsrecht oder im Auftrag des Bundes, sind keine kommunalen Angelegenheiten, sondern in dem Zusammenhang ist kommunal nur das, was die Position der Gemeinde zu diesem Verfahren betrifft. Ansonsten gilt hier im Wesentlichen das, was ich zur Bauleitplanung gesagt habe: Politische Grundsatzentscheidungen sind das eine, und die Abwägungsprozesse, die auch im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens stattfinden, sind das andere. Insofern kann man meines Erachtens auch diese Formulierung aus dem § 17a herausnehmen.

Es gab noch zwei Fragen von Herrn Prof. Karpen. Sie haben völlig recht: Ich habe hier einen etwas weiter gefassten Kontrollbegriff verwendet; manchmal habe ich den englischen „control“-Begriff im Hintergrund. Aber Sie haben natürlich völlig recht, wenn Sie sagen, dass hier auch die Initiative dazu gehört. Das wird im Text etwas deutlicher.

Zu der Frage nach der Finanzwirksamkeit und danach, ob hier man hier zu Abgrenzungen kommen kann: Ich war auf der Landesebene an einer Anhörung in Bremen und an einer Anhörung im Saarland beteiligt und habe dort gesehen, welche Versuche unternommen wurden, um zu einer formulierten Begrenzung von haushaltswirksamen Vorhaben zu kommen.

Es gibt zwei Varianten, die beide nicht glücklich zu nennen sind. Die eine Variante ist: Ein solches Vorhaben darf keinen wesentlichen Einfluss auf den Gesamthaushalt haben. – Dann hat man einen unbestimmten Rechtsbegriff, den man mühsam auslegen muss, woran sich wahrscheinlich Konflikte entzünden. Vielleicht kommt es auch zu Gerichtsverfahren. Oder man setzt eine bestimmte Ziffer fest. So kann es zum Beispiel heißen: Ein Vorhaben darf nicht mehr als 5 % des Gesamthaushalts betreffen. – In Bremen hat man es mit der allgemeinen Formulierung versucht, in Saarland, glaube ich, mit einer Zahl. Ich bin mir nicht mehr ganz sicher, wie das Ergebnis war. Nun sind Bremen und das Saarland ausgerechnet Haushaltsnotlageländer, in denen diese Problematik besonders gravierend ist.

Wenn man die Finanzfrage für die Beteiligung öffnen und eine solche Begrenzungsregelung einführen möchte, kann man wahrscheinlich nur mit einer Zahl arbeiten, nicht aber mit einem unbestimmten Rechtsbegriff.

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Eine Prozentzahl!)

– Eine Prozentzahl. – Dabei müssen der nächste aufzustellende Haushalt und auch die mittelfristige Finanzplanung genannt werden. Aber das brauche ich hier nicht weiter zu erörtern.

Frau Kohnle-Gros hat nach einem Kostendeckungsvorschlag gefragt. Hier darf ich präzisieren: In den Ländern Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, die solche Regelungen haben, heißt es, die Verwaltung soll eine Kostenschätzung vorlegen. Sie soll keinen Deckungsvorschlag machen. Ich glaube, in einem dieser drei Länder wird das so formuliert, dass Möglichkeiten – vielleicht alternative Möglichkeiten – der Kostendeckung benannt werden sollten. Aber der Schwerpunkt liegt auf der Kostenschätzung. Ich glaube, das ist richtig.

Dann haben Sie noch die Medien angesprochen. Das ist ein Stichwort von außerordentlich großer Bedeutung; denn Sinn und Zweck der direkten Demokratie – wie aller Demokratie –, muss es sein, dass wir zu möglichst fundierten öffentlichen Diskussionen kommen, an denen sich viele beteiligen können. Hier haben die Medien eine enorm wichtige Aufgabe. Nach den Beobachtungen, die ich in den letzten 20 Jahren gemacht habe, sind die Medien sehr begierig, informative Sachbeiträge und auch kontroverse Darstellungen zu liefern. Gerade Regionalzeitungen machen das mit gutem Erfolg. Das halte ich für sehr entscheidend, denn ohne die Medien gibt es keine Vermittlung der Informationen.

**Herr Univ.-Prof. Dr. Kost:** Herr Prof. Schiller hat schon einiges gesagt; daher möchte ich noch ein paar Ergänzungen anfügen. Grundsätzlich möchte ich noch einmal sagen: Ich halte Quoren für ein sinnvolles Instrument. Was die Gemeindegröße betrifft, hat sich in der Tat gezeigt – da kann man Herrn Kissel durchaus recht geben –, dass es in kleinen Gemeinden eine viel stärker ausgeprägte

direkte Kommunikation gibt. Es wird viel mehr vor Ort erledigt. Das bestätigen mir die ungefähr 17 Jahre an praktischer Kommunalpolitik, die ich genossen habe. Insofern können die Quoren in kleinen Gemeinden durchaus höher sein.

Ich stimme nicht Ihrer Schlussfolgerung zu, dass sie in Großstädten höher sein müssten. Nein, das ist eben nicht der richtige Weg. Dort müssen die Quoren niedriger angesetzt sein; denn es zeigt sich, dass die Beteiligungsbereitschaft niedriger ist. Es gibt eben, wie schon gesagt wurde, auch Themen, die einen fernen Stadtteil betreffen. Wie die meisten empirischen Erfahrungen zeigen, interessieren sich die Bürger zum Beispiel nicht für einen Friedhof, der 30 km entfernt liegt. Daher sind niedrigere Quoren dort durchaus sinnvoll. Es ist eben nicht so, dass dann sozusagen ein Tsunami über eine Großstadt rollt und dass die Beschäftigung mit Themen, die einen lokalen Bereich betreffen, davon diktiert wird. In einer ganzen Reihe von Bundesländern gibt es allerdings die Möglichkeit, stadtteilbezogene oder auf einen Bezirk bezogene Abstimmungen durchzuführen. Damit kann man die Auseinandersetzung mit Themen steuern, die eine lokale Begrenztheit haben. Das hat sich sicherlich ausgezahlt.

Den Hinweis auf das digitale Zeitalter, in dem wir uns befinden, finde ich ganz wichtig; denn es wird auch darum gehen, wie man junge Menschen für direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten interessieren und gewinnen kann. Das ist ein weites Feld. Ich möchte einen Ausschnitt nennen, bei dem ich mir etwas vorstellen könnte: Sie alle kennen sicherlich den Wahl-O-Mat, den die Bundeszentrale für politische Bildung in Kooperation – gerade bei Landtagswahlen – mit den Landeszentralen für politische Bildung betreibt.

Da ich in der politischen Bildung etwas tätig bin – das ist sozusagen ein anderes Standbein von mir –, weiß ich, es gibt Überlegungen, auch mit den Machern des Wahl-O-Mats, ob man das nicht auf die kommunale Ebene herunterbrechen kann. Insofern könnte es sein, dass die Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, deren stellvertretender Leiter ich bin, versuchen wird, ein solches digitales Medium zu dem Thema „Kommunalwahlen und kommunale Beteiligung“ zu entwickeln. Wir wollen das jetzt konkret angehen. Ob das sofort gelingt, weiß ich nicht. Wir haben nicht nur im nächsten, sondern auch im übernächsten Jahr Kommunalwahlen, weil wir, zumindest für eine Wahl, Bürgermeister- und Ratswahlen getrennt haben. Es gibt sehr viele Themen, und es ist sehr notwendig, dass man da etwas entwickelt und versucht, etwas anzusprechen. Natürlich geht es auch um die Frage, ob man sich an der Stelle anbietet oder ob man ehrliche und interessante Angebote entwickeln kann. Zweifellos ist das ein ganz wichtiges Thema.

**Herr Dr. Mittendorf:** Ich beginne mit der Frage, die Herr Heinisch mir in Bezug auf die unzulässigen Bürgerbegehren gestellt hat. Rheinland-Pfalz befindet sich eher im unteren Mittelfeld, was die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren betrifft. 37 % aller Bürgerbegehren, die hier eingereicht werden, werden in erster Instanz für unzulässig erklärt. Einige von ihnen werden vor Gericht doch noch für zulässig erklärt. Woran liegt es, dass so viele Bürgerbegehren unzulässig sind? – Das lässt sich mit statistischen Verfahren – der Regressionsanalyse – ermitteln. Wir stellen sehr deutlich fest, dass es die Rechtsunsicherheit ist, die dadurch entsteht, dass es einen dicken Katalog von Ausschluss-themen gibt. Oftmals liegt es daran, dass der Kostendeckungsvorschlag von den Bürgern selbst erarbeitet werden muss.

Wir stellen auch fest, dass die Regeln relativ klar sein müssen: Es muss drei Vertrauenspersonen geben, die Frage nach dem, was zu entscheiden ist, muss klar mit Ja oder Nein beantwortet werden, und es muss eine Begründung vorliegen. Wenn der Kostendeckungsvorschlag von der Stadtverwaltung erarbeitet wird, wenn eine Rechtsberatung gegeben ist und wenn die Kataloge der unzulässigen Themen nicht dick sind, haben wir eine sehr geringe Zahl unzulässiger Bürgerbegehren.

Diese führen – das ist es, was hinter den Zahlen steckt – im Einzelfall zu pathologischen kommunalpolitischen Verhältnissen. Es führt dazu, dass der Konflikt viel intensiver wird, sich viel stärker auf die persönliche Ebene verlagert und dass es gar nicht mehr zu einer Sachdiskussion kommt. Dann finden wir eine Art Konflikteskalation auf der kommunalen Ebene vor. Das bringt mich dazu, zu sagen: Wir sollten all diese Kataloge streichen; denn wir sehen, dass es in den Bundesländern, in denen es liberalere, für die Bürger anwendungsfreundlichere Regelungen gibt, nicht zu irgendwelchen Problemen kommt. Im Gegenteil, gerade was die Bauleitplanung betrifft, finden wir ein wesentlich besseres Investitionsklima dort, wo darüber entschieden werden kann.

Ich verweise auf einen Einzelfall in der Stadt Weinheim, wo wir eine solche Konfliktlage haben. In Baden-Württemberg wird relativ unscharf formuliert, ob die Bauleitplanung davon ausgeschlossen bzw. ab wann sie davon ausgeschlossen wird: Bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Aufstellungsbeschluss gefasst wird, sechs Wochen danach, oder beginnt die Phase, in der man ein Bürgerbegehren einreichen kann, überhaupt erst dann, wenn der Aufstellungsbeschluss gefasst wird? – Das ist in Baden-Württemberg rechtlich unklar. In Weinheim hat das dazu geführt, dass sich die Frage nach der Verlagerung eines Gewerbegebiets zu einem unglaublich unklaren Konflikt entwickelt hat, bei dem alle Auseinandersetzungen zum Schluss nur noch auf der persönlichen Ebene geführt wurden. Wir sind von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung dorthin eingeladen worden, um einen Bürgerbeteiligungsprozess durchzuführen und das Ganze wieder auf die Sachebene zurückzubringen. Es ist unglaublich schwierig, so etwas wieder hinzubekommen.

Wäre das zulässig gewesen, hätte man diese Art von Bürgerbeteiligung durchführen können, und man hätte eine sehr viel breitere Diskussion bekommen, bei der die Mehrheit – das ist das, was Herr Kissel gesagt hat – ihre wahre Präferenz hätte entdecken können. Das hätte viel einfacher geschehen können, wenn man nicht diese ständige latente Diskussion über die Zulässigkeit gehabt hätte. Jetzt gibt es einen Bürgerentscheid, aber er findet in einer viel stärker aufgeheizten Atmosphäre statt, als es notwendig gewesen wäre. Das bringt mich dazu, zu sagen: Wir können über die Bauleitplanung durchaus Bürgerentscheide durchführen. Dort, wo das geschieht, haben wir unter Umständen sogar ein besseres Investitionsklima und positive Effekte. – So weit zu der Unzulässigkeit von Bürgerbegehren.

Im Hinblick auf die Finanzen sage ich: Auch dort, wo es möglich ist, über die Abgaben zu entscheiden, sehen wir keine größeren Probleme, was die Anwendbarkeit von Bürgerbegehren betrifft. Wir stellen aber fest, dass es für die Bürger leichter möglich ist, zu sagen: Wir wollen eine Investitionsentscheidung. – Das bedeutet aber für den Rat, dass dann beispielsweise die Grundsteuer angehoben werden muss. Das ist ein klarer Zusammenhang, und über den kann dann mit diskutiert werden. Dort, wo das fundamental ausgeschlossen ist, haben wir ganz andere Zulässigkeitsprobleme, die sich mittelbar aus der Bürgerbegehrensregelung ergeben. Bei den Abgaben erscheint das also durchaus handhabbar. Die Bürger sind, wie die finanzstatistischen Untersuchungen zeigen, in der Regel eher auf der sparsamen Seite.

Warum kann man dann nicht auch über den Haushaltsplan entscheiden? – Das ist eine jährlich zu treffende Entscheidung. Wenn der Haushaltsplan abgelehnt wird, kann man organisatorisch frühestens im folgenden Jahr wieder einen Bürgerentscheid darüber durchführen. Das ist praktisch unmöglich. Insofern ergibt es überhaupt keinen Sinn, das zuzulassen. Das ist praktisch ein Ausschluss.

