DER SÜDWESTEN HOLT AUF

Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz beschließen weitreichende Demokratie-Reformen.

TEXT **DR. EDGAR WUNDER**

Bisher existierte die direkte Demokratie in Baden-Württemberg auf Landesebene nur auf dem Papier. Auch Rheinland-Pfalz dümpelt seit Jahren auf den hinteren Rängen des Volksentscheids-Rankings, in dem Mehr Demokratie die Regelungen und die Praxis in den deutschen Bundesländern vergleicht. Das ändert sich jetzt: Kurz vor den Landtagswahlen im März 2016 haben die Landtage von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wichtige Erleichterungen zu direktdemokratischen Instrumenten und zur Informationsfreiheit beschlossen.

Die Regierungsfraktionen im baden-württembergischen Landtag verabschiedeten am 14. Oktober eine neue Gemeindeordnung, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide deutlich besser regelt. Am 25. November änderten alle Fraktionen gemeinsam die Landesverfassung und das Volksabstimmungsgesetz. Nach Redaktionsschluss, am 16. Dezember wird der Landtag auch noch ein Landesinformationsfreiheitsgesetz verabschieden.

Rheinland-Pfalz beschloss am 11. November als erstes Flächenland ein Transparenzgesetz. Es löst das das bisherige Informationsfreiheitsgesetz in verbesserter Form ab (siehe den Artikel auf Seite 15). Am 16. Dezember entscheidet der Landtag über die Erleichterung von Bürgerbegehren und -entscheiden und im Januar über die Reform der Volksbegehrensregeln.

Beide Bundesländer sind verschiedene Wege gegangen. Rheinland-Pfalz erarbeitete die Reformen in einem öffentlichen Dialogprozess. Die 2011 eingesetzte Enquete-Kommission tagte öffentlich und gab unter anderem Bürgergutachten in Auftrag. In Baden-Württemberg dagegen verhandelten die Landtagsfraktionen sämtliche Reformen in vertraulichen Spitzengesprächen. Weniger die Oppositionsparteien, sondern vor allem koalitionsinterne Meinungsverschiedenheiten ließen den schwierigen Aushandlungsprozess oft derart stocken, dass Zweifel aufkamen, ob bis zum Ende der Wahlperiode noch etwas herauskommen werde. Es ist im Wesentlichen das Verdienst von Hans-Ulrich Sckerl, dem parlamentarischen Geschäftsführer der Grünen im Landtag, dass gegen alle Widerstände am Ende ein in der Summe überwiegend gutes Ergebnis präsentiert werden konnte.

Informationsfreiheit und Transparenz

Am meisten enttäuscht hat das von Baden-Württemberg vorgelegte Informationsfreiheitsgesetz: Weitab von den Bürger/innen allein vom SPD-geführten Innenministerium geschrieben, nimmt es das schlechte Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zur Grundlage und durchlöchert dieses dann noch mit oft vage formulierten Ausnahmen, die geradezu dazu einladen, die Informationsfreigabe am Ende zu verweigern. Die SPD wies fast alle Verbesserungsversuche des grünen Koalitionspartners zurück.

Im Unterschied dazu ist das neue Transparenzgesetz in Rheinland-Pfalz geradezu ein Quantensprung. Erstmals in einem Flächenland sind Behörden des Landes dazu verpflichtet, von sich aus alle relevanten Informationen in einem öffentlich verfügbaren Register zur Verfügung zu stellen (siehe auch Seite 17). Weil die Bürger/innen öffentlich am Gesetzentwurf mitschreiben konnten, blieb der Einfluss der Ministerialbürokratie beschränkt. Bedauerlich: Das Gesetz gilt nur für das Land, nicht für die Kommunen. Und die oppositionelle CDU hat bereits angekündigt, im Fall ihres Wahlsieges das Gesetz wieder abzuschaffen.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: die kommunale Ebene

In beiden Bundesländern verbessert sich viel. Das Zustimmungsquorum beim

Nach vielen Jahren Arbeit kommt der Durchbruch: Volksbegehren in Baden-Württemberg werden möglich! Foto: Birgit H/pixelio

Bürgerentscheid wird um jeweils fünf Prozentpunkte gesenkt – auf 20 Prozent in Baden-Württemberg beziehungsweise 15 Prozent in Rheinland-Pfalz. Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren beträgt zwischen Mannheim und Konstanz künftig einheitlich sieben Prozent in allen Gemeinden, zwischen Trier und Mainz je nach Gemeindegröße fünf bis neun Prozent. Die Frist für Bürgerbegehren, die gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet sind, wurde in Baden-Württemberg von sechs Wochen auf drei Monate verlängert, in Rheinland-Pfalz beträgt sie schon seit der letzten Reform vier Monate. Baden-Württemberg verpflichtet zudem seine Gemeinden, in einer Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid auch die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens gleichberechtigt zu Wort kommen zu lassen; in Rheinland-Pfalz besteht eine vergleichbare Regelung bereits.

