

Themenpapier 19

Bürgerentscheide und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten

22.03.2011

Tim Weber
tim.weber@mehr-demokratie.de

I. Problemstellung

Durch die Proteste, Diskussionen und das moderierte Gespräch zu Stuttgart 21 hat die Forderung nach Bürgerbeteiligung bei Großprojekten an politischer und gesellschaftlicher Bedeutung gewonnen. Bisher blieb unklar, ob und wie Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide institutionell geregelt werden können. In diesem Thesenpapier werden Fragen aufgeworfen und erste Antworten skizziert. Unter II wird kurz in die Begrifflichkeit eingeführt. Dann werden unter III die bisherigen Antworten vorgestellt und kurz diskutiert. Beim Punkt IV wird eine direktdemokratische Positionierung vorgenommen. V beschreibt eine beteiligungsorientierte Positionierung.

II. Zur Begrifflichkeit

Bürgerbeteiligung hat zwei Bedeutungen: Im weiteren Sinne beschreibt dieser Begriff Bürgerbeteiligungsverfahren und Bürgerentscheide; im engeren Sinne meint dieser Begriff alle Formen der Beteiligung von Bürgern, bei denen diese als Planer, Mitberatende oder Zuhörer, aber eben nicht als Entscheider auftreten. Die Entscheidung wird auf Grundlage der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung von einem parlamentarischen Gremium oder durch die Verwaltung getroffen. Bürgerbeteiligungsverfahren im engeren Sinne beruhen oft auf einer „Freiwilligkeit“ der Verwaltung, diese einzuleiten und sind in ihrer Form institutionell nicht geregelt. Es gibt Beispiele gesetzlicher Regelungen wie z. B. das Bremer Beirätegesetz, in denen Bürgerbeteiligungsverfahren wie Planungskonferenzen erwähnt werden oder das Baugesetzbuch, das bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung offen lässt, wie die Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen sind.

Dem gegenüber sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide institutionell geregelt und zielen auf eine verbindliche Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger ab.

Großprojekt ist kein definierter Begriff. Gemeinhin wird damit eine Baumaßnahme des Staates oder eines privaten Investors beschrieben, die nach allgemeiner Auffassung in hohem Maße die Gestaltung einer Fläche verändert. Häufig werden Großprojekte über die entstehenden Kosten definiert. Rechtlich bietet das Raumordnungsgesetz bzw. die Raumordnungsverordnung des Bundes die besten Anknüpfungspunkte. Raumordnungsverfahren sind für raumbedeutsame Einzelvorhaben mit überörtlicher Bedeutung in insgesamt 19 Fallgruppen vorgeschrieben wie z. B. Trassenführung einer Autobahn, Errichtung großer Einzelhandelseinrichtungen oder Bau von Flughäfen.

III. Die bisherige Antwort von Mehr Demokratie: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erleichtern

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen der Bundesländer geregelt. Häufig sind Bauleitplanungen, Planfeststellungsverfahren sowie förmliche Verwaltungsverfahren als Gegenstand direktdemokratischer Verfahren angenommen. Interessanterweise wird dieser Ausschluss damit begründet, dass Bürgerbeteiligung schon durch Bundesgesetze vorgeschrieben sei. Diese begriffliche Unschärfe, die Bürgerbeteili-

gung und Bürgerentscheide zusammen mengt, sowie die unzureichenden Formen der Bürgerbeteiligung wurden durch die Konflikte um S21 aufgedeckt.

Mehr Demokratie e.V. hat bisher die Position, dass die Verfahrensanforderungen in den Gemeinde- bzw. Landkreisordnungen erleichtert werden müssen. D. h. Planverfahren müssen zugelassen, die Unterschriftenquoten gesenkt, das Mehrheitsprinzip ohne Abstimmungsquoten eingehalten sowie weitere Reformen beachtet werden. Bürgerinnen und Bürger könnten dann ein Bürgerbegehren zu entsprechenden Projekten starten. Verwaltungen und Investoren hätten von sich aus ein Interesse daran, Bürgerinnen und Bürger rechtzeitig zu informieren und an Planungen zu beteiligen, da sie sonst fürchten müssten, dass ihr Projekt durch einen Bürgerentscheid gestoppt werden würde. Das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente ist also der Motor für Bürgerbeteiligung. Und eine gut durchgeführte Bürgerbeteiligung ist wiederum das Öl, das den Motor gut laufen lässt, öffentlich-sachliche Diskussionen begünstigt.

Bei Mehr Demokratie e.V. wird außerdem über obligatorische Bürgerentscheide diskutiert, wenn bestimmte Kosten z. B. wie in der Züricher Verfassung bei einmaligen Ausgaben von 20 Millionen Franken oder regelmäßigen Ausgaben von einer Million Franken überschritten werden. Dieser Vorschlag ist im Grunde eine haushalterische Antwort darauf, was ein Großprojekt ist und wirft einige Fragen auf. Diese Regelung umfasst nicht private Investitionen und ist auf deutsche Kommunalverfassungen nicht ohne weiteres übertragbar, da diese Regelungen für eine Vielzahl heterogener Gemeinden gelten würden.

Die erste Antwort von Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu erleichtern, ist nach wie vor richtig, da sie das Problem umgeht, Großprojekte zu definieren und Bürgerbeteiligungsverfahren begünstigt, ohne festzuschreiben, wie Bürgerbeteiligung ablaufen muss, was im Einzelfall größere Gestaltungsspielräume lässt. Allerdings ist diese Lösung auf die kommunale Ebene begrenzt.

IV. Die direktdemokratische Positionierung von Mehr Demokratie bei Großprojekten (raumbedeutsame Vorhaben oder Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung)

Aus den oben aufgeführten Überlegungen ergeben sich fünf Forderungen:

1. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden in den Gemeindeordnungen/ Landkreisordnungen und Kommunalverfassungen erleichtert, indem Bauleitplanungen und Planfeststellungsverfahren zugelassen werden.
2. Gemeindevertretungen/Landkreisvertretungen können mit Mehrheit oder Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid einleiten (so genannte „Ratsreferenden“).
3. Bisher sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Gemeindeebene und in fast allen Flächenländern auf Landkreisebene (Ausnahme Hessen und Baden-Württemberg) geregelt. Als neue Ebene muss die Regionsebene bzw. Regierungsbezirksebene berücksichtigt werden, zumindest wenn parlamentarisch gewählte Organe Entschei-

- dungen treffen. Darüber hinaus müssen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Rahmen von Zweckverbänden (mehrere Gebietskörperschaften) eingeführt werden.
4. In alle Landesverfassungen wird jeweils ein obligatorisches Finanzreferendum auf Landesebene eingeführt. Alternativ kann ein fakultatives Referendum bei finanzwirksamen Entscheidungen diskutiert werden, wenn z. B. ein Viertel der Abgeordneten oder ein Volksbegehren dieses fordert.
 5. Die Erweiterung der Gegenstände von Volksbegehren und Volksentscheiden auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung muss erwogen werden.

Erläuterung zu 1.: Bürgerinnen und Bürger können selbst entscheiden, wann Ihnen ein Projekt bürgerentscheidswürdig erscheint. Weitere Regelungen müssen nicht getroffen werden. Ein obligatorischer Bürgerentscheid erscheint entbehrlich, da ein Bürgerbegehren im Konfliktfalle ergriffen werden kann. Weiterhin ist es denkbar, dass Bürgerbeteiligungsverfahren zu einem Ergebnis führen, ohne dass ein Bürgerentscheid notwendig ist.

Erläuterung zu 2.: Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, dass die kommunalen Vertreter die Möglichkeit haben, Bürgerentscheide einzuleiten. Möglicherweise beurteilen sie ein Projekt für so wichtig und strittig, dass ein Bürgerentscheid stattfinden soll. Dies ist insbesondere bei Großprojekten relevant. In diesem Fall kann das Bürgerbegehren entfallen und Schärpen eines möglichen Konfliktes werden von vornherein herausgenommen, da die Bürgerinnen und Bürger wissen, dass die Entscheidung bei ihnen liegt.

Erläuterung zu 3.: Die Regionsebene bzw. die Regierungsbezirksebene ist hinsichtlich direktdemokratischer Instrumente kaum in den Blick genommen worden. In Bayern existieren gewählte Bezirkstage, so dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sinnvolle Instrumente wären. Zumindest im Falle vorhandener gewählter Gremien sollte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt werden. Bei Zweckverbänden z.B. zwei oder drei Gemeinden betreiben eine Kläranlage sind die parlamentarischen Gremien nicht direkt entscheidungsberechtigt, sondern nehmen über die Fraktionen auf ihre Vertreter im Zweckverband Einfluss. Bürgerentscheide sind nur in Form einer Empfehlung an die Vertreter im Zweckverband möglich, wodurch die Verbindlichkeit fehlt.

Erläuterung zu 4.: Bei Projekten mit überregionaler Bedeutung wie z. B. S21 ist das jeweilige Bundesland in der Regel finanziell beteiligt. Dies ist der Kanal, durch den die Stimmen der Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Bundeslandes einfließen können. Die Einflussnahme wäre haushalterisch begründet. Im Gegensatz zur Gemeindeebene könnte eine für alle Regionen gültige und gleiche Regelung sinnvoll formuliert werden. Die Bundesländer könnten in ihren Verfassungen unterschiedliche Grenzen für einmalige und regelmäßige Ausgaben festschreiben. Im Falle von S21 würde also obligatorisch ein Finanzreferendum stattfinden und optional ein Bürgerentscheid, falls der Stadtrat dies beschließen bzw. ein Bürgerbegehren dies fordern würde. Das Projekt wäre angenommen, wenn sowohl das Finanzreferendum als auch der Bürgerentscheid zustimmend ausfallen würden. Demokratietheoretisch wäre diese Anforderung begründ-

bar, da die Bürgerinnen und Bürger des Landes sowie der Stadt von der Entscheidung über das Projekt betroffen sind. Die Regelung eines fakultativen Finanzreferendums hätte dem gegenüber den Vorteil, dass die Landesebene flexibler mit dem Instrument umgehen kann. Wenn beispielsweise in einer Region ein Bürgerentscheid stattfindet, könnte ein landesweites Referendum ebenfalls möglich sein.

Erläuterung zu 5.: Volksbegehren und Volksentscheide über Planverfahren haben den Vorteil, dass die Bürgerinnen und Bürger direkt über das geplante Projekt abstimmen können. Die baden-württembergische SPD schlägt vor, solche Verfahren zuzulassen. Dafür müsste ebenfalls die Verfassung geändert werden. Rechtstechnisch könnte dies dadurch geschehen, dass der Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung auch auf „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung“ ausgedehnt wird wie in Berlin, Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein.

Bei einem solchen Volksentscheid würde sich allerdings die Frage nach der Verbindlichkeit des Volksentscheids stellen. Während ein Finanzreferendum eine Änderung des Haushaltsgesetzes darstellt, würde ein solcher Volksentscheid in den meisten Fällen einer Entschließung entsprechen und wäre damit nicht bindend, weil nach herrschender Meinung die Bürgerinnen und Bürger nur die Themen verbindlich entscheiden können, über die auch das Parlament verbindlich entscheidet. Bei Großprojekten liegt die Entscheidungshoheit in der Regel bei den zuständigen Verwaltungsbehörden.

V. Die beteiligungsorientierte Positionierung von Mehr Demokratie bei Großprojekten

Mehr Demokratie ist der Ansicht, dass ein gut gestaltetes Bürgerbeteiligungsverfahren vorhandene Konflikte lösen kann, ohne dass es zu einem Bürgerbegehren kommen muss. Wichtigster Faktor ist dabei die Ernsthaftigkeit, mit der Politik und Verwaltung ein Bürgerbeteiligungsverfahren betreiben. Die Konsequenzen, die sich aus einem solchen Verfahren ergeben, müssen von Beginn an transparent sein, eingehalten und dokumentiert werden. Eine Konsequenz wäre etwa die begründete Ablehnung eines Vorschlags durch den Rat. Daraus folgt, dass Beteiligungsverfahren nur sinnvoll sind, wenn das initiiierende Gremium entsprechende Entscheidungskompetenzen hat.

Für Vorbereitung und Ablauf eines Beteiligungsverfahrens ergeben sich hinzukommend drei Qualitätskriterien:

1. Information: Alle Mitglieder einer vorher bestimmten Gruppe (Zielgruppe) werden über die Existenz, die Dauer und das Ende, die zu Grunde liegenden Fakten (in angemessener Komplexität), und die Konsequenz, die aus den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens erwächst, informiert.
2. Partizipation: Alle Mitglieder der Zielgruppe haben die Möglichkeit, ihren Beitrag im angekündigten Partizipationszeitraum abzugeben. Dabei ist vor allen Dingen auf die

Zugänglichkeit zu achten. Wer z. B. eine rein internetbasierte Bürgerbeteiligung durchführt, wird möglicherweise Teile der Zielgruppe ausschließen.