Zur digitalen Bürgerbeteiligung: Das digitale Zeitalter hat dazu geführt, dass wir höhere Beteiligungsansprüche haben. Möglichkeiten für die digitale Beteiligung sehe ich allerdings eher in dem Bereich, den Sie in der Frage 5 angesprochen haben: Welche weiteren Faktoren – neben gesetzlichen Regelungen – sind Ihrer Meinung nach von Bedeutung für direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene? – Gesetzlich lässt sich die Durchführung von Bürgerentscheiden nur schwer erleichtern. Bürgerentscheide sind letzten Endes wie Wahlen organisiert. Solange wir die Wahlen nicht mit elektronischen Hilfsmitteln durchführen, sollten wir das auch beim Bürgerentscheid nicht so machen. Elektronische Wahlen haben ihre eigenen Schwierigkeiten, was die Durchführung und die Sicherheit vor Manipulationen betrifft.

Allerdings müssen wir, wenn wir über den direktdemokratischen Bereich der Bürgerbeteiligung hinausschauen, sagen, dass die digitale Beteiligung ein Feld ist, über das wir sehr intensiv nachdenken müssen. Wenn ich kurz über das reden darf, was wir in der Forschungsstelle machen: Wir sehen, dass digitale Bürgerbeteiligungsverfahren, wenn sie inklusiv sein, also auch den Minderheitenschutz berücksichtigen sollen, gewisse Kriterien erfüllen müssen. Wenn sie qualitativ hochwertige Ergebnisse haben sollen, sind sie genauso schwer zu organisieren wie die Verfahren, bei denen die Beteiligung sozusagen von Angesicht zu Angesicht erfolgt. Sie sind nicht günstiger. Das sind eigentlich Verfahren, die das Ganze ergänzen, beschleunigen und verbessern können, aber sie sind nicht günstiger. Das ist ein großes Problem, das wir dort feststellen. Solche Verfahren lassen sich im Vorfeld von Bürgerentscheiden hervorragend verstärkt einsetzen. Ich würde sagen, das ist etwas, was man durchaus fördern sollte: dass die Informationen nicht nur als Bürgerinformation vermittelt werden, sondern auch im Rahmen einer digitalen Öffentlichkeit.

Zur Beratungspflicht: Wie ist das machbar? Wer soll das machen? – Wir sehen in Nordrhein-Westfalen, dass man in den Städten durchaus in der Lage ist, die Initiatoren von Bürgerbegehren bei der Abfassung des Bürgerbegehrensbogens zu unterstützen. In Rheinland-Pfalz haben wir sehr viel kleinere Gemeinden. Das heißt, das ist im Zweifelsfall etwas, was in einer Verbandsgemeinde oder mit einer stärkeren Unterstützung durch die kommunalen Spitzenverbände erfolgen müsste. Aber ich denke, dass sich das auch bei einer Gemeindestruktur organisieren lässt, die sich dadurch auszeichnet, dass die durchschnittliche Gemeindegröße deutlich unter 5.000 Einwohnern liegt.

(Frau Abg. Brede-Hoffmann: Einzugsbereiche der Beteiligung!)

– Einzugsbereiche der Beteiligung: Auch da sehe ich zwei verschiedene Punkte. Die Gemeindegebietsreformen waren das konkrete Thema, das Sie angesprochen haben.

(Frau Abg. Brede-Hoffmann: Bei mir war es das Bauplanungsrecht!)

– Bauplanungsrecht: Da würde ich mich dem anschließen, was Herr Prof. Schiller gesagt hat. Wir können uns gerade für diesen Bereich überlegen, ob wir auf der Ortsbezirksebene Bürgerbegehren zulassen. Das ist die eine Möglichkeit. Ansonsten ist das Bürgerbegehren von seinem Grundgedanken her etwas, was auf der Ebene des Gemeinderats anzusiedeln ist. Das ist dieselbe Entscheidungsebene. Insofern muss man es auf dieser Ebene machen. – Ist es nicht das, was Sie gemeint haben?

**Frau Abg. Brede-Hoffmann:** Ich will Ihnen allen jetzt nicht unterstellen, dass Sie ausweichen, aber es wirkt auf mich ein bisschen so. Es geht um zwei Fragen.

Die eine Frage ist: Wer darf überhaupt mitmachen? Darf jemand aus dem Vorort B mitentscheiden, wenn es um die Aufstellung eines Bebauungsplans oder die Aufhebung eines bestehenden Bebauungsplans im Ortsteil A geht? – Das ist die eine Frage. Sie ist sehr komplex und sicherlich strittig.

Die andere Frage ist: Kann ich vorschreiben, dass eine nur im Ortsteil A erfolgende Beteiligung akzeptiert wird, oder kann ich sagen: „Nur wenn die Beteiligung überall erfolgt, ist das Ganze gültig“? – Das sind die Fragen, die die Menschen vor Ort tatsächlich interessieren. Sie alle haben gesagt, man kann das vielleicht so machen. Dass man manches machen kann, ist richtig. Der Punkt ist für mich: Das muss fix geregelt sein; denn das alles fließt in ein Abwägungsverfahren ein, das vor einem Verwaltungsgericht endet. Dann ist es nicht wichtig, dass man das irgendwo machen kann, sondern es geht um richtig viel Kohle.

Damit hängt die Frage zusammen – Sie haben das sehr schön im Zusammenhang mit dem Haushalt ausgedrückt; bei den B-Plänen ist das genauso –: Möglicherweise verbrennen wir Grundstücke, weil wir einen B-Plan nicht aufstellen können, weil die Mehrheit plötzlich Nein sagt und wir die Regelung haben, dass wir ein Jahr nicht mehr darüber reden dürfen. Dann haben wir unter Umständen ein Areal brachliegen, über das keiner mehr nachdenken darf. Wie entschädigen wir denn die Grundstückseigentümer?

**Herr Dr. Mittendorf:** Generell ist es so: Wenn wir über Bürgerbegehren reden, reden wir über ein Verfahren, das auf derselben Ebene wie ein Gemeinderatsbeschluss erfolgt. Wenn der Gemeinderat darüber entscheidet, heißt das, es kann die gesamte Bürgerschaft des Ortes darüber beschließen. Analog betrachtet: Bei einem Bebauungsplan kann es nicht sein, dass nur in einem Ortsteil darüber entschieden wird. Darüber muss entsprechend die gesamte Stadt Mainz entscheiden, was, da wir hohe Zustimmungsquoren haben, dazu führen kann, dass es dazu fast nie einen Bürgerentscheid geben wird, wenn es sich beispielsweise nur um Ginsheim oder Gustavsburg handelt. Insofern haben wir eine praktische Begrenzung der Möglichkeit, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchzuführen. Das wird dazu führen, dass es dazu nie einen Bürgerentscheid geben wird. Das ist das Risiko, das dabei besteht.

Wenn es um zentralörtliche Angelegenheiten geht, haben wir öfter solche Bürgerentscheide. Das sehen wir in anderen Städten. Schauen wir in die Schweiz: Da wird zum Beispiel in ganz Zürich ein Bürgerentscheid durchgeführt, der einen Ortsteil betrifft. Das bedeutet, dass sich unter Umständen nur 20 % der Wahlberechtigten daran beteiligen und dann über Ja oder Nein entscheiden. Im Zweifelsfall sind es aber die Informierten, die darüber abstimmen. In der Schweiz steht das nicht zur Diskussion.

In Deutschland haben wir Quoren. Solange wir Zustimmungsquoren haben, wird es – oftmals gibt es teillörtliche Bürgerbegehren zu Bauleitplänen – höchstwahrscheinlich nicht zu einem Bürgerentscheid kommen. Das ergibt sich aus der Sachlage.

(Frau Abg. Brede-Hoffmann: Warum fordern Sie es dann alle?)

– Im Zusammenhang mit der Bauleitplanung haben wir es in vielen Bereichen, gerade wenn es um zentralörtliche Angelegenheiten handelt, mit Vorhaben zu tun, die eine hohe Konfliktintensität erzeugen: So sollen zum Beispiel ein Designeroutletcenter, ein Kraftwerk – das hatten wir in Mainz einmal – oder ein großes Industriegebiet errichtet werden. Wenn es nicht möglich ist, dass darüber ein Bürgerentscheid stattfindet, kommt es zu sehr pathologischen Konfliktkonstellationen.

**Herr Univ.-Prof. Dr. Kost:** Vielleicht darf ich kurz etwas ergänzen: Abstimmungen über Einkaufszentren zum Beispiel oder über die Ausweisung von Gewerbegebieten führen in Nordrhein-Westfalen dazu, dass es, auf die ganze Kommune bzw. auf die ganze Stadt bezogen, ein erhöhtes Interesse daran gibt. Das heißt, es gibt da Entwicklungen. Dabei geht es sicherlich auch um die Grundsatzentscheidungen. Man erlebt, dass es eine auf die ganze Kommune bezogene Beteiligungskultur gibt.

**Herr Jensen:** Ich beginne mit Letzterem. Um nicht auszuweichen: Ich bin aus grundsätzlichen Erwägungen strikt dagegen, ein Gemeinwesen aufzubröseln und Bürgerentscheide in einzelnen Stadtteilen durchführen zu lassen. Ich hätte es dann mit 19 Versuchen zu tun – wenn es überhaupt mit den Quoren hinkommt; bei den meisten klappt das gar nicht –, ein Problem nach dem anderen in den Nachbarstadtteil abzurücken. Deswegen bin ich dagegen.

Was die Quorenhöhe anlangt – Herr Haller hat danach gefragt –: Ich kann nicht bis auf den Prozentsatz genau sagen, wie ich mir das vorstelle. Ich bin vom Grundsatz her für niedrige Quoren, die jedoch differenziert im Sinne dessen sein müssen, was eben ausgeführt wurde: je größer die Gemeinde, umso geringer der Prozentsatz. Da muss man den richtigen Weg finden. Wir können dabei auf viele Erfahrungen in den anderen Bundesländern zurückgreifen.

Was den Ausschluss der Bauleitplanung anbelangt: Hierfür sind jetzt einige Begründungen gekommen. Ich glaube, es handelt sich wirklich um ein Missverständnis. Das Baugesetzbuch soll nicht aufgehoben werden. Ich habe mich bei Kollegen aus Bayern und Sachsen erkundigt: Da sind mir keine Probleme bekannt geworden. Es gab immer Beteiligungen im Vorfeld von Aufstellungen.

Herr Prof. Karpen, zunächst einmal gebe ich Ihnen recht: Der Begriff „Systemisches Konsensieren“ ist gräulich. Wir arbeiten daran; wir sind damit auch noch nicht an die Öffentlichkeit gegangen. Das Systemische Konsensieren habe ich als Beispiel für informelle Beteiligungsverfahren gebracht. Ich glaube nicht, dass diese Methode schon so weit gediehen ist, dass man sie bei einem Bürgerentscheid einsetzen kann.

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Wieso? Man kann doch iterativ vorgehen! – Heiterkeit im Saal)

– Ja, das kann man machen. Ich finde es gut, dass Sie das so unterstützen. Aber man muss die Leute auch mitnehmen. – Ich finde, das ist eine ganz tolle Methode; denn damit schafft man Mehrheiten, die vorher gar nicht abgefragt wurden. Das ist eine sehr sympathische Geschichte. Aber dieser Begriff ist einfach gräulich.

Die Schülerbudgets sind ein Beispiel für Demokratieerziehung. Falls das Stichwort nicht verstanden wurde: Wir haben in einigen Ländern die Möglichkeit, dass die Schulen ihre eigenen Budgets bekommen. Wenn durch die Anstrengungen der gesamten Schüler- und der gesamten Lehrerschaft 5.000 Euro an Energiekosten gespart werden

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Und der Eltern!)

– und der Elternschaft –, sollte aus Gründen der Erziehung zum ökologischen Denken, aber auch aus Gründen der Demokratieerziehung die Hälfte dem Kämmerer gegeben werden, während die Schüler darüber entscheiden sollten, wie die andere Hälfte des Geldes in der Schule investiert wird – für Verschönerungen oder Lehrmittel, was auch immer.

Was die Finanzierung anbelangt – Kosten durch Bürgerentscheide –: Ich glaube, wir alle haben das noch nicht richtig zu Ende gedacht. Frau Schellhammer, für mich war das ein Aha-Erlebnis: In dem Kanton, in dem wir waren, hat die Bevölkerung gerade an jenem Sonntagvormittag die Kfz-Steuer abgeschafft. Ich glaube, in dem Kantonshaushalt fehlten dann 170 Millionen Franken. Der Kantonsrat hatte nach dem Bürgerentscheid die Aufgabe, das Geld auf irgendeine andere Weise aufzubringen.

Ich weiß nicht, ob man es sich in einer hoch verschuldeten Gemeinde wie Trier so einfach machen kann. Ich bin auf meine Bürgerschaft stolz; denn die hat im Rahmen von Beteiligungsverfahren beschlossen, die Grunderwerbsteuer und die Gewerbesteuer zu erhöhen. Der Vorschlag kam aus der Bürgerschaft. Es gab überhaupt keine Diskussionen darüber, weil dieser Vorschlag so breit mitgetragen wurde. Aber wenn die Bürger jetzt beschließen, den Grunderwerbsteuersatz herabzusetzen, habe ich ein echtes Problem. Man muss noch einmal darüber nachdenken, inwiefern man da Verbindungen herstellt.

Letzter Punkt: digitales Zeitalter. Natürlich hilft das. Allerdings kann ich mich da Herrn Dr. Mittendorf anschließen: Das hilft uns in informellen Beteiligungsverfahren, aber auch das ist, wenn man eine Entscheidung herbeiführen muss, aufwendig, was die Sicherheit betrifft. Wir sehen im Moment, was bei der Technik alles passiert.

Aber da sind, auch was die Methode angeht, für mich vor allem die 30 % bis 35 % Offliner der Maßstab. Ich kann nicht von den 60 % ausgehen, die täglich mit dem PC umgehen und dies auch gut können. Vielmehr muss ich von den 35 % bis 40 % der Menschen ausgehen, die offline sind. Deswegen schliesse ich das als zentrale Methoden in Entscheidungsprozessen derzeit aus

**Herr Univ.-Prof. Dr. Ziekow:** Ich bitte jetzt schon um Nachsicht, dass ich die gleiche Redezeit wie mein Vorredner beanspruche, zumal eine ganze Reihe von Fragen direkt an mich ging.

Herr Haller, zu dem Punkt Ortsgemeinde-/Verbandsgemeinderat zunächst einmal das eine Beispiel, das Sie genannt haben: Eine Ortsgemeinde steigt aus und möchte zu einer anderen Verbandsgemeinde wechseln. Klar, die andere Verbandsgemeinde sollte man vorher schon fragen. Das ist sicherlich so. Da würde ich mich Herrn Schiller anschließen, das halte ich für ein Problem, das man separat regeln muss, weil es wirklich ein Spezialfall ist. Ansonsten haben Sie Verlagerungseffekte in dem Sinne, dass, wenn Sie eine Entscheidung, sei es repräsentativ oder direkt demokratisch, in einer Körperschaft öffnen – das betrifft nicht nur Orts- und Verbandsgemeinden, sondern beispielsweise auch kreisangehörige Städte –, beispielsweise im Bereich Schulversorgung, die Entscheidung Auswirkungen auf jemand anderen hat. Das kann aber nicht dazu führen, dass man diese Entscheidung nicht mehr treffen kann, sondern Bürgerbeteiligung, sei es nun informell oder direkt demokratisch, verstehe ich ganzheitlich.

Darum kann ich nur noch einmal sagen, man kann die einzelnen Elemente nicht nutzen ohne die anderen, darum würde ich unbedingt dafür plädieren, das Verfahren von direkt demokratischen Entscheidungen wesentlich mehr zu bedenken als diese endlose Quotendiskussion, also die Frage, welche Diskurse von wem wann in welcher Öffentlichkeit geführt werden müssen und welche Informationen transportiert werden sollen. Das halte ich für einen ganz wichtigen Gesichtspunkt, damit genau diese Verlagerungen auch mit eingefangen werden können und auch bewusst sind. Das heißt, für umme nix gibt es nichts.

Ein Beispiel – ich bleibe einmal bei den Schulen – will ich nennen: Sie haben eine Stadt wie Speyer mit 50.000 Einwohnern und fünf Gymnasien. Das sind ein bisschen viel, darum ersparen sich die umliegenden Kreise diese Gymnasien. Nun fasst ein Kreisrat den Beschluss, es soll ein Gymnasium eingerichtet werden. Mit Bürgerentscheid wird das verhindert. Dann würde ich, wenn ich in der Stadt Speyer die Verantwortung hätte, sagen, Freunde, wenn ihr das so wollt, dann nehmen wir aber eure Kinder nicht mit, dann könnt ihr einmal in Baden-Württemberg fragen, ob die dort auf das Gymnasium dürfen.

Ich will nur sagen, solche Verlagerungsprozesse haben immer zwei Seiten. Die sollte man in einem Verfahren transparent machen, damit der Horizont etwas weiter ist an dieser Stelle. Ich glaube, mehr kann man kaum machen, weil sonst zu viele Entscheidungen entfielen.

Frau Brede-Hoffmann, ich glaube, zum Punkt der Bauleitplanung ist viel gesagt worden. Aber einfach, um es noch einmal ganz klar zu machen, weil die Begrifflichkeit teilweise durcheinandergekommen ist – Frau Brede-Hoffmann ist nicht da, aber ich sage es trotzdem noch einmal –: Es gibt keine Grundlagenentscheidung, dass eine Bauleitplanung erfolgt, und es gibt auch keine Grundlagenentscheidung, dass eine Bauleitplanung mit einem bestimmten Inhalt erfolgt. Das heißt, es gibt auch keinen Bürgerentscheid, dass ein Bebauungsplan aufgestellt wird. Das habe ich auch nicht gesagt, ich glaube – ich hoffe es zumindest –, das hat auch niemand anderer gesagt. Es kann nur einen Bürgerentscheid geben, dass ein Aufstellungsverfahren eingeleitet wird. Das ist etwas völlig anderes. Es steht dem Gemeinderat auch jederzeit frei, dieses Aufstellungsverfahren, wenn er zu der Auffassung kommt, diese Planung soll nicht verfolgt werden, wieder abzubrechen. Das nur, um das klarzumachen. Damit ist nicht entschieden, dass wirklich ein Bebauungsplan verabschiedet wird. Die Abwägung kann ohnehin niemals durch Bürgerentscheid erfolgen. Ich glaube, das ist klar geworden.

Herr Karpen, verwende nie einen Bürger als Beute. Gestern habe ich mit einer polnischen Kollegin ganz lange genau über diese Frage diskutiert, die haben nämlich ein ganz ernstes Problem. Wir wollen nicht in einen Endlosdiskurs kommen, ob wir ein unterschiedliches Demokratieverständnis haben – Sie vielleicht eher ein repräsentatives, ich vielleicht eher ein zivilgesellschaftliches –, ich würde Sie einfach fragen wollen – aber das mache ich jetzt auch nicht –: Um welche Verbände geht es denn?

(Heiterkeit)

Da gibt es sehr unterschiedliche. Manche wären vielleicht eher als Bürgerinitiative zu bezeichnen als als wirkliche NGO, die dem Gemeinwohl verpflichtet ist.

Ich halte es so oder so nicht für ein Problem; denn wenn Bürgerschaft aktivieren will, dann muss sie immer Organisationsformen finden. Wir haben eine ganze Reihe von Beispielen in Rheinland-Pfalz – ich könnte Ihnen einige aus eigener Anschauung nennen –, bei denen aus bestimmten Antibürgerinitiativen zum Schluss bürgerschaftliche Vereine geworden sind, die sich sogar um das Kulturleben in der entsprechenden Gemeinde kümmern.

Ich halte das nicht für ein grundsätzliches Problem. Es führt zu den alten Diskussionen von Elite capture, von politischen Prozessen. Das ist sicherlich etwas – jetzt bin ich wieder dabei –, das man in dem Punkt Verfahren unbedingt berücksichtigen muss, dass auch die Akteure klar wären und deren Rolle in diesem Verfahren. Da wäre ich unbedingt dafür. Ansonsten kann man Verbände nicht draußen halten, weil sie auch eine bestimmte Rolle führen.

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Soll man sie aus den Staatshaushaltsmitteln finanzieren? Sollte man sie aus den Kirchenmitteln finanzieren? Soll man so etwas?)

– Ich fürchte, wir driften in der Diskussion etwas ab.

Ich komme aber genau zu dem Punkt der Finanzierung, nach dem Sie noch gefragt hatten, nämlich dem Haushaltsansatz. Ich bin Jurist und habe kein Problem mit unbestimmten Rechtsbegriffen, weil ich nicht sicher bin, ob man die Frage, über welche Haushaltsansätze man entscheiden kann, an bestimmten Prozentzahlen festmachen kann.

Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gibt es sicherlich solche Anhaltspunkte, die man treffen kann. Das reicht aber nicht. Es gibt auch kleinere Haushaltsposten, die – um dieses hässliche Wort zu gebrauchen – systemrelevant sind. Darüber könnte man in diesem Fall auch nicht abstimmen. Das ist nun einmal so. Für Juristinnen und Juristen ist das nichts Ungewöhnliches, dass Einzelfallentscheidungen Einzelfallentscheidungen sind und in diesem Fall dann auch einmal ein Bürgerbegehren unzulässig wird, wenn es sich am falschen Haushaltsansatz – ich hätte fast gesagt, vergreifen will –, aber sich auf einen Haushaltsansatz richtet, der für den gesamten Haushalt zu wichtig ist.

Das, was ich zu Herrn Karpen gesagt habe, gilt im Grunde auch für Ihre Frage, Frau Demuth, nämlich den Punkt Abgaben und den Auswirkungen auf das Finanzierungs- und Zuschussystem und viele andere Fragen. Ich würde Ihre Einschätzung teilen, dass es schwierig ist, dies in der Komplexität in einem Bürgerbegehren und einem -entscheid zu erfassen. Darum habe ich – wie Sie noch einmal nachgeschoben haben – auch nur angeregt, darüber nachzudenken, weil es in anderen Gemeinde-



ordnungen nicht enthalten ist. Ich glaube, man müsste sich sehr genau überlegen, wieweit überhaupt die Wirkungen einer solchen Entscheidung reichen könnten.

Grundsätzlich herausnehmen würde ich es nicht, weil, solange immer klar wird, was die Folgen einer solchen Entscheidung sind, es im Grunde die Bürger sind, die zum Schluss damit leben müssen. Es ist eine Kombination wiederum von Quoten. Ich bin auch der Meinung, man braucht Quoten, die tatsächlich sicherstellen, dass eine erkleckliche Zahl von Bürgerinnen und Bürgern eine solche Entscheidung trägt, wenn sie Konsequenzen hat. Zum anderen muss immer klar sein, was die Nachteile sind, also die Informationen müssen da sein. Herr Jensen hat das vorhin gesagt, 170 Millionen Euro fehlen im Haushalt: Liebe Freunde, dann bekommt Ihr eine andere Steuer, irgendwo muss das Geld herkommen. Das muss klargemacht werden.

Frau Kerst, wir hatten eine Extraveranstaltung zum Thema „Digitale Demokratie“, darum sage ich dazu jetzt nichts.

**Herr Oberbürgermeister Kissel:** Ich will zu dem Aspekt der Bauleitplanung einige Anmerkungen machen. Ich glaube, natürlich hat niemand die Diskussion und den Vorschlag der Liberalisierung so verstanden, dass über das gesamte Bebauungsplanverfahren Bürgerentscheide stattfinden sollen, sondern es kann nur um die Frage gehen, ob ein Bürgerentscheid über ein Aufstellungsverfahren, dann aber auch konsequenterweise über ein Aufhebungsverfahren, möglich sein soll. Dann muss man sich aber darüber im Klaren sein, dass auch die Entscheidung über die Aufstellung eines Bebauungsplans, ja oder nein, nach dem Baugesetzbuch und damit durch Gerichte im Normenkontrollverfahren nachkontrollierbar ausschließlich aus stadtplanerischen oder städtebaulichen Gesichtspunkten zur Regelung der baulichen Ordnung erfolgen darf.

Wenn aber konsequenterweise die Gemeindeordnung regeln würde, dass bei einem positiven Votum eines Bürgerentscheids der Rat daran gebunden ist, dann unterliegt diese Grundsatzentscheidung auch der gerichtlichen Nachprüfung. Das schränkt natürlich die Möglichkeiten erheblich ein oder stellt sie unter Sachaspekte und juristisch nachprüfbar Gesichtspunkte, die bei Bürgerbegehren und -entscheiden – ich formuliere es einmal vorsichtig – nicht immer im Vordergrund der Überlegungen von solchen Initiativen stehen.

Nebenbei bemerkt, wie sich die Verbändepolitik über die ihr ursprüngliche zugeordnete Anwaltsfunktion für ganz bestimmte Belange, Natur- und Umweltschutz, Artenschutz, etc., inzwischen hinaus entwickelt hat – hier ist von der Inbeutnahme von Bürgerinnen und Bürgern gesprochen worden; man könnte auch sagen Instrumentalisierung –, die über diese eigentliche Anwaltsfunktion hinausgegangen ist, das spielt in diesem Zusammenhang auch eine gewisse Rolle, die bei der Diskussion nicht unbeachtet bleiben darf.

Im Übrigen unterstütze ich das, was Herr Oberbürgermeister Jensen zu der Frage von Frau Bredehoffmann gesagt hat, die Aufstellung von Bebauungsplänen, auch wenn sie nur einen Stadtteil oder eine Arrondierung betreffen, sind immer Ergebnis einer gesamtheitlichen Betrachtung auf der Flächennutzungsplanebene, also im Bereich der vorbereitenden Bauleitplanung, die wiederum mit der Regional- und Landesplanung im Einklang stehen muss. Insofern würde ich Ihnen zustimmen, dass man, auch wenn es um eine Detailentscheidung in einem Stadtbereich geht, das nicht den unmittelbar Betroffenen allein überlassen kann; denn das Beharrungsvermögen auf dem, was man hat, insbesondere wenn es einem gut geht und ansonsten keine äußeren Sorgen zu bewältigen sind, und die damit einhergehende Tendenz, Veränderungen, die den eigenen Lebensbereich betreffen können, möglichst zu vermeiden, ist Teil eines gesamtgesellschaftlichen Problems oder Phänomens. Das spielt in diesem Gesamtkontext, wie wir in der praktischen Politik immer wieder erleben, eine gewaltige Rolle.

Die Menschen haben, insbesondere wenn es ihnen besonders gut geht, eine unbestimmte Furcht vor der Veränderung, aber Veränderung ist Teil eines notwendigen politischen, insbesondere auch kommunalpolitischen, Prozesses – Veränderungsbereitschaft. Die erfordert viel Mut, auch Entscheidungen zu treffen, deren Wirkung, selbst bei sorgfältiger Prüfung aller Gutachten, nicht jeder tatsächlich abschätzen kann.

Die Entscheidungsverbreiterung macht die Problematik nicht einfacher, sondern eher schwieriger. Ich

glaube, Kant hat einmal gesagt: Die Notwendigkeit zu entscheiden reicht weiter als die Möglichkeit zu erkennen.

Danke.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Dann wären wir am Ende der Fragerunde. Es liegen keine Wortmeldungen mehr vor, von daher gehe ich davon aus, dass auch die Fragerunde somit abgeschlossen ist.

Dann bleibt mir nur noch zu danken für die wirklich sehr aufschlussreiche und pointierte Anhörung. Ich denke, wir werden damit viele Impulse für die weitere Beratung in der Enquete-Kommission mitnehmen. Herzlichen Dank an Sie alle, dass Sie heute hergekommen sind.

(Beifall)

Wir vertagen den Tagesordnungspunkt und greifen ihn wieder auf, wenn wir uns in der Auswertungssitzung damit auseinandersetzen. Dann liegt auch das Wortprotokoll der heutigen Sitzung vor. Dann werden wir darüber diskutieren, welche Ergebnisse wir aus der Anhörung ziehen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, den Tagesordnungspunkt bis zur Auswertung in der Sitzung am 25. Oktober 2013 zu vertagen.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Punkt 2 der Tagesordnung:

**„Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“  
Bericht der Landesregierung**

**dazu:** Vorlagen EK 16/2-230/235

**Frau Staatssekretärin Kraege:** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, mit Blick auf die fortgeschrittene Zeit und die spannende Diskussion, die wir gerade in den vergangenen Stunden erlebt haben, möchte ich nicht im Detail noch einmal auf den schriftlichen Bericht eingehen, tue dies aber gern auf Nachfrage. Ich will mich nicht davor drücken. Ich finde es nur wichtig, dass ich aus Sicht der Landesregierung ein paar Sätze zu dem sage, was wir gerade diskutiert haben.

Wir wollen gern weitere Schritte in Richtung direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten gehen. Frau Ministerpräsidentin Dreyer hat das in ihrer Regierungserklärung auch angekündigt. Wir sehen diese Enquete-Kommission für uns als Möglichkeit, noch einmal dieses ganze Spannungsfeld auf sehr hohem kompetenten Niveau aufgefächert zu bekommen; denn wie schwierig diese Entscheidungen nachher sind und in welchen Feldern man Veränderungen vornimmt, ist heute noch einmal deutlich geworden, glaube ich. Ich denke aber, dass wir uns auf den Weg machen sollten.

Ich fand es wichtig, was Herr Prof. Dr. Ziekow gesagt hat, dass das ein Entwicklungsprozess ist, den wir selbstverständlich, Ihrer Anregung folgend, immer auch wissenschaftlich begleiten, jedenfalls seitens der Landesregierung, und auswerten lassen werden. Das ist vollkommen klar. Ich denke, es gibt keine Alternative dazu, dass wir uns mehr auf den Weg machen, als wir das bereits in der Vergangenheit getan haben.

Wir haben 2010 das Quorum von 30 % auf 20 % abgesenkt. Ich habe vorhin gehört, das stößt nicht überall auf Zustimmung. Es gibt mehrere Bereiche, die ich mir jetzt notiert habe und die wir uns im intensiven Dialog mit der Enquete-Kommission, dem Parlament und den Experten anschauen müssen.

Das eine sind sicherlich die Quoren, wie wir im Ländervergleich dastehen. Ich fände es interessant – ohne dass ich der Enquete-Kommission irgendwelche Anregungen zu geben hätte –, wenn man sich anhört, welche konkreten Erfahrungen die Länder gesammelt haben, die niedrigere Quoren in ganz konkreten Fällen haben, weil das das ist, was uns alle bewegt, wenn wir uns mit dem Thema auseinandersetzen, wie sich das positiv, aber auch – davon haben wir heute auch viel gehört – negativ entwickeln kann und wie man vor Ort damit umgeht, wenn es sich nicht so entwickelt, wie man sich das wünscht.

Die Frage der Unzulässigkeit ist auch thematisiert worden. Wir stehen als Land vielleicht nicht ganz so schlecht da, wie das mit den 37 % gesagt worden ist. Zwar finden die 37 % Erwähnung im Text, aber wenn man in die Tabelle schaut – da gibt es offenbar einen Übertragungsfehler –, dann sieht man, stehen wir bei 31,8 %. Das ist nicht gut, damit befinden wir uns aber im Mittelfeld. Ich denke, darüber muss man sich auch noch einmal Gedanken machen, da das sehr eng mit der Frage der Negativliste und den Anforderungen, die man an die Einreichung stellt, zusammenhängt.

Eine gute Anregung fand ich die Frage der Kostenschätzung durch die Verwaltung, weil ich glaube, jeder kann nachvollziehen, dass die Bürgerinnen und Bürger schlichtweg überfordert sind, zu einer bestimmten Maßnahme, die sie vorschlagen, auch eine konkrete Kostenschätzung abzugeben. Man merkt schon wie schwierig das manchmal in der Verwaltung ist, wenn man sagt, es gibt eine politische Initiative und jetzt sollen einmal genau die konkreten Kosten beziffert werden. Da eine Schätzung abzugeben, wird für Bürgerinnen und Bürger eine wichtige Entscheidungsgrundlage sein – das ist auch ein Lernprozess –, auch möglicherweise für diejenigen, die die Initiative auf den Weg gebracht haben, um zu erkennen, das hat Dimensionen, die wir vielleicht am Anfang nicht erkannt haben.

Zur Bebauungsplanung ist viel gesagt worden, das will ich jetzt nicht wiederholen. Wenn Herr Michael Kissel noch da wäre, würde ich zu seiner Beruhigung sagen, ich habe relativ intensiv geschaut, was der DStGB dazu gesagt hat. Herr Prof. Ziekow das geht im Wesentlichen in die Richtung dessen, was Sie ausgeführt haben, dass, wenn Aufstellungsverfahren eingeleitet werden, es absolut vorstellbar ist, diese Entscheidungen in die Hände oder in den Bereich von Bürgerentscheiden zu verlagern.

Ich denke, wir werden uns dann auch darüber unterhalten – das ist auch angesprochen worden –, was vom Land an unterstützender Begleitung, an Beratungsleistung und an Know-how-Transfer in dem Prozess erwartet wird, wenngleich es heute eher ein kommunal geprägtes Thema ist. Ich habe als einhellige Meinung von allen mitgenommen, ein Projektmanagement ist auf keinen Fall gewünscht. Das kann ich sehr gut nachvollziehen. Das ist auch überhaupt nicht unser Ansatz.

Ich denke, wir werden uns auch mit dem Stellenwert von digitalen Verfahren auseinandersetzen müssen, weil mir das ganz entscheidend zu sein scheint, nicht das sie das ersetzen, da würde ich ganz bei Herrn Jensen sein. Ich glaube, wir müssen uns überlegen, wie wir junge Menschen in diese Prozesse hineinbekommen. Dazu werden Sie gleich nachher im Austausch mit den Schülerinnen und Schülern vielleicht noch Einiges hören. Ein digitales Verfahren ist oft eine Brücke, um junge Menschen mit einzubeziehen.

Ich würde mir wünschen, dass wir auf diesem Weg gemeinsam Schritte weitergehen, durchaus in dieser Diskursform und uns gegenseitig beraten, wir aber dann irgendwann auch zu dem konkreten Punkt kommen, an dem wir sagen, wir springen jetzt, probieren bestimmte Dinge aus, unternehmen in diese Richtung Entscheidungsschritte und geben sie stärker in die direktdemokratische Entscheidung, um dann zu schauen, ob es sich nicht wirklich undramatischer entwickelt, als vielleicht der eine oder andere jetzt befürchten mag. Dafür spricht aus meiner Sicht nach den heutigen Einschätzungen der Experten sehr viel. Ich nehme sie sehr ernst, was die Beobachtung der Situation in anderen Ländern angeht.

Vielen Dank.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Danke schön.

Dann würden wir den Tagesordnungspunkt auch bis zur Auswertungssitzung vertagen und dann noch einmal auf die schriftliche Vorlage eingehen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, den Tagesordnungspunkt bis zur Auswertung in der Sitzung am 25. Oktober 2013 zu vertagen.

**Punkt 3** der Tagesordnung:

**Protokoll der 17. Sitzung am 21. Juni 2013 Teil I und II:**

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Hier hätten wir das Protokoll der 17. Sitzung zu beschließen, es ist uns allen zugegangen. Uns sind keine Änderungswünsche ausgerichtet worden. Von daher frage ich in die Runde. – Ich sehe keinen Widerspruch zum Protokoll, dann ist das so beschlossen.

Die Enquete-Kommission billigt das Protokoll der 17. Sitzung vom 21. Juni 2013 Teil I und II einstimmig und erklärt sich mit der Einstellung ins Internet einverstanden.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

**Punkt 4** der Tagesordnung:

**Beschlussfassung über den Terminplan für das Jahr 2014**

**dazu:** Vorlage EK 16/2-233

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Ihnen allen liegt unter diesem Tagesordnungspunkt eine Tischvorlage vor. Das ist der Terminplan für das nächste Jahr, sozusagen unser Fahrplan bis zum Abschlussbericht. Der ist vorab allen Fraktion zugegangen.

Zwei Anmerkungen zu der Vorlage gibt es. Bei dem Märztermin gibt es zwei Termine zur Auswahl. Es hat sich in der Rücksprache mit den Sachverständigen ergeben, dass der 7. März nicht möglich ist.

Das heißt, es wäre ganz klar, wir hätten eine Sitzung am 21. Februar, eine am 21. März, eine am 9. Mai und eine am 4. Juli. Bei dem letzten Termin müsste man ergänzen, dass es nicht um das Verfahren des Zwischenberichts, sondern um das Verfahren des Abschlussberichts geht. Das habe ich in der Vorlage falsch geschrieben. Am 26. September hätten wir einen Reservetermin. Den müssten wir frühzeitig festlegen, damit wir zu diesem Termin eine Anhörung machen können und eine Umsetzung noch möglich ist.

Den Abschlussbericht würden wir am 14. November beschließen, was bedeuten würde, dass wir den dann gedruckten Bericht im Januar-Plenum 2014 diskutieren könnten. Somit bliebe in dieser Legislaturperiode noch viel Zeit, weitere Umsetzungen anzugehen.

Jetzt frage ich in die Runde, mir wurde signalisiert, dass alle Termine soweit in Ordnung sind und wir diese Termine so beschließen können. – Ich sehe Nicken, dann ist der Terminplan für 2014 somit beschlossen.

Die Enquete-Kommission stimmt der Vorlage EK 16/2-233 einstimmig zu.

**Punkt 5** der Tagesordnung:

**Verschiedenes**

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Ich hätte noch einige Anmerkungen betreffend unserer Sitzung am 25. Oktober. In dieser Sitzung werten wir die heutige Sitzung aus. Es gibt einen Hinweis: Der Haushalts- und Finanzausschuss tagt um 13:00 Uhr in diesem Saal. Ich gehe davon aus, dass wir – wenn unsere Sitzung um 10:00 Uhr beginnt – rechtzeitig fertig sein werden, sodass es kein Problem sein wird und wir das zeitlich schaffen.

Die Alternative wäre, früher, um 9:00 Uhr, zu beginnen. – Ich sehe die Rückmeldung, das heißt, die Sitzung am 25. Oktober wird um 10:00 Uhr beginnen.

Dann ist an mich die Bitte herangetragen worden, mir über eine Informationsfahrt Gedanken zu machen. Ich finde die Idee gut, sich Ideen von außerhalb zu holen. Es gibt eine Idee, in die Wachau zu fahren, weil andere Ausschüsse auf ihrer Informationsfahrt festgestellt haben, dass es dort viel zu Bürgerbeteiligungen gibt. Ich stelle das zur Diskussion. Für weitere Vorschläge bin ich jederzeit offen. Wir könnten das bei der nächsten Sitzung unter Verschiedenes noch einmal diskutieren. Das wäre ein mögliches Ziel einer Informationsfahrt, die wir noch im Rahmen der Enquete wahrnehmen könnten.

Eine Sache würde ich Ihnen noch mitgeben. In der nächsten Sitzung am 13. September müssen wir den Beschluss für unsere Anhörung „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ fassen. Da können wir nur die Zahl der Anzuhörenden beschließen, aber wenn wir bis zum 13. September soweit sind, Leitfragen und Personen zu benennen, können wir das in der Sitzung gern machen.

Gibt es weitere Punkte unter Verschiedenes? – Ja, Frau Kohnle-Gros.

**Frau Abg. Kohnle-Gros:** Ich habe eine Frage an Frau Staatssekretärin Kraege. Die Kollegin Susanne Ganster hat eine Kleine Anfrage gestellt, Drucksache 16/2550. Der Titel lautet „Ergebnisse der Straßenzustandserfassung der Landesstraßen 2012“. Die Landesregierung hat darauf geantwortet. Mir geht es darum, diese Kleine Anfrage in den Zusammenhang mit dem Open-Data-Portal zu stellen. Würden Sie sich bitte die Anfrage anschauen und vielleicht dem Ausschuss, wie Sie das das letzte Mal auch gemacht haben, sagen, wann das vielleicht in das Open-Data-Portal gestellt wird und wenn nicht, warum nicht?

**Frau Staatssekretärin Kraege:** Das machen wir gern.

**Frau Vors. Abg. Schellhammer:** Gibt es weitere Punkte unter Verschiedenes? – Das ist nicht der Fall, dann wünsche ich Ihnen allen ein schönes sonniges Wochenende.

Vielen Dank.

gez. C. Berkhan