Besonders bedeutsam: Rheinland-Pfalz schafft den Kostendeckungsvorschlag ersatzlos ab, den Initiator/innen eines Bürgerbegehrens bisher mitliefern mussten. Die Gemeinde soll stattdessen eine Kostenschätzung in die Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid mit aufnehmen, was ohnehin so gut wie immer geschieht. An gleicher Stelle dürfen auch die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens kritisch zu dieser Schätzung Stellung beziehen. In Baden-Württemberg hingegen bleibt der Kostendeckungsvorschlag bestehen. Die Gemeinden werden hier lediglich verpflichtet, allgemeine „Auskünfte zur Sach- und Rechtslage“ zu geben – eine Vorprüfung von Kostendeckungsvorschlägen ist darin nicht enthalten. Deshalb dürfte der Kostendeckungsvorschlag in Baden-Württemberg ein Problem bleiben.

Während Rheinland-Pfälzer/innen nach wie vor keine Bürgerbegehren zur Bauleitplanung durchführen können, hat Baden-Württemberg sich hier geöffnet. Nach dem Vorbild Hessens und Nordrhein-Westfalens können die Bürger/innen künftig zur Einleitung eines Bauleitplanverfahrens ein Bürgerbegehren starten. Alle weiteren Verfahrensstufen bleiben ausgeschlossen.

Rheinland-pfälzische Gemeinderäte dürfen schon seit längerem bei Bürgerentscheiden einen Alternativvorschlag mit einer Stichfrage mit zur Abstimmung stellen. Wie in fast allen anderen Bundesländern sind dort auch Bürgerbegehren auf Landkreisebene möglich. In Baden-Württemberg bleibt beides leider Zukunftsmusik.

Volksbegehren und Volksentscheide

Obwohl die rheinland-pfälzische Enquete-Kommission dem Landtag weitreichende Verbesserungen der direkten Demokratie auf Landesebene empfahl, ▸

verweigerte die CDU die dafür notwendige Verfassungsänderung. Deshalb konnte die rot-grüne Landesregierung nur die Reformen umsetzen, für die ein einfaches Gesetz ausreicht. Quoren und Sammelfrist verharren also auf hohem Niveau. Dafür können Volksbegehren künftig nicht mehr nur in Amtsstuben, sondern auch frei auf der Straße unterschrieben werden. Dies macht es wesentlich leichter, das Zehn-Prozent-Quorum binnen zwei Monaten zu schaffen, wie es die Landesverfassung vorschreibt.

In Baden-Württemberg hingegen gelang ein größerer Wurf, weil die CDU die Verfassungsänderungen mittrug. Natürlich nicht ohne Gegenleistung: Die grün-rote Landesregierung verzichtete im Gegenzug darauf, mit einfacher Mehrheit das baden-württembergische Landtagswahlrecht zu ändern, das der CDU regelmäßig einige unausgeglichene Überhangmandate beschert. Realpolitisch gesehen haben die Baden-Württemberger/innen also von dem strikt nicht-öffentlichen Aushandlungsprozess zwischen den Fraktionen profitiert. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit hätte einen solchen Handel und damit die Einigung vermutlich unmöglich gemacht und damit wie in Rheinland-Pfalz eine Verfassungsänderung verhindert.

Wer in Baden-Württemberg ein Volksbegehren startet, benötigt künftig die Unterschriften von zehn Prozent der Stimmberechtigten, die innerhalb von sechs Monaten zusammenkommen müssen – bei freier Sammlung und Amtseintragung. Bisher mussten innerhalb von zwei Wochen 16,6 Prozent der Bürger/innen auf dem Amt unterschreiben: eine unmögliche Regelung, die jede Erfolgsaussicht eines Volksbegehrens zunichte machte. Das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid wird von 33,3 Prozent auf 20 Prozent gesenkt. Außerdem bekommen die Baden-Württemberger/innen unter der Bezeichnung „Volksantrag“ ein neues Instrument an die Hand. 38.000 Unterzeichner/innen können den Landtag verpflichten, sich mit ihrem Thema zu befassen. Liegt dem Antrag ein Gesetzentwurf zugrunde, kann er unmittelbar in ein Volksbegehren überführt werden, wenn der Landtag ihn nicht übernimmt. Aber auch ein direkter Einstieg in ein Volksbegehren, ohne Umweg über den Volksantrag, ist mit 10.000 Unterschriften möglich.

Voraussichtliche Noten nach den Ranking-Kriterien von Mehr Demokratie

	Rheinland-Pfalz			Baden-Württemberg		
	Landesebene	Kommunalebene	GESAMT	Landesebene	Kommunalebene	GESAMT
im Ranking 2013	4,3	3,7	**4,0**	5,3	4,5	**4,9**
ab Inkrafttreten der Reformen	3,9	3,1	**3,5**	3,6	2,8	**3,2**

Berechnungsgrundlage: siehe Volksentscheidsranking 2013 von Mehr Demokratie.

Diese Neuregelungen sind der entscheidende Quantensprung für Baden-Württemberg, der viele Mängel bei den anderen Punkten aufwiegt. Erstmals haben damit Volksbegehren überhaupt Aussicht auf Erfolg. Die Hürden waren bislang derart unüberwindbar, dass Baden-Württemberg noch nie ein Volksbegehren erlebt hat.

Bei vielen Detailregelungen besteht weiterer Verbesserungsbedarf. Beispielsweise kann man die Unterschriften eines Volksbegehrens nicht zentral einreichen. Stattdessen müssen in den letzten Tagen und Stunden der Sammlung alle Unterschriften parallel auf den jeweiligen Rathäusern der über 1.100 baden-württembergischen Gemeinden abgegeben werden – eine enorme logistische Herausforderung für alle Initiativen.

Zusammenfassende Bewertung

Mehr Demokratie hat wiederholt hartnäckig nachgebohrt, zahlreiche konstruktive Gutachten erstellt und damit erheblich zu diesem Erfolg beigetragen. Allein in Baden-Württemberg führte der Landesverband mehr als 50 Einzelgespräche mit Entscheidungsträger/innen und produzierte über 200 Seiten an fachlichen Stellungnahmen zu konkreten Ausgestaltungsfragen. Das neue Transparenzgesetz in Rheinland-Pfalz und die Neuregelungen der Volksgesetzgebung auf Landesebene in Baden-Württemberg stellen auch bundesweit bedeutsame Meilensteine dar. /

Dr. Edgar Wunder
Sozialwissenschaftler, Sprecher des Landesverbands Baden-Württemberg von Mehr Demokratie.

MEHR DURCHBLICK!

Der rheinland-pfälzische Landtag hat ein Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild beschlossen.

TEXT **GERT WINKELMEIER**

Der Mainzer Landtag arbeitet auch zum Beginn des Karnevals: Am 11. November beschloss die Mehrheit des Hauses ein Transparenzgesetz für Rheinland-Pfalz. Es verpflichtet sämtliche Behörden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, umfassend Informationen aus ihrer Arbeit auf einer eigens zu schaffenden Transparenz-Plattform zu veröffentlichen. Damit geht die neue Regelung weit über das bisher geltende Informationsfreiheitsgesetz hinaus, das Bürger/innen nur auf Anfrage und oft gegen Gebühr Zugriff auf Behördeninformationen gewährte.

Das Gesetz, das Anfang 2016 in Kraft tritt, markiert einen „Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung“, kommentierte die innenpolitische Sprecherin der Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Pia Schellhammer. Dass Rheinland-Pfalz als erstes Flächenland ein Transparenzgesetz bekommt, ist auch dem Einsatz von Mehr Demokratie zu verdanken. Mitglieder des Vereins diskutierten und gestalteten es in den vergangenen zwei Jahren mit.

Im Haushaltsentwurf für 2016 sind für die Umsetzung des Transparenzgesetzes 710.000 Euro vorgesehen. Davon sollen auch Schnittstellen für die Kommunen geschaffen werden, damit diese sich dieses Gesetz ebenfalls zu eigen machen. Dafür ist im Gesetz eigens eine Öffnungsklausel vorgesehen. Denn während in einem Stadtstaat wie Hamburg die kommunale Ebene automatisch zur Transparenz mit verpflichtet wird, können die Kommunen in Rheinland-Pfalz autonom entscheiden, ob sie ihre Dokumente in das Transparenzregister einspeisen. Damit sie das tun, könnte die Landesregierung ideelle Anreize schaffen, etwa einen jährlichen Transparenz-Preis mit Danksagung der Ministerpräsidentin. Denn erst, wenn alle Angelegenheiten der 24 Kreise, der 12 kreisfreien Städte und der 150 Verbandsgemeinden mit ihren insgesamt 2.263 Gemeinden den Bürger/innen frei zur Verfügung stehen, hat das Transparenzgesetz seine volle Wirkung entfaltet. Der Landesverband wird die Beteiligung der Kommunen und das Transparenzgesetz deshalb in der Praxis prüfen und kritisch begleiten. /

Gert Winkelmeier
Sprecher des Landesverbands Rheinland-Pfalz von Mehr Demokratie.

ANZEIGE