3. Dokumentation (auch Rechenschaftslegung): Gemäß dem während der Informationsphase angekündigten Ablauf werden die Ergebnisse aufbereitet, ausgewertet und umgesetzt oder nicht und eine entsprechende Dokumentation veröffentlicht.

Diese Kriterien werden oft nicht eingehalten. Dadurch fühlen sich Bürgerinnen und Bürger nicht beteiligt, obwohl es Angebote zur Beteiligung gab.

Der BUND z. B. weist darauf hin, dass bei aktuellen Planungen bereits mehrere 10.000 Euro an Planungskosten entstanden sind, wenn die Öffentlichkeit informiert wird. Dies schmälert die Bereitschaft, in Alternativen zu denken.

Auf Grundlage des „Fünf-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürgerbeteiligung“ (Januar 2011) vom BUND formuliert Mehr Demokratie folgende Vorschläge, um Bürgerbeteiligung besser durchzuführen:

- Ergebnisoffene Grundsatzanhörung bzw. vorgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligung
- rechtzeitige Zurverfügungstellung aller planungsrelevanter Unterlagen
- ausreichend Zeit für Einwendungen
- Erörterungstermin findet zwingend statt
- Gutachten werden im *Joint Fact Finding*-Prozess erstellt
- unabhängiger Moderator
- Bürgerbefragungen werden ermöglicht

Erläuterungen

Die aufgeführten Vorschläge erzeugen Transparenz und frühzeitige Information. Nur so werden die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, rechtzeitig Einfluss auf ein Projekt zu nehmen.

Der BUND schlägt eine ergebnisoffene Grundsatzanhörung im verbindlich vorzusehenden Raumordnungsverfahren vor. Die Anhörung soll Grundsatzentscheidung für ein Vorhaben, Standortalternativen und Verfahrensalternativen beinhalten. Die Grundsatzanhörung gewährleistet eine umfassende frühzeitige Information. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist verbindlich für Behörden, Bürger und Umweltverbände. Die baden-württembergische CDU spricht von einer vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligung.

In einem Positionspapier der FDP-Bundestagsfraktion „Beteiligung und Erneuerung – 16 Punkte zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung bei privaten und öffentlichen Investitionen“ (Januar 2011) wird für die Erstellung von Gutachten ein Joint Fact Finding-Prozess vorgeschlagen. Fragestellung, Ausschreibung und Vergabe eines Gutachtens erfolgt gemeinsam durch die an der Mediation beteiligten Parteien. Das Gutachten wird dann transparent in mehreren Phasen erstellt.

Ein unabhängiger Moderator wird für die Durchführung des Bürgerbeteiligungsverfahrens beauftragt. Unabhängig ist ein Moderator, wenn er nicht weisungsgebunden gegenüber dem

Auftraggeber agieren kann und Entscheidungen im Sinne des Beteiligungsverfahrens trifft z. B. Dokumentation aller Ergebnisse.

Vor Beginn der Planung setzt die planende Behörde die betroffene Region fest. Die planende Behörde kann eine Bürgerbefragung über ein Projekt oder über Planungsalternativen ansetzen. An der Bürgerbefragung können alle Bürgerinnen und Bürger der vorher bestimmten Region teilnehmen.

Die Bürgerbefragung wird als Kann-Regelung eingeführt. Die betroffene Region könnte größer als ein Landkreis oder eine Gemeinde sein. Für diese Fälle z.B. sieben Gemeinden einen Bürgerentscheid zu empfehlen, wäre hinsichtlich der Eigenständigkeit der Länder und der Gemeinden problematisch. Schließlich wäre eine Bürgerbefragung im Gegensatz zu einem Bürgerentscheid formal nicht bindend, was insofern sinnvoll ist, da die Entscheidungskompetenz in der Regel beim Bund oder Land liegt. Es spricht einiges dafür, die Bürgerbefragung als Empfehlung aufzunehmen und nicht vorzuschreiben. Die Planungsbehörden können dann mit dem Instrument flexibler umgehen, wenn z. B. in einer Gemeinde ein Bürgerentscheid angestrebt wird.

Bürgerbefragung meint hier immer eine Befragung aller Bürgerinnen und Bürger, die in einem Gebiet wohnen. Wie groß die betroffene Region ist, ist natürlich auch eine politische Frage und würde politisches Neuland betreten.