



Bergische Universität Wuppertal, Dr. Volker Mittendorf,
Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
z.Hd. Frau Dörte Schönfelder
PF 7121
24171 Kiel

Dr. Volker Mittendorf

Fachbereich G –
Bildungs- und Sozialwissenschaften
FG Politikwissenschaft

Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal

RAUM N.11.01
TELEFON +49 (0)202 439-2390

MOBIL
FAX 0202/439-3948
MAIL mittendo@uni-wup
pताल.de

WWW www.politikwissenschaft.uni-
wuppertal.de

AKTENZEICHEN

DATUM 25. Januar 2013

Drs. 18/310 - Schwerpunkte der Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Frau Schönfelder
sehr geehrte Damen und Herren,

Für die Einladung zur öffentlichen Anhörung im Innen- und Rechtsausschuss zum Gesetzentwurf Drs. 18/310 möchte ich mich zunächst herzlich bedanken. Im folgenden möchte ich Ihnen die Schwerpunkte meiner Stellungnahme in gebotener Kürze übermitteln:

Entwurf eines Gesetzes für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreise (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung)

Der Gesetzentwurf stellt im Wesentlichen eine Rückkehr zur Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung alter Fassung (bis April 2012) wieder her, geht aber in wesentlichen Punkten darüber hinaus. Er stellt gegenüber der vorangegangenen Reform die Ausdehnung und Effektivierung der kommunalen Partizipationmöglichkeiten wieder stärker in den Vordergrund. Insbesondere dürfte eine stärkere Normierung der Folgen verschiedener Instrumente nichtbindender Beteiligungsmöglichkeiten zur Erhöhung des Effektivitätsgrades individueller Beteiligung führen. Zudem dürften die neuen Regelungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu einer mäßigen Ausdehnung der Praxis und zu erhöhter Akzeptanz der Ergebnisse von Bürgerbegehren und -entscheiden führen.

Sinnvoll erscheinen die geplanten Änderungen bei den Bürgerbeteiligungsinstrumenten aus drei Perspektiven

- Eine in Maßen erleichterte *Artikulation* von Problemen
- Eine in Teilbereichen verbesserte *Deliberation* der Probleme
- Eine merkliche Erhöhung der Chance auf eine *Befriedung* von kommunalpolitischen Konflikten

Artikulation

Insgesamt dürfte der Gesetzentwurf deutlich zur Verbesserung der Artikulationsfunktion beitragen:

- Der Gesetzentwurf erweitert die Artikulationsmöglichkeiten von Einwohnerinnen und Einwohnern im Rahmen von *nichtverbindlicher Beteiligungsmöglichkeiten* deutlich. Die Regelungen ermöglichen es den Einwohnerinnen und Einwohnern vor allem durch die klare Festlegung der Folgen im Sinne von Behandlungsfristen durch zuständige Organe, sich effektiver mit eigenen Anliegen gegenüber der Gemeinde zu artikulieren, als dies in der geltenden Fassung vorgesehen ist. Es handelt sich dabei um eine Abwägung: Eine mögliche Erhöhung des Verwaltungsaufwandes auf der einen Seite steht führt auf der anderen Seite dazu, dass Einwohnerinnen und Einwohner die Effekte ihrer Beteiligung nachverfolgen können und die Ernsthaftigkeit im Umgang mit ihren Anliegen überprüfen können.
- Im Bereich der *direkten Demokratie* führt die die Senkung des Einleitungsquorums (§16 g (4)) bei Bürgerbegehren zu einer Verbesserung der Artikulationsfunktion für Bürgerinnen und Bürger in vor allen in Städten und Landkreisen: Das Quorum ermöglicht eine Artikulation wichtiger Probleme und gewährleistet gleichzeitig eine Filterfunktion, durch die unwichtige Probleme auf die anderen Beteiligungsmöglichkeiten kanalisiert werden. Während es zuvor in kleinen Gemeinden bereits nur der Ansprache weniger Haushalte bedurfte, um einen erfolgreichen Bürgerbegehrensantrag zu ermöglichen, stellen 4 % in Großstädten bereits eine erhebliche Anzahl von Personen dar. Auch ein Quorum von 4 % stellt insofern noch einen effektiven Filter dar, der gewährleistet, dass nur wichtige Anliegen debattiert werden. Das Quorum für Einwohneranträge (§ 16 f) sollte jedoch in Großstädten auf weniger als 4 % angesetzt werden.
- Nicht nachvollziehbar ist, warum alle in § 28 (1) aufgeführten Angelegenheiten vom Bürgerentscheid ausgeschlossen bleiben sollen. So sind etwa in Bayern, wo das Satzungsrecht nicht zu den ausgeschlossenen Materien zählt, durchaus Fälle zu finden, die zu einer nachhaltigen Befriedung führen. Gleiches gilt für Gebietsänderungen und Festsetzungen des Gemeindegennamens, Bürgerbegehren in solchen Fällen haben gerade in Baden-Württemberg und den neuen Ländern immer wieder positive Effekte auf die Gemeindegesellschaften gezeitigt. Besonders die Veräußerung von Gemeindevermögen war in nahezu allen Bundesländern immer wieder ein Entscheidungsgegenstand, an dem sich ein erhöhter Artikulationsbedarf der Bevölkerung feststellen lässt. Ähnliches gilt für den Ausschluss kommunaler Abgaben (§ 16 (2) Nr. 3)

Deliberation

Der Gesetzentwurf bietet einige Verbesserungen der deliberativen Qualität der Bürgerbeteiligung.

- Die Qualität *direktdemokratischer* Entscheidungen ist in besonderem Maße davon Abhängig, dass alle Abstimmenden die gleiche Chance haben, sich vor dem Hintergrund ihrer Überzeugungen eine informierte Meinung zu bilden. „Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muss er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben“(BVerfGE, 162 (174 ff.)). Insbesondere die Regelungen zur Information der Bürgerinnen und Bürger (§ 16 g (6)) ermöglicht eine deutlich verbesserte Meinungsbildung in diesem Sinne und ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, eine informierte Entscheidung unter Kenntnis ihrer tatsächlichen Präferenzen zu treffen.
- Zustimmungsquorum erschweren die Deliberation: In vielen Fällen führt die Erwartung, dass eine Mehrheit im Bürgerentscheid nicht dem erforderlichen Anteil der Stimmberechtigten entspricht dazu, dass eine Seite ihre Argumente öffentlich nicht diskutiert. Dies führt zu qualitativ minderwertigen Entscheidungen im oben skizzierten Sinne, da ein Teil der Abstimmenden nicht nach seinen informierten Präferenzen entscheidet. Eine Senkung des Zustimmungsquorums ist immerhin ein deutlicher Schritt, negative Effekte (sog. Abstimmungsboykotte) zu vermeiden, diese lassen sich jedoch auch bei niedrigen Quoren empirisch nachweisen.

- Bei den nichtverbindlichen Beteiligungsmöglichkeiten sind Verbesserungen der Deliberationsfunktion im vorgeschlagenen Gesetzentwurf vor allem für lokalpolitisch interessierte, bereits grundlegend informierte Einwohner sowie für Jugendliche vorgesehen. Eine Verbesserung sog. aleatorischer Beteiligung (repräsentative Mini-Öffentlichkeiten) wird nicht in Betracht gezogen. Maßnahmen zur Berücksichtigung von Bevölkerungsgruppen mit schwacher Organisationsfähigkeit sind - mit Ausnahme des § 16 d nicht vorgesehen. Die Möglichkeit, aleatorische Verfahren zur Findung allgemein akzeptabler Möglichkeiten durchzuführen, wie dies etwa das österreichische Bundesland Vorarlberg beabsichtigt ist, sieht der Gesetzentwurf nicht vor.

Befriedungsfunktion Insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können in konfliktären Situationen eine Befriedungsfunktion entfalten und zur nachhaltigen Akzeptanz von umstrittenen Maßnahmen beitragen. Der Gesetzentwurf sieht eine Reihe von Veränderungen vor, welche die Befriedungsfunktion verbessern.

- – Die explizite Einführung der Möglichkeit, einem Bürgerbegehren einen Gegenvorschlag beizufügen
- die Möglichkeit, einen Kompromiss mit den Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrensantrages zu schließen und
- die vereinfachte Einleitung von Bürgerentscheiden durch den Rat (Ratsreferenden)

erhöhen die Chance, in Fällen von komplexen und chronischen Konflikten eine Befriedung zu erreichen.

- Die Klärung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren über Aufstellungsbeschlüsse in der Bauleitplanung bietet die Chance in einer großen Reihe von Problemen, die bislang zu chronischen kommunalpolitischen Konfliktfeldern führten und ist im Hinblick auf die Befriedungsfunktion zu begrüßen. Die weiterhin umfangreichen Themenausschlüsse machen es in vielen Fällen dennoch schwer, eine Befriedung zu erreichen. Eine hohe Zahl von unzulässigen Bürgerbegehren, bei denen die Geltung von Ausschlussstatbeständen nicht unmittelbar einsichtig ist, haben in der Vergangenheit Konflikte intensiviert.
- Weiterhin sollte in Erwägung gezogen werden, die Entscheidung über die Zulässigkeit wie in anderen Bundesländern dem Rat zu übertragen. Die empirischen Daten zeigen, dass dies in der Regel dazu führt, dass die Gemeindevertretungen bzw. Kreistage sich in höherem Maße veranlasst sehen, auch im Falle der Unzulässigkeit Kompromisslösungen oder Alternativen zu erarbeiten, die zu einer nachhaltig akzeptierten Entscheidung führen.

Empfehlungen

Der Gesetzentwurf in der vorgelegten Form dürfte wie angestrebt zu einer verbesserten Bürgerbeteiligung beitragen.

- Im Bereich der *direktdemokratischen* Verfahren werden folgende Empfehlungen gegeben:
 - Es sollte in Erwägung gezogen werden, die Anzahl unzulässiger Materien über die Klärung der Zulässigkeit im Rahmen der Bauleitplanung hinaus zu reduzieren.
 - Die Senkung der Einleitungsquoten sollte im Hinblick auf die Artikulationsfunktion vorgenommen werden.
 - Die Senkung der Zustimmungsqoten ist im Hinblick auf die Deliberationsfunktion der Bürgerbeteiligung zu begrüßen.
 - Eine Übertragung der Entscheidung über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren auf den Gemeindevertretung bzw. Kreistag könnte die Chance erhöhen, nachhaltige Lösungen zu erarbeiten.
- Für den Bereich der *nichtverbindlichen* Bürgerbeteiligungsverfahren empfiehlt sich folgendes:

- Weitergehende Deliberationsverfahren, insbesondere aleatorische Verfahren, sollten im Rahmen der unverbindlichen Bürgerbeteiligung in Erwägung gezogen werden.

Literatur

Buchstein Hubertus, 2009: Bausteine zu einer aleatorischen Demokratietheorie, in: Leviathan, 37(3):327-352.

Lietzmann, Hans J./Mittendorf, Volker, 2011: Dialogische Local Governance: Ein effektives Konzept für riskante Entscheidungen, in: vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.), Dialog: Zur Stärkung lokaler Demokratie. Berlin: vhw.

Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), 2012: Bürgerbegehrensbericht 2012. Berlin: Mehr Demokratie e.V.

Mittendorf, Volker, 2009: Die Qualität kollektiver Entscheidungen, Frankfurt am Main/New York: Campus.

Schiller, Theo, 2002: Direkte Demokratie. Frankfurt am Main/New York: Campus.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Volker Mittendorf