

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften**  
Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN  
Schleswig-Holsteinischer Landtag - Drucksache 20/377

**Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags von

**Jörg Sommer, Direktor, Berlin Institut für Partizipation**

zu den Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf Demokratiekultur und kommunaler politischer Teilhabe sowie den qualitäts- und akzeptanzfördernden Potentialen Guter Bürgerbeteiligung

## A. Problematische Zielvorgabe

Der vorliegende Entwurf<sup>1</sup> konzentriert sich auf eine „*Neujustierung der Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*“. Die geplanten Änderungen verfolgen laut Begründung der Antragsteller das Ziel, „*Beteiligungsinteressen der Bürgerinnen und Bürger und das kommunale Bedürfnis nach Beständigkeit von Entscheidungen und Planungen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.*“

Dieses formulierte Ziel lösen die durch das Gesetz beabsichtigen Änderungen in mehrfacher Hinsicht nicht ein. Die Antragsteller

- legen ein Demokratieverständnis zugrunde, dass repräsentative Strukturen überbetont und die demokratiethoretische und beteiligungsfachliche Debatte der letzten 10 Jahre nicht berücksichtigt,
- gehen von einem strukturellen konkurrierenden Widerspruch zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Entscheidungsprozessen aus,
- berücksichtigen die vielfältigen kommunalen Erfahrungen mit unterschiedlichen Formaten der Bürgerbeteiligung nicht,
- ignorieren den wissenschaftlich vielfältig belegten umfassenden Wert dialogischer Verfahren gerade im Kontext kommunaler Interessenausgleichsprozesse sowie die umfangreiche Beteiligungspraxis in den Kommunen Schleswig-Holsteins,
- reduzieren politische Teilhabeoptionen der Bürgerinnen und Bürger und beschreiten damit einen Weg, der im deutlichen Gegensatz zur bundesweiten Entwicklung, zur Entwicklung in der Europäischen Union und in zahlreichen modernen Demokratien steht,
- werden deshalb nicht zuletzt mit den beabsichtigten Einschränkungen die Akzeptanz kommunaler Vorhaben nicht steigern, sondern die Eskalation von Konflikten fördern.

Der Gesetzesentwurf ist deshalb nicht geeignet, gesellschaftliche Disruptionsprozesse aufzuhalten, Kommunen handlungsfähiger zu machen, unsere Demokratie zu stärken und die in der Begründung formulierten Ziele zu erreichen.

Im Folgenden werden die einzelnen Kritikpunkte umfassender erörtert:

---

<sup>1</sup> Schleswig-Holsteinischen Landtag, 20. Wahlperiode, Drucksache 19/377, Stand 09.11.2022

## **B. Die Vielfältige Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland**

Es ist nicht zu übersehen, dