



quergedacht

in Baden-Württemberg



Gehörtwerden oder Mitentscheiden

Wann macht Bürgerbeteiligung in Kommunen einen Unterschied?



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Fritz-Erler-Forum
Baden-Württemberg

Editorial



Quer gedacht

Immer mehr Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen möchten sich beteiligen und mitentscheiden. Die „Politik des Gehörtwerdens“ ist auch ein wichtiges Thema für die Landesregierung. Bei unserer Tagung Ende Oktober 2012 in Stuttgart haben wir eine Bestandsaufnahme versucht: Welche Erfahrungen haben wir mit Beteiligungsformen in den Kommunen gemacht, welche Neuerungen machen Sinn? Wichtig war uns die Schnittstelle von verbindlichen und unverbindlichen Beteiligungsformen, denn durch eine fair gestaltete direkte Demokratie können die Bürger/innen zu eigenständigen Akteuren werden. Auch war es uns ein Anliegen zu diskutieren, wie Beteiligungsmöglichkeiten so gestaltet werden können, dass alle sozialen Gruppen möglichst gleichberechtigt teilhaben. Die Ergebnisse der Tagung in Kooperation mit Mehr Demokratie e.V. und mit Unterstützung der Stiftung Mitarbeit e.V. fassen wir in dieser Dokumentation zusammen.

Dr. Sabine Fandrych
Leiterin des Fritz-Erler-Forums

Inhalt

Nehmen Sie Demokratie ernst!	2
Kommunale Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg	4
Bürgerbeteiligung im Praxistest	7
Fünf Stellschrauben für mehr Beteiligung	11
Vorbild oder Mittelmaß – Wohin geht die Reise?	12
Stimmen der Teilnehmenden	15

„Nehmen Sie Demokratie ernst!“

Bürgerbeteiligung verlangt Mut, behauptet der Politikwissenschaftler Roland Roth. Und er skizziert Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in der politischen Diskussion in Deutschland und was getan werden muss, um diese voranzubringen.

„Was Fukushima für den Ausstieg aus der Atomenergie war, bedeutet Stuttgart 21 für die Debatte über Bürgerbeteiligung“, beginnt *Prof. Dr. Roland Roth* seinen Vortrag zum Auftakt der Veranstaltung in Stuttgart. „In den öffentlichen Debatten hat sich ein politischer Dammbbruch vollzogen. Gegen mehr Demokratie ist heute fast niemand mehr.“

Es sei unstrittig, so der Experte, dass direkt-demokratische Formen die repräsentativen Strukturen ergänzen, vertiefen oder verbessern könnten, nicht aber ersetzen. Starke Vorbehalte gebe es allenfalls noch gegen direkte Demokratie auf Bundesebene. „Aber“, betont der Politikwissenschaftler, „Beteiligung ist eine Sache, die der Demokratie gut tut“.

„Suche nach mehr Demokratie“

Jenseits von Personal- und Parteientscheidungen, die bei einer Wahl getroffen werden, komme es bei Sachvoten auf Gehörtwerden und Mitentscheiden an, erklärt Roth das Wesen von Bürgerbeteiligung. „Man wird nicht ‚gehört‘, wenn dies ohne Bedeutung für politische Entscheidungen bleibt.“ Oft dürfte es bereits genügen, dass direkt-demokratische Möglichkeiten vorhanden sind und auch genutzt werden können. Denn, „Beteiligung bedeutet auch Druck zum Zuhören auszuüben. Und ein Bürgerentscheid hilft definitiv beim Zuhören.“ Eine breite Beteiligung Sorge zudem für eine bessere Qualität der Entscheidung, für eine stärkere Legitimation und Akzeptanz. Und schließlich für ein Gefühl der Verantwortlichkeit für das Beschlossene.

Weltweit, bekräftigt der Professor, suchen die Menschen nach mehr Demokratie. „Auch wir Deutschen sind zunehmend weniger bereit, Entscheidungen einfach so hinzunehmen.“ Heute könnten wir außerdem nicht nur von direkten Beteiligungsformen in der Schweiz lernen, sondern auch von Bürgerhaushalten in Lateinamerika.

Gegenreden und Widerstände

Dennoch gibt es eine Fülle von Einwänden und Kritik von Bürgerbeteiligungsgegnern: Direkte politische Beteiligung sei ein Eliten- oder Rentnerprojekt, da sich nur diese Bevölkerungsgruppen den mit Bürgerbeteiligungsverfahren verbundenen Zeitaufwand leisten könnten. Diese Sichtweise ignoriert laut Roth allerdings die ohnehin seit den 1970er Jahren stets wachsende Ungleichheit von repräsentativen Formen und den Fakt, dass es sich bei Bürgerbeteiligungsprozessen, anders als bei Wahlen, um spezifische Entscheidungen handelt, die nicht alle betreffen oder interessieren.

Auch die Gemeinwohlorientierung der Politik leide unter mehr direkter Beteiligung, ist ein weiterer Kritikpunkt der Skeptiker. „Aber wie gemeinwohlorientiert ist denn das, was in den Parlamenten passiert?“, fragt der Experte und weist darauf hin, dass es bislang keinen politikwissenschaftlichen Beweis dafür gibt, dass repräsentative Strukturen prinzipiell gemeinwohlorientierter sind. Im Unterschied zu Lobbyismus beispielsweise, müssten sich Bürgerinitiativen zumindest



einer öffentlichen Debatte stellen und würden sich dadurch auch verändern.

Manch ein Kritiker ist gar der Meinung, dass die Qualität politischer Entscheidungen bei Bürgerbeteiligungsverfahren leidet: das Expertenwissen würde entwertet werden, die Verfahren dauerten zu lange und die Komplexität der Themen würde unterschätzt, so ihre Argumente. Roths Antwort darauf: „Wir sollten endlich so selbstbewusst sein, dass wir Expertokratie als undemokratisch zurückweisen!“

Misstrauenskultur in Deutschland

Der Politikwissenschaftler bescheinigt der deutschen Debatte über Bürgerbeteiligung eine Abwehrsemantik. Für ihn eine Spätwirkung des Weimar-Komplexes, als in Erinnerung an das Hitler-Regime in der Nachkriegszeit direktdemokratische Formen als Bedrohung für die repräsentative Demokratie gesehen wurden. Volksabstimmungen und andere Beteiligungsformen seien aber schon alleine deshalb wichtig, weil sie den eigentlich bedeutsamen Debatten und Diskussionsprozessen innerhalb der Gesellschaft Nachdruck verleihen.

Auf der Suche nach den Ursachen für wenig Bürgerbeteiligung in Deutschland, findet Roland Roth noch weitere Gründe: Aufgrund von Bescheidenheit fehle es den Menschen in Deutschland an konkreten Utopien, Beteiligungsansprüche bewegten sich immer noch stark in der Theorie und erscheinen als provinziell, da Erfahrungen in anderen Ländern kaum wahrgenommen würden. Auch konzentrierten sich die Forderungen auf wenige Themenbereiche vor allem im kommunalen Bereich, sagt der Politikwissenschaftler. Hinzu komme, so Roth, eine autoritäre Gegenbewegung in vielen wichtigen Politikfeldern, die Bürgerbeteiligung nicht einmal bei wesentlichen Gesetzen in Betracht ziehe. Kurzum: „Es herrscht eine Misstrauenskultur in Deutschland, die kein Vertrauen in Bürgerbeteiligung hat.“ Da helfe es wenig, wenn zusätzlich auch noch

unrealistische Erwartungen an die Beteiligungsformen geknüpft würden, so der Experte.

Bürgerdemokratie als Programm

Roth wirft einen Blick auf die Geschichte der Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg und attestiert ihr nach einer langen Zeit des Stillstands heute viel Aktivität. „Baden-Württemberg geht einen Weg, der auf den ersten Blick ungeduldig wirkt, aber im Kern durchaus Logik hat.“ Bislang sei es das einzige Bundesland, das Bürgerdemokratie zum Programm erhoben habe. Insbesondere das Verwaltungshandeln soll langfristig bürgerfreundlicher werden und Gemeinden spielen dabei eine wichtige Rolle. „Letztlich wird aber der geplante Gesetzesentwurf, der Volksabstimmungen auf Landesebene und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene erleichtern soll, darüber entscheiden, wie weit das Bundesland geht. Noch steckt die Beteiligungsdemokratie in Baden-Württemberg in den Anfängen.“

Musterland in Sachen Beteiligung

Was also sind die Maßnahmen, die ergriffen werden müssen, um Baden-Württemberg zu einem „Musterland in Sachen

Beteiligung“ zu machen? „Dazu braucht es zunächst einmal den Mut, zumindest das Beteiligungsniveau umzusetzen, das bereits in den anderen Bundesländern umgesetzt wurde“, fordert der Experte. Zusätzlich dazu aber, meint Roth, müsse an einer Reihe weiterer Stellschrauben gedreht werden: Zum Beispiel Kinder- und Jugendbeteiligung in der Landesverfassung und der Gemeindeordnung verbindlich zu verankern. Dies gelte übrigens auch für die politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund. Außerdem wären mehr Mitspracherechte in der Bildung wichtig. „Und warum gibt es bislang keine lokalen, regionalen und landesweiten Demokratie-Audits, in denen die Bevölkerung unabhängig von aktuellen Konflikten ihre eigenen Schwerpunkte in Sachen verbesserter Beteiligung formulieren kann?“

Letztendlich müssten Politik, Parteien und Parlamente noch immer für mehr Plebiszite gewonnen werden, so der Professor. „Es braucht neue Leitbilder, die Bürgerbeteiligung als Qualitätsmerkmal parlamentarischer Arbeit ausweisen.“ Nur dann, schlussfolgert Roth, könne mit Bürgerbeteiligung eine verbesserte Transparenz in Entscheidungsprozessen, eine gleiche Augenhöhe von Bürger/innen und Politiker/innen, öffentliche Unterstützung durch die Politik und Inklusion erreicht werden.

Zur Person

Prof. Dr. Roland Roth forscht und lehrt an der Hochschule Magdeburg-Stendal mit den Themenschwerpunkten Kommunalpolitik und politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland. Seine Habilitationsschrift trägt den Titel „Demokratie von unten: Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution.“ Roth gehört zu den Gründern des Komitees für Grundrechte und Demokratie. Des Weiteren ist er Mitglied im wissenschaftlichen Beirat von Attac.



Kommunale Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg

In einer nicht-repräsentativen Studie hat der Soziologe Daniel Kohler den aktuellen Stand von Bürgerbeteiligung in Gemeinden untersucht und Praktiker und Experten zu ihren Erfahrungen befragt.

Bürgerbeteiligungsverfahren reichen von Bürgerinitiativen über einzelne, projektbezogene Beteiligungsprozesse, bis hin zur Entwicklung von Leitlinien für eine institutionalisierte Durchführung von Beteiligung. Sie sind eine Antwort auf die Forderung nach mehr Mitsprache und Mitentscheidungsmöglichkeiten, manchmal auch der Ausdruck einer grundlegenden Unzufriedenheit mit den getroffenen Entscheidungen in einer Kommune. Sie gelten als Mechanismus zur Diskussion und in guten Fällen führen sie bis zu einer Konsens- oder Kompromissfindung. Bürgerbeteiligung ist eine Bezeichnung für eine Vielzahl von Verfahren, die streng wissenschaftlich gesehen, oft nicht viel miteinander gemein haben.

Zunächst einmal ist Bürgerbeteiligung von direkter Demokratie abzugrenzen, obwohl diese beiden Begriffe häufig synonym verwendet werden. Denn während direkte Demokratie auf eine Entscheidung der Bürger/innen abzielt, sind Bürgerbeteiligungsverfahren auf einen Kompromiss zwischen allen Beteiligten und als eine Empfehlung an den Gemeinderat ausgelegt.

Eine zweite, wichtige Unterscheidung ist die zwischen Bürgerbeteiligung und Bürgerschaftlichem Engagement. Obwohl der Schwerpunkt bei Bürgerschaftlichem Engagement auf der Mitarbeit der Bürger/innen und bei Bürgerbeteiligung auf der Einbeziehung der Bürger/innen in die kommunale Entscheidungsfindung liegt,



sind die Übergänge oft fließend. Denn beide Formen bedingen sich in gewisser Weise gegenseitig. Auch die Bürgerinformation und die gesetzlich vorgeschriebene frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung gehören zur Bürgerbeteiligung. Erstere bezeichnet ein Verfahren, in dem eine Gemeinde die Bürger/innen über ihr Vorhaben informiert, z.B. im Rahmen einer Bürgerversammlung. Die Grenzen zur Beteiligung sind dabei mitunter fließend, weil auch bei solchen Versammlungen Mechanismen der Beteiligung eingebunden werden können. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung meint sowohl eine frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Vorhaben der Gemeinde, als auch das Auslegen der Pläne für einen Monat.

Im Kern geht es in dieser Studie also um Verfahren, bei denen Vertreter/innen von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft in einer Gemeinde zusammenkommen, um einen Vorschlag für den Gemeinderat zu erarbeiten.

Definition

Bürgerbeteiligung meint hier: Untersuchung formell nicht vorgeschriebener, diskursorientierter Verfahren, bei denen die Bürger/innen aktiv ihre Vorschläge für die politische Gestaltung einbringen.

Ziel der Untersuchung war es, einen ersten Überblick über Quantität und Qualität der verschiedenen Bürgerbeteiligungsverfahren in Baden-Württemberg zu erhalten.

Untersuchungsdesign

Die Untersuchung basiert auf zwei Säulen:

1. einer Recherche über die durchgeführten oder geplanten Bürgerbeteiligungsverfahren aller Gemeinden in Baden-Württemberg, soweit diese auf den jeweiligen Internetseiten der Kommunen präsentiert wurden. Erfasst wurden dabei sowohl die Themenstellung, die Methode, als auch der Zeitpunkt der Durchführung.
2. einer Befragung, die Aufschlüsse über die Qualität und die wichtigsten Erfolgsfaktoren der Maßnahmen liefern soll. Zu diesem Zweck wurde zum einen ein E-Mail-Fragebogen an Verwaltungsangestellte, Politiker/innen und Bürger/innen in verschiedenen Gemeinden versandt und zum anderen eine Reihe von halbstandardisierten Leitfadeninterviews mit den folgenden Expert/innen geführt: *Beate Weber-Schuerholz*, frühere Oberbürgermeisterin von Heidelberg, *Prof. Helmut Klages*, Verwaltungs-

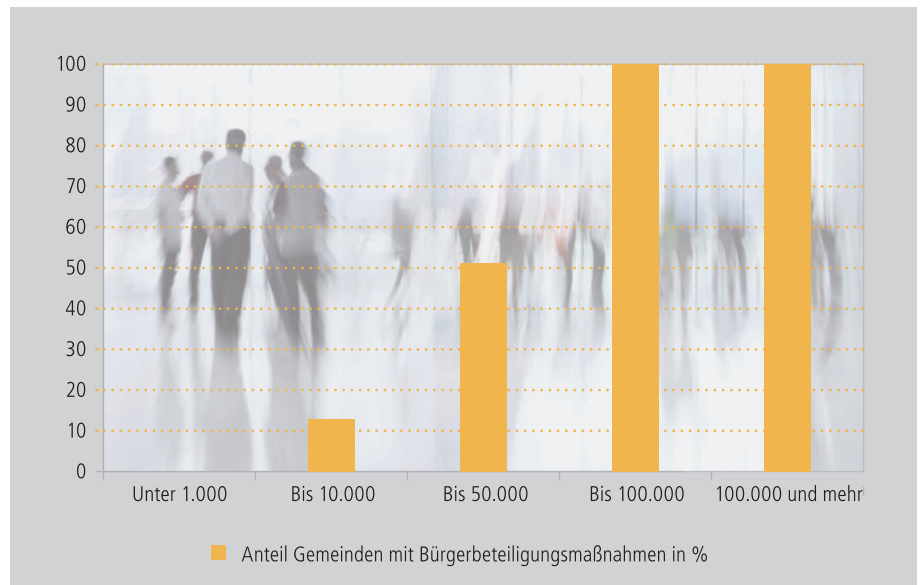


wissenschaftler und Mitglied im Netzwerk Bürgerbeteiligung, *Dr. Angelika Vetter*, Politikwissenschaftlerin an der Universität Stuttgart und *Timo Buff*, Freier Stadtplaner und Moderator für Bürgerbeteiligungsmaßnahmen.

Ergebnisse der Internetrecherche

Die Auswertung der gewonnenen Daten ergab, dass nur 239 der 1.101 Gemeinden in Baden-Württemberg auf ihrer Website darüber informiert haben, Bürgerbeteiligungsmaßnahmen bereits durchgeführt zu haben oder zu planen. In 177 Gemeinden bezogen sich die Verfahren laut der Studie auf die „Lokale Agenda 21“, die Umsetzung einer 1992 auf der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro verabschiedeten Agenda zum Thema Nachhaltigkeit. Des Weiteren wurde in insgesamt fünf Gemeinden ein Bürgerhaushalt durchgeführt.

Wenn man den prozentualen Anteil der Gemeinden, die Bürgerbeteiligungsmaßnahmen durchführen, nach Gemeindegrößen gruppiert (siehe Abb.), scheint es einen Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und Bürgerbeteiligungsverfahren zu geben. Alle baden-württembergischen Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern führen Bürgerbeteiligungsmaßnahmen der einen oder anderen Art durch. Bei Einwohnerzahlen unter 50.000 sinkt die Anzahl der Gemeinden, bis schließlich bei einer Einwohnerzahl von unter 1.000 keine der Gemeinden mehr Beteiligungsverfahren durchführt oder plant. Bei dieser Verteilung ist allerdings zu beachten, dass die Internetrecherche nur Gemeinden erfassen kann, die ihre Bürgerbeteiligungsmaßnahmen auch veröffentlichen. Es fragt sich also, ob der Wunsch nach Beteiligung in den kleinen Gemeinden nicht vorhanden oder nicht umgesetzt wird, oder ob es hier andere Mechanismen der Beteiligung gibt, die keiner speziellen formalen Struktur bedürfen.



Ergebnisse der Befragung

Die Befragung von Bürgerbeteiligungsexpert/innen und Praktikern, wie Bürgerbeteiligungsverfahren erfolgreich durchgeführt werden können und worauf dabei zu achten ist, ergab folgende Ergebnisse:

Bürgerbeteiligungsmaßnahmen führen bei vielen Themen zum Konsens unter den Beteiligten, in manchen Fällen ist allerdings auch keine Einigung möglich. Frau Weber-Schuerholz schätzt die Verteilung folgendermaßen: 75 bis 80 Prozent der Themen sind völlig unstrittig, in 12 bis 15 Prozent der Fälle kann ein Kompromiss erzielt werden und in den restlichen Fällen führt Bürgerbeteiligung zu keinem Ergebnis.

Damit die Bürger/innen den Beteiligungsprozess akzeptieren, müssen der Verlauf, die Ergebnisse und die Implementierung transparent kommuniziert und gegebenenfalls noch einmal mit Bürgerbeteiligung überprüft werden. Dies wurde sowohl von den Expert/innen, als auch von den Teilnehmer/innen an der E-Mail-Befragung gefordert. Nur so kann sichergestellt

werden, dass mit der Mitarbeit und den Ergebnissen an einem Bürgerbeteiligungsverfahren ernsthaft umgegangen wird.

Die Vermeidung sozialer Selektion muss von den Veranstaltern der Bürgerbeteiligungsmaßnahmen aktiv betrieben werden. Das Angebot von Veranstaltungen alleine reicht nicht aus. Unter den befragten Expert/innen herrscht Einigkeit darüber, dass gerade diejenigen Bevölkerungsgruppen, die weniger zur Beteiligung neigen, mit besonderen Maßnahmen eingebunden werden müssen.

Die Verwaltung trägt die Hauptarbeit bei der Durchführung von Bürgerbeteiligung. Ihre Unterstützung ist daher besonders wichtig. Verwaltungsangestellte müssen zunächst auf Bürgerbeteiligungsverfahren vorbereitet sein, die ja von den normalen Entscheidungsverfahren abweichen. Zudem sollte vor Beginn von Bürgerbeteiligungsmaßnahmen der Verhandlungsgegenstand und das Vorgehen klar definiert werden. Einer der Befragten forderte eine Auslagerung der Veranstaltungsleitung an externe Dienstleister.

Der Erfolg von Bürgerbeteiligungsmaßnahmen und die Beteiligungskultur in einer Gemeinde bedingen sich gegenseitig. Die Bürgerschaft muss von der Ernsthaftigkeit der Beteiligung überzeugt werden, bevor sich eine Beteiligungsbereitschaft einstellt. Die im Rahmen der Studie befragten Gemeinderäte zeigten sich skeptisch in Bezug auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zu konstruktiver Zusammenarbeit. Die Expert/innen hingegen sind sich einig, dass sich erfolgreich durchgeführte Bürgerbeteiligungsmaßnahmen positiv auf die Diskussionskultur in einer Gemeinde auswirken und damit im besten Falle eine regelrechte Beteiligungslaune in der Bevölkerung auslösen. Dieser Mechanismus funktioniert allerdings auch in der Gegenrichtung: gescheiterte Bürgerbeteiligungsmaßnahmen können dazu führen, dass sich die Teilnehmungsneigung in der Bevölkerung verschlechtert.

Erfolgsfaktoren für Beteiligung

Als Grundvoraussetzung für den Erfolg von Bürgerbeteiligungsverfahren sehen die Experten Beate Weber-Schuerholz und Angelika Vetter die Offenheit der Beteiligten. Während die ehemalige Heidelberger Oberbürgermeisterin Weber-Schuerholz dabei die Rolle der Verwaltung betont, die hier Problemlösungen akzeptieren muss, die nicht aus dem eigenen Haus kommen, fordert die Politikwissenschaftlerin Vetter die Offenheit von Seiten der Bürger/innen, die in den Diskussionen nicht ausschließlich auf die Durchsetzung der eigenen Position pochen sollten.

Auch Prof. Klages identifiziert die Unterstützung der Verwaltungsspitze als wichtigsten Erfolgsfaktor. Hier betont der Verwaltungswissenschaftler zum einen die Bereitstellung von Ressourcen, die eine Verwaltung für die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren brauche, zum anderen aber auch die Bereitschaft der Verwaltung zur Mitarbeit.



Nach Ansicht von Timo Buff ist eine wohlüberlegte Basis der wichtigste Faktor für Erfolg. Nur wenn der Beteiligungsgegenstand und das Verfahren von Anfang an genau festgelegt sind, kann vermieden werden, dass es zu Frustrationen im Verlauf des Prozesses kommt.

Ein Bürgerbeteiligungsverfahren gilt dann als erfolgreich, wenn es zu einer konstruktiven Diskussion geführt hat und die Beteiligten in den Punkten, in denen ein Konsens oder Kompromiss möglich war, zu einer Einigung gekommen sind. Dies ist unter zwei Bedingungen möglich:

1. Offenheit und Beteiligungsbereitschaft der Bürger/innen und
2. Offenheit und Engagement der Verwaltung

Dass auch der Gemeinderat mit dem Verfahren einverstanden sein muss, versteht sich von selbst, da er das Ergebnis eines Bürgerbeteiligungsverfahrens sonst nach Belieben ignorieren könnte.

Wenn eine der beteiligten Gruppen gegen den Willen der anderen ein Bürgerbeteiligungsverfahren durchsetzt, ist das Verfahren zum Scheitern verurteilt und

verschlechtert die Erfolgsaussichten eventueller nachfolgender Verfahren.

Fazit:

Bürgerbeteiligungsverfahren eignen sich in erster Linie nicht als Interventionsmittel in der kommunalen Politik. Sie müssen von allen Seiten gewollt werden, insbesondere von der Verwaltung.

Zwei Thesen zum Schluss

1. Die Anzahl und Art der durchgeführten Bürgerbeteiligungsverfahren eignen sich genauso wenig wie die Anzahl der durchgeführten Bürgerentscheide als Indikator für die Qualität der Entscheidungsfindung in einer Gemeinde.
2. Die beste Möglichkeit, diskurs- und konsensorientierte Entscheidungsfindungsverfahren in den Kommunen zu stärken, ist die Erleichterung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Diese Maßnahme könnte zu einer größeren Bereitschaft der Gemeindeorgane führen, sich mit den Bürgerinnen und Bürgern einvernehmlich zu verständigen.



Bürgerbeteiligung im Praxistest

Am Nachmittag finden vier verschiedene Themenforen statt. Inspiriert von Impulsen der eingeladenen Experten diskutieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aktuelle Fälle von Bürgerbeteiligung und bringen eigene Gedanken und Vorschläge ein.



Forum 1: Wie greifen unverbindliche Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie ineinander?

Input: Andrea Reister,
RAI-Kanzlei Weinheim
Moderation: Dr. Edgar Wunder
Mehr Demokratie e.V.

In Weinheim haben 5.000 Bürgerinnen und Bürger vor über einem Jahr ein Bürgerbegehren unterschrieben, um die Bebauung des Naherholungsgebiets „Breitwiesen“ zu verhindern, wozu zunächst eine Änderung des Flächennutzungsplans notwendig gewesen wäre. Die Stadt Weinheim gab daraufhin ein Rechtsgutachten in Auftrag, um die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu prüfen. Das Ergebnis: Da die Bauleitplanung betroffen sei, sei es unzulässig. Dies steht im Widerspruch zur Rechtsauffassung der Bürgerinitiative, wonach zumindest das „Ob“ von Bauleitplanungen in Baden-Württemberg bürgerentscheidsfähig ist. Der Gemeinderat hat bis heute keine endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit des Begehrens getroffen.

Nach dem Bürgerbegehren initiierte die Stadt Weinheim stattdessen ein unverbindliches Bürgergutachten, in dem zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger in zwei Bürgerräten unter der Anleitung von Wissenschaftlern kompetente Empfehlungen in der Sache abgeben sollten. Die zwei Bürgerräte kamen zu gegensätzlichen Ergebnissen, so dass nach wie vor keine Lösung in Aussicht ist.

Ein Versuch des Gemeinderats, selbst einen Bürgerentscheid herbeizuführen, scheiterte an der im Gemeinderat notwendigen 2/3-Mehrheit und daran, dass sich der Gemeinderat nicht auf eine konkrete Frageformulierung des Bürgerbegehrens einigen konnte. Seitdem führen die Stadt Weinheim und die Bürgerinitiative einen Rechtsstreit.

Folgende Empfehlungen werden von den Teilnehmenden des Forums formuliert:

Zeitpunkt und Form von Bürgerbeteiligung beachten: Ist bereits ein Bürgerbegehren eingereicht, ist es fraglich, ob zu einem so späten Zeitpunkt eine unverbindliche Bürgerbeteiligung noch befriedend wirken kann.

Rechtsunsicherheiten beseitigen: Der Gegenstand „Bauleitplanung“ muss nach dem Vorbild anderer Bundesländer auch in Baden-Württemberg voll bürgerbegehrensfähig werden. Bei den Einschränkungen in § 21 Abs. 2 der baden-württembergischen Gemeindeordnung muss – wie z.B. in Bayern – der Ausschlussgrund „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“ gestrichen werden.

Frühzeitig Gesprächsbereitschaft signalisieren: Statt Rechtsgutachten zur Abwendung von Bürgerbegehren anzuführen, sollten Gemeinden frühzeitig das Gespräch mit Bürgerinitiativen suchen.



Forum 2: Erfahrungen mit dem Beteiligungsverfahren „Faktencheck für die Rheinquerung“

Input: Hartmut Weinrebe,
Geschäftsführer BUND Mittlerer Oberrhein
Moderation: Christian Büttner,
Landesgeschäftsführer Mehr Demokratie e.V.

Eines der ersten Beteiligungsprojekte der neuen Landesregierung in Baden-Württemberg ist der Faktencheck „Leistungsfähige Rheinquerung“ zu einer weiteren Autobrücke über den Rhein. Zu einem Workshop, der während des laufenden Planfeststellungsverfahrens vergangenes Jahr stattgefunden hat, wurden Vertreter aus Gemeinden, Verbänden und der Wirtschaft eingeladen. Zwei Tage lang konnten sie den Landesverwaltungen und ihren Gutachtern Fragen zum geplanten Vorhaben stellen. Auch das Publikum konnte schriftlich Fragen einreichen.

Im Ergebnis stehen den Verbänden nun mehr Informationen zur Verfügung. Zudem richteten die beiden Landesregie-

rungen eine Arbeitsgruppe ein, die noch offene Fragen bearbeitet.

Das Verfahren war nach Meinung des Inputgebers *Hartmut Weinrebe* zwar nicht in allen Punkten transparent, wie z.B. bei der Vorbereitung, alles in allem sei es jedoch eine faire Informationsveranstaltung gewesen.

Folgende Empfehlungen werden von den Teilnehmenden des Forums formuliert:

Bürgerbeteiligung in Mehrebenenprojekten regeln: Bürgerbeteiligung von Bewohnern einer betroffenen Region sind bei Landes- oder Bundesprojekten nach wie vor problematisch.

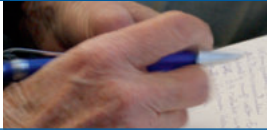
Wie können Bürgerinnen und Bürger bei Vorhaben mit mehreren Entscheidern und Planern auf verschiedenen Ebenen (Bund, Land, Kommune) beteiligt werden? Soll sich die Beteiligung auf das Gesamt-

projekt oder auf Einzelentscheidungen beziehen?

Zeitpunkt des Beteiligungsverfahrens vorverlegen: Bürger/innen müssen bei Großprojekten in einem frühen Stadium, auf jedem Fall vor dem Planfeststellungsverfahren, miteinbezogen werden. Sonst kann die Ergebnisoffenheit wegen nachfolgender Teilentscheidungen nicht garantiert werden.

Kreis der Beteiligten bestimmen: Bei großen Verkehrsprojekten gibt es sowohl Betroffene von den Um- oder Neubau-maßnahmen als auch mögliche Nutzer der neu geschaffenen Verkehrswege.

Wie ist der Kreis der Teilnehmer an einem Bürgerbeteiligungsverfahren zu definieren? Sind künftige Nutzer beteiligungsbefugt?



Forum 3: Best Practice Beispiel Heidelberg: Erarbeitung von Beteiligungsleitlinien

Input: PD Dr. Angelika Vetter,
Universität Stuttgart
Moderation: Bettina Bunk,
Politikwissenschaftlerin

Die Stadt Heidelberg hat sich mit ihren „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ zum Ziel gesetzt, Bürgerbeteiligung erstmals über den gesetzlich vorgesehenen Rahmen hinaus zu institutionalisieren. Ein Arbeitskreis mit Vertreter/innen aus Politik, Bürgerschaft und der Verwaltung hat unter professioneller Leitung innerhalb eines Jahres einen Entwurf erarbeitet, der im Juli 2012 vom Gemeinderat verabschiedet wurde.

Die Leitlinien beinhalten konkrete Verfahren zur Initiierung von Bürgerbeteiligung, Begleitung von Planungsprozessen und damit einen hohen Grad an Verbindlichkeit für die Kommunalverwaltung. Eine Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung ist dabei ein kontinuierlicher Ansprechpartner.

Eine Vorhabenliste wird von der Stadtverwaltung in Abstimmung mit dem Gemeinderat erstellt, fortlaufend aktualisiert, im Internet veröffentlicht und in den Bürgerämtern ausgelegt. Anregungen für eine Bürgerbeteiligung können von den Bürger/innen selbst, von Bezirksbeiräten, aus dem Gemeinderat, vom Jugendgemeinderat, dem Ausländer- und Migrationsrat oder vom Oberbürgermeister kommen. Art und Umfang der Beteiligung sollen kontinuierlich und an die verschiedenen Planungsphasen angepasst werden.

Von den Teilnehmer/innen wird unter anderem diskutiert, dass die Bürgerschaft nicht selbst Vorschläge für die Vorhabenliste der Stadtverwaltung einbringen und darüber entscheiden kann, da das Verfahren auch die vorhandenen reprä-

sentativen Strukturen stärken soll. Weitere Themen sind die Gefahr einer Instrumentalisierung von Beteiligungsverfahren durch die Verwaltung, bzw. eine mögliche Überforderung, sowie der Umgang mit der hohen Erwartungshaltung von Bürgerinnen und Bürgern.

Folgende Empfehlungen werden von den Teilnehmenden des Forums formuliert:

Bürgerbeteiligung institutionalisieren: Wenn Beteiligung anhand der Leitlinien nach einem festen Muster verläuft, entsteht die Möglichkeit einer Verstetigung des Bürgerschaftlichen Engagements.

Bürgerbeteiligung früh ermöglichen: Durch eine Institutionalisierung können Bürgerbeteiligungsverfahren zu einem frühen Zeitpunkt und ergebnisoffen realisiert werden. Neue Themenfelder sowie einen größerer Spielraum für bürgerliche Mitwirkung können erschlossen werden.

Beteiligungskultur wandeln: Nur wenn ein Umdenken in Politik, Verwaltung und der Bürgerschaft stattfindet, kann sich Bürgerbeteiligung langfristig durchsetzen. Beteiligung verlangt einerseits eine frühzeitige Information der Bürger/innen und darf nicht behindert werden. Andererseits müssen Gemeindemitglieder die Motivation aufbringen, sich tatsächlich stärker in Entscheidungsprozesse einzubringen.





Forum 4: Bürgerbeteiligung und Inklusion: Wie erreichen wir auch sozial benachteiligte Menschen?

Input: Dr. Lisa Küchel,
Weeber + Partner, Institut für
Stadtplanung und Sozialforschung
Moderation: Dr. Sabine Fandrych,
Leiterin des Fritz-Erler-Forums
Baden-Württemberg

Quartiersmanagerin *Lisa Küchel* stellt das Konzept der aufsuchenden Bürgerbeteiligung anhand des Programms ‚Soziale Stadt‘ in Stuttgart-Hallschlag vor.

Dieses richtet sich an unterrepräsentierte Gruppen wie Geringverdiener, Alleinerziehende, Kinderreiche, Personen mit Sprachbarriere, sozial Isolierte und versucht diese durch aktivierende Projekte wie Erzählcafés, Mitmachaktionen, kulturelle Veranstaltungen, persönliche Ansprache und unterschiedliche Medien zu erreichen. Um diese Zielgruppen zu erreichen, werden unter anderem ‚Brückenpersonen‘ identifiziert. Es sei wichtig dort hinzugehen, wo die Menschen sich aufhalten und sich auch an ihrem Kalender zu orientieren, so die Inputgeberin.

Durch diesen Methodenmix könne man mehr Transparenz in der Gestaltung des Quartiers schaffen, Ideen generieren und Lernprozesse anstoßen, Netzwerke aufbauen, die auch für Bürgerengagement nutzbar gemacht werden können. Dies sei auch ein wichtiger Faktor, aber keine Garantie für politisches Engagement.

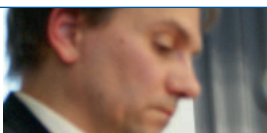
In der Diskussion wird der Ansatz ‚Soziale Stadt‘ zwar positiv bewertet; allerdings werden auch seine Grenzen kritisch diskutiert: die fehlende Nachhaltigkeit und Verstetigung solcher Prozesse; seine örtliche Begrenztheit, die einerseits zur Stigmatisierung bestimmter Viertel weiter beitragen könnte, als auch ungeeignet sei, strukturelle Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung zu bekämpfen. Es besteht keine Einigkeit darüber, ob solche Projekte lediglich zur Abfederung bzw. ‚Ruhigstellung‘ sozialer Brennpunkte dienen, oder dem echten ‚Empowerment‘.

Folgende Empfehlungen werden von den Teilnehmenden des Forums formuliert:

Gerechte Bildungslandschaften schaffen: Soziale Ungleichheit und Benachteiligung können vor allem über ein faires Bildungssystem abgebaut werden. Auch Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie müssen in der Schule gelehrt und eingeübt werden.

Bürgerbeteiligung nachhaltig fördern: Gerade in ‚Brennpunktvierteln‘ müssen Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie auch nach Ablauf eines Programms wie ‚Soziale Stadt‘ strukturell und finanziell weiter gefördert werden.

Beteiligungsformen den Zielgruppen anpassen: Die Methoden der Bürgerbeteiligung müssen sich differenziert nach Zielgruppen ausrichten. Insgesamt dürfen die strukturellen Ursachen von sozialer Polarisierung nicht aus den Augen verloren werden.



Fünf Stellschrauben für mehr Beteiligung

Dr. Edgar Wunder über die fünf zentralen Stellschrauben an denen Bürgerbegehren in der Regel scheitern und ihren Reformbedarf

Baden-Württemberg liegt im Vergleich zu anderen Bundesländern im Hinblick auf Bürgerbeteiligungsverfahren weit hinten: Im Durchschnitt findet in einer baden-württembergischen Gemeinde gegenwärtig nur alle 90 Jahre ein Bürgerbegehren statt – in Bayern alle 15. „Wie schaffen wir es in Baden-Württemberg aufzuholen?“, fragt *Dr. Edgar Wunder*, Landesvorstand von Mehr Demokratie e.V., in seinem Vortrag und skizziert die fünf zentralen Stellschrauben, die verändert werden müssten, um die formale Unzulässigkeit von Bürgerbegehren nach unten zu korrigieren und damit die Anzahl erfolgreicher Bürgerbegehren zu erhöhen:

1. Einreichungsfrist

Die Einreichungsfrist von sechs Wochen nach einem Gemeinderatsbeschluss ist der häufigste Grund, warum Bürgerbegehren in Baden-Württemberg scheitern. Laut Wunder hat eine bloße Verlängerung der Frist jedoch keinen Effekt: Mehr Demokratie e.V. empfiehlt die Frist entweder ganz abzuschaffen oder ihren Ankerpunkt nach dem Vorbild der Landesebene zu verändern, d.h. eine fixe Sammelfrist unabhängig von Ratsbeschlüssen einzuführen.

2. Kostendeckungsvorschlag

Der Kostendeckungsvorschlag, als zweithäufigster Grund, stellt die Bürger/innen vor die schwierige Aufgabe, bei einem Bürgerbegehren die Kosten einer Maßnahme oder gar ihrer Unterlassung zu berechnen und einen Kostendeckungsvorschlag vorzulegen. Davon abgesehen, dass dies von den

Bürger/innen fachlich eine hohe Sachkenntnis abverlangt, haben sie nur eingeschränkt Einblick in die Gemeindefinanzen und selbst die Bürgermeister sind nicht verpflichtet Auskunft zu geben. Wunder befürwortet stattdessen eine Kostenschätzung, die von der Gemeinde zu erstellen ist.

3. Bauleitplanung

Lediglich den Aufstellungsbeschluss zu einem Bauleitplan für Bürgerbegehren zu öffnen, hat laut dem Sozialwissenschaftler wenig Effekt, da meist erst nach dem Aufstellungsbeschluss klar ist, was eigentlich geplant ist. Mehr Demokratie e.V. fordert eine Streichung der Bauleitplanung aus dem Ausschlusskatalog in § 21 Abs. 2 der baden-württembergischen Gemeindeordnung.

4. Unterschriftenquorum

Eine Senkung des Unterschriftenquorums würde laut dem Experten die Zahl der Bürgerbegehren erhöhen.

Aber, schränkt er ein, dies bliebe unwirksam, falls es bei den anderen Stellschrauben keine wirksamen Reformen gebe. Mehr Demokratie e.V. empfiehlt eine Senkung des Quorums von zehn Prozent auf sieben Prozent der Stimmberechtigten, bei einer Deckelung von 10.000 bis 15.000 Unterschriften.

5. Abstimmungsquorum

Zuletzt analysiert der Sozialwissenschaftler das Abstimmungsquorum und bescheinigt ihm genau das Gegenteil dessen zu bewirken, was es bewirken soll. Es senke die Abstimmungsbeteiligung, honoriere Abstimmungsboykott, zerstöre die Chancengleichheit bei der Abstimmung und könne dazu führen, dass sich kleine Minderheiten gegen Mehrheiten durchsetzen. Wenn das Quorum nicht ganz abgeschafft werde, spricht sich der Beteiligungsexperte für gestaffelte Quorumsgrenzen wie in Thüringen aus.

Zur Person

Dr. Edgar Wunder ist Sozialwissenschaftler an der Universität Heidelberg und seit Anfang 2011 Mitglied im Landesvorstand von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg. Der Verein setzt sich seit 15 Jahren für eine Stärkung der direkten Demokratie und damit für die verbesserte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen ein. Mehr Informationen, auch zum aktuellen Reformprozess der direkten Demokratie in Baden-Württemberg: www.mitentscheiden.de



Podium: Vorbild oder Mittelmaß – Wohin geht die Reise?

Unter der Leitung von Hanns-Jörg Sippel, Stiftung Mitarbeit, diskutieren fünf Politiker die Zukunft der Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg. Was dringend getan werden muss, um Bürgerbeteiligung in Kommunen zu erleichtern und welche Schwierigkeiten es in der praktischen Umsetzung gibt, ist Gegenstand der Talk-Runde. Ein Auszug.

Herr Zinell, wo sehen Sie als ehemaliger Oberbürgermeister und Kommunalpolitiker wesentlichen Änderungsbedarf was die Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene betrifft?

Dr. Herbert Zinell, Ministerialdirektor im Innenministerium Baden-Württemberg: Zunächst einmal denke ich, dass unsere Gemeindeordnung vom Prinzip her ganz gut aufgestellt ist. In meinen über 20 Jahren als Oberbürgermeister haben wir die Bevölkerung überdurchschnittlich hoch beteiligt und das, ohne dass gesetzliche Änderungen nötig waren.

Aber eines ist für die Zukunft ganz wesentlich: Wir brauchen eine andere Auffassung in der Verwaltung. Wir dürfen Bürgerbeteiligung nicht als lästige Pflicht betrachten, weil sie halt im Gesetz vorgeschrieben ist, sondern müssen sie mit Überzeugung fördern. Wir können noch so viele Gesetze ändern, wenn die aktive Beteiligung von Bürgern von Seiten der Politik oder Verwaltung torpediert wird, dann wird Bürgerbeteiligung immer eine schwierige Angelegenheit bleiben. Deswegen sind wir jetzt gerade dabei die Ausbildungsgänge in der Verwaltung so zu gestalten, dass Bürgerbeteiligung ein fester Bestandteil der Ausbildung wird und nicht nur ein Randdasein fristet. Wir bieten beispielsweise zusätzliche Ausbildungsgänge und Studiengänge an, die sich der Bürgerbeteiligung widmen.

Herr Reidinger, die Verwaltung schulen ist schon mal ein Reformvorhaben der Landesregierung. Können Sie das noch ergänzen?



Fabian Reidinger, Referent, Stabstelle Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg: Ich darf das vielleicht insofern ergänzen, dass wir im Staatsministerium zusätzlich versuchen, Bürgerbeteiligung innerhalb der Landesregierung zu koordinieren. Das heißt, wir motivieren, beraten andere Häuser, liefern Inputs und stellen Kontakte her zu Experten. Wir kooperieren auch sehr stark mit anderen Organisationen. Zum Beispiel haben wir zusammen mit dem Staatsanzeiger erst vor kurzem einen Wettbewerb mit dem Titel ‚Leuchttunde Bürgerbeteiligung‘ ausgeschrieben.

Zusätzlich setzen wir uns für eine Vernetzung in Baden-Württemberg ein. Das ‚Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement‘ wollen wir mit einer ‚Allianz für Beteiligung‘ erweitern, in dem auch Akteure sind, die über Engagement hinaus auch politische Beteiligung fördern. Wir haben viele kleine Baustellen,

die kann man nicht von heute auf morgen abarbeiten. Aber wir versuchen eben auch strukturell etwas im Land zu verändern und eine andere politische Haltung zu etablieren, die über Gesetze hinausgeht.

Ich würde jetzt gerne anschließen an den Vortrag von Herrn Dr. Wunder, der vorhin die fünf wesentlichen Stellschrauben vorgestellt hat, woran Bürgerbegehren in der Regel scheitern. Ich fange mal mit der Fristverlängerung für Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss an. Im Moment sind das ja sechs Wochen. Sowohl die Oppositionsfraktion der Grünen, als auch die der SPD haben 2005 einen Gesetzesentwurf eingebracht, in dem sie weitgehende Regelungen und Reformen in der Gemeindeordnung vorgeschlagen haben. Die ganz einfache Frage vorneweg: Setzen Sie das jetzt eins zu eins so um, Herr Sckerl?

Uli Sckerl, MdL Die Grünen: Jedenfalls streben wir das an. Bei uns gilt derzeit die Leitlinie, das was Bayern macht, muss



auch Baden-Württemberg machen. Bayern gilt trotz ganz anderer politischer Machtverhältnisse zu Recht als ein Vorbild in Sachen Bürgerbeteiligung. Deswegen orientieren wir uns sehr stark an bayrischen Regeln.

Die Sechs-Wochen-Frist, wie wir sie jetzt haben, soll abgeschafft werden, da sie einfach nicht bürgerbegehrensfördernd ist. Wir diskutieren im Moment über eine Drei-Monats-Regel, wissen aber auch, dass sich gerade im Bereich der kommunalen Bauleitplanung die Dinge oft über längere Zeiträume erstrecken. Die Ideallösung wäre natürlich überhaupt keine Frist bei Bürgerbegehren vorzusehen. Das müssen wir jetzt noch intensiv diskutieren.

In Bayern gibt es keine solche Frist mehr, die ist dort gestrichen. Herr Stoch, der Kollege sagt jetzt eine Drei-Monats-Frist sei in der Diskussion. 2005 waren Sie ja auch noch fürs Streichen.

Andreas Stoch, MdL SPD: Wir müssen zunächst einmal danach fragen, warum gibt es eine Frist und warum kann es Situationen geben, in denen sie vielleicht sogar notwendig ist. Die Sechs-Wochen-Frist ist wahrscheinlich in vielen Fällen zu kurz. Aber wenn man endlos durch ein Bürgerbegehren einen Gemeinderatsbeschluss aufheben kann, hat man irgendwann ein Problem mit Vertrauensschaden, Schadensersatzforderungen oder Ähnlichem. Es besteht einfach die Notwendigkeit, ab einem bestimmten Zeitpunkt auch Rechtssicherheit zu haben. Ich sehe aber auch Probleme in den Fällen, wo die Gemeinderatsentscheidung bereits lange zurückliegt und wo damals ihre Wichtigkeit für die Bürgerinnen und Bürger unterschätzt wurde. Und deswegen weiß ich nicht, ob wir da mit einer starren Frist weiterkommen oder ob wir nicht intelligenter fragen müssen. Wenn es nach uns ginge und die Frage nach Rechtspositio-



nen Einzelner nicht von Bedeutung wäre, dann würden wir sagen ja, unbeschränkt. Aber wir müssen eben auch die Gegenargumente abwägen.

Es gibt auch den Vorschlag, eine Frist nicht am Beschluss des Gemeinderats, sondern an der Sammlung der Unterschriften zu orientieren, also eine Sammelfrist einzuführen. Diese wäre dann unabhängig vom Gemeinderatsbeschluss und würde sich nur danach richten, wie lange die Bürgerinnen und Bürger Zeit hatten, Unterschriften zu sammeln. Was halten Sie von so einem Vorschlag?

Andreas Stoch: Ein solcher Vorschlag beantwortet natürlich nicht die Frage, ob bereits eine Rechtsposition auf Grundlage eines Gemeinderatsbeschlusses entstanden ist. Man könnte aber überlegen, ob man einen Gemeinderatsbeschluss nur eine begrenzte Zeit als Grundlage nimmt. Wenn dieser dann in der Umsetzungsphase ist, könnte man die Entscheidung an einer „Bestätigung“ des Gemeinderatsbeschlusses festmachen und ab diesem dann entsprechend eine Frist laufen lassen. Diese Version wäre aus meiner Sicht rechtstechnisch intelligenter, als endlos gegen einen Gemeinderatsbeschluss vorzugehen zu können.

Sehen Sie das auch so, Herr Sckerl?

Uli Sckerl: Genau entlang dieses Konfliktes prüfen wir das. Aber grundsätzlich

bleibe ich bei der Position, dass es möglichst keine Frist gibt. Ob auch zu einem deutlich späteren Zeitpunkt, wenn eine Gemeinde ein Verfahren wieder aufnimmt, ein Bürgerbegehren gemacht werden kann, das man dann an die Unterschriftensammlung knüpft, weiß ich nicht. Aber es ist richtig, dass man Spielregeln vereinbaren muss, um ein solches Bürgerbegehren auch implementieren zu können. Es kann ja nicht einfach zwei Jahre gesammelt werden. Es muss einen Starttermin geben, an dem offiziell zu einem Bürgerbegehren aufgerufen wird, mit einem definierten Zeitraum, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger artikulieren können.

Was ist die Meinung des Städtetags dazu, Herr Brugger?

Norbert Brugger, Dezernent, Städtetag Baden-Württemberg: Meines Erachtens geht es hier um Rechtssicherheit und um Handlungssicherheit für die Stadtverwaltung. Ein Großvorhaben hat viele Einzelbeschlüsse und die bauen aufeinander auf. Erst wenn der Gemeinderat etwas beschlossen hat, kann der nächste Schritt abgestimmt werden. Wenn die Bürgerschaft beschließt, dann ersetzt sie den Gemeinderatsbeschluss. Es muss aber irgendwann weitergehen können, rechtssicher und handlungssicher. Wir werden zwar auch für eine Verlängerung der Ein-

reichungsfrist sein, beziehungsweise haben wir keine Einwände dagegen, aber dass es bei einer Frist bleibt, ist uns wichtig.

Ich würde Sie auch gleich zum nächsten Punkt befragen. Der Kostendeckungsvorschlag war der zweithäufigste Grund warum Bürgerbegehren scheitern. Wie ist hier Ihre Position?

Norbert Brugger: Auf einen Kostendeckungsvorschlag können wir nicht verzichten. Wir nehmen direkte Demokratie genauso ernst wie repräsentative Demokratie. Und genauso wie die Beschlüsse, die die Verwaltung dem Gemeinderat vorlegt, allesamt begründet sein müssen, so sollen auch Bürgerbegehren, die ja dann den Beschluss des Gemeinderats ersetzen, begründet sein. Ich weiß, dass es für die Bürgerschaft schwierig ist, einen Kostendeckungsvorschlag zu formulieren. Aber gänzlich auf etwas zu verzichten und nur etwas zu fordern, das widerspräche dem was wir selber praktizieren und für notwendig halten.

Es gab den Vorschlag, das wie in Nordrhein-Westfalen zu halten, wo die Verwaltung einen Kostendeckungsvorschlag erarbeitet, der dann übernommen werden kann. Wäre das eine Lösung, Herr Stoch?

Andreas Stoch: Ich halte den nordrhein-westfälischen Ansatz bei diesem speziellen Punkt für charmant. Wenngleich ich glaube, dass es natürlich auch an dieser Stelle eine Gefahr für Missbrauch gibt. Denn wenn die Verwaltung einen Betrag angibt, der die Menschen erschrecken soll, haben wir nicht viel gewonnen.

Ich würde eher sagen, nehmen wir das Wort Kostendeckungsvorschlag weg und sagen lieber Kostenschätzung. Die sollte, auch wenn ein Bürgerentscheid kommt, aus der Initiative heraus zu ermitteln sein. Das kann auch nur eine Schätzung sein, die die finanziellen Auswirkungen

erläutert. Ich glaube dann behandeln wir die Bürger, die diesen Bürgerentscheid wollen, nicht besser und nicht schlechter als den Gemeinderat.

Nächster Punkt, die Bauleitplanung. Im Moment steht die ja im Negativkatalog. Wird die einfach gestrichen?

Uli Sckerl: Das wäre die beste Lösung, wenn wir uns darauf verständigen könnten. Eine sehr restriktive Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs in den letzten Jahren hat ja mittlerweile dazu geführt, dass wenn ein Aufstellungsbeschluss für eine Bauleitplanung gefallen ist, ist es mit dem Bürgerbegehren schon vorbei. Da müssen die Bürgerinnen und Bürger quasi detektivisch in der Gemeinde unterwegs sein und erspüren, was gerade geplant wird und dann rechtzeitig vor dem Aufstellungsbeschluss ein Bürgerbegehren platzieren. Das halte ich für ein Ding der Unmöglichkeit. In den allermeisten Fällen ist der Aufstellungsbeschluss ja der erste öffentliche Tatbestand. Das müssen wir ändern.

Ich bin offen und interessiert an Argumenten sowohl von Seiten der Verwaltung, als auch von der kommunalen Praktiker, ob es im Verlauf eines Bauleitverfahrens, von der Erstellung eines Bauplanes bis hin zum Satzungsbeschluss, einen Punkt gibt, wo man sagt, jetzt ist es so fachspezifisch in den einzelnen Abwägungsprozessen, dass man das nicht mehr schnell mit einer einfachen Ja-, Nein-Frage einem Bürgerentscheid unterziehen kann. Für uns steht fest, dass wir Bauleitplanung grundsätzlich bürgerentscheids- und bürgerbegehrensfähig machen wollen.

Herr Brugger, Ihre Position dazu?

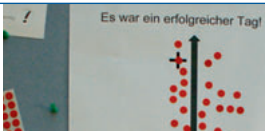
Norbert Brugger: Wir haben auch intensiv über dieses Thema diskutiert. Es ist eine interessante Situation, da die jetzige

Bauleitplanung schon durchgesetzt ist von Bürgerbeteiligung. Beginnend bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung, bis zur Angrenzenbenachrichtigung. Auch beim einzelnen Vorhaben wird, bevor eine Entscheidung getroffen wird, tatsächlich jeder Betroffene befragt und bevor die Entscheidung getroffen wird, ist das seitens der Verwaltung abzuwägen.

Es gibt aus unserer Sicht trotzdem auch hier Reformbedarf. Unser Vorschlag wäre, früher mit der Bürgerbeteiligung anzusetzen und parallel zur Bauleitplanung auch eine Entscheidungsplanung zu beschließen und zu veröffentlichen, damit die Bürger bei einem Großvorhaben wissen, was schon entschieden wurde und was noch zu entscheiden ist.

Ich verzichte jetzt mal auf die Frage zu den Unterschriftenquoten und komme direkt zum Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid auf Kommunalebene. Im Koalitionsvertrag steht, dass Sie das absenken wollen. Und Herr Wunder hat auch ganz grundsätzlich die Frage in den Raum gestellt, ob man nicht generell darauf verzichten könnte.

Uli Sckerl: Eine Abschaffung des Quorums sehe ich als problematisch, weil ich nicht dafür bin, Bürgerbegehren partikularen Interessen zu öffnen. Es geht ja darum Mehrheiten zu schaffen und nicht darum, Minderheitsanliegen zu einem Zuspruch gegen eine Mehrheit zu verhelpfen, weil die sich an einem Prozess vielleicht nicht beteiligt. Koalitionärer Konsens in der Frage ist, dass es weiterhin ein Quorum geben soll, nur niedriger als das derzeitige. Ich kann Ihnen jetzt keine feste Zahl nennen, aber auch hier wollen wir uns an Bayern orientieren. Ich halte das für ausgemacht, dass es zu einer Senkung des Quorums kommt.



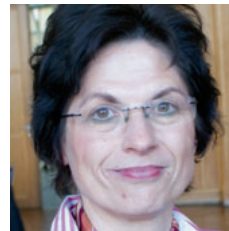
Stimmen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Chancen und Herausforderungen von Bürgerbeteiligung



Klemens Markofsky
Betriebsmanager Deutsche Post AG:
„Bürgerbeteiligungsprozesse müssen in Zukunft in der Kommunalpolitik besser verankert werden. Dabei ist es wichtig, gewisse Grundlinien zu entwickeln, um sich nicht zu verzetteln. Inzwischen gibt es so viele unterschiedliche Formen

von Bürgerbeteiligung und in jeder Kommune wird sie anders gehandhabt. Ich denke es wäre wichtig, dass bestimmte Gremien wie der Gemeindetag oder der Städtetag einen Leitfaden entwickeln, wie man Bürgerbeteiligung sinnvoll in die öffentliche Verwaltung integrieren kann.“



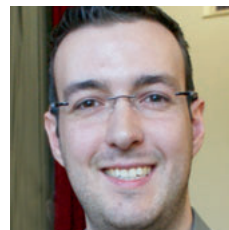
Angelika Feurer
Stadträtin in Remseck a.N., stellv. Ortsvereinsvorsitzende der SPD Remseck:
„Bürgerbeteiligung schwebt oft in der Gefahr nur Placebo zu sein. Die Schwierigkeit besteht darin, tatsächlich gewählte und engagierte Bürger in ein gutes Miteinander zu bringen. Und das dann in die

normale Entwicklung von Politik und Verwaltung einfließen zu lassen. Bei uns in Remseck am Neckar ist die Diskussion um das Thema Bürgerbeteiligung angekommen. Inzwischen haben wir sogar eine professionelle Projektmanagerin. Mit Bürgerbeteiligung besteht die Chance tatsächlich Konsens herzustellen, und – wenn das nicht geht – Entscheidungen herbeizuführen. Denn oft gelingt ja weder der Konsens, noch die Entscheidung, sondern es dümpelt so dahin.“



Julian Christ
Doktorand Politikwissenschaft:
„Ich habe schon mal selbst an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilgenommen. 37 zufällig ausgewählte Bürger sollten damals über die Bebauung von einem Grundstück entscheiden. Das war eine sehr gute Erfahrung, weil man sehr viele

Menschen kennengelernt hat, die sich zuvor noch nie für Politik interessiert haben. Und plötzlich haben sie sich mit trockenen Fragen der Bauleitplanung und anderen Sachen beschäftigt. Eine der Beteiligten, eine Migrantin, sagte, sie fühle sich jetzt – obwohl sie schon seit 30 Jahren in Deutschland lebt – das erste Mal zu Hause. Einfach, weil sie nach ihrer Meinung gefragt wurde. Obwohl es heute noch viele Konflikte über die Bebauung gibt, war das Verfahren auf jeden Fall ein großer Fortschritt für die Demokratie in meiner Stadt.“



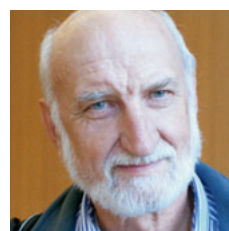
Clemens Hormuth
Beamter:
„Eine große Chance von Bürgerbeteiligung sehe ich auf jeden Fall darin, Politikverdrossenheit zu bekämpfen. Ich bin sowieso der Meinung, dass es keine Politikverdrossenheit bei den Menschen gibt, sondern eine Politikerverdrossenheit. Lange Zeit war ich bei den Jusos engagiert und unter anderem haben wir damals eine Interessensgemeinschaft für ein Kino gegründet: Wenn Jusos auf den Flyern stand, hat keiner mitgemacht, sobald aber von der ‚Interessensgemeinschaft Kino Waghäusel‘ die Rede war, war jeder dabei. Und genau darum ist Bürgerbeteiligung wichtig. Die Leute müssen auch einfach die Chance bekommen Verantwortung zu übernehmen, dann engagieren sie sich auch.“

hkeit. Lange Zeit war ich bei den Jusos engagiert und unter anderem haben wir damals eine Interessensgemeinschaft für ein Kino gegründet: Wenn Jusos auf den Flyern stand, hat keiner mitgemacht, sobald aber von der ‚Interessensgemeinschaft Kino Waghäusel‘ die Rede war, war jeder dabei. Und genau darum ist Bürgerbeteiligung wichtig. Die Leute müssen auch einfach die Chance bekommen Verantwortung zu übernehmen, dann engagieren sie sich auch.“



Britta Wagner
selbstständige Versicherungsmaklerin:
„Ein Punkt, der mir als Bürgerin in der Praxis schon aufgefallen ist, ist, dass die Gemeinderäte bei großen Projekten in der Kommune zum Teil wirklich überfordert werden. In der Schnelligkeit, mit der sie wichtige Entscheidungen

treffen müssen und auch im Umfang der Unterlagen, die sie bekommen. Ich denke, wenn wir die Kommunen für zu wenig Bürgerbeteiligung kritisieren, dürfen wir nicht vergessen, dass unsere Gemeinderäte ja auch bloß Laien sind.“



Volker Ebdendt,
pens. Studiendirektor an einer beruflichen Schule, Ortschaftsrat Karlsruhe/Grötzingen:
„Ich würde mir wünschen, dass von Seiten der Landesregierung mal ein Impuls kommen würde, dass das was wir hier wollen – mehr Demokratie leben und das

Einbinden von Bürgern in Beteiligungsprozesse und zwar richtig, ehrlich und offen – auch verwirklicht werden kann. Verschiedene Möglichkeiten und Beispiele der Bürgerbeteiligung sollten gesammelt und gebündelt werden. Dann könnte man seinen eigenen Bürgermeister auch mal an der Ehre kitzeln und sagen, wenn die Gemeinde das kann, können wir das schon lange.“

MEHR DEMOKRATIE !

Stiftung
Mitarbeit



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Fritz-Erler-Forum
Baden-Württemberg

Werastraße 24
70182 Stuttgart
Telefon: 0711 24 83 94 -3
Telefax: 0711 24 83 94 -50
info.stuttgart@fes.de
www.fritz-erler-forum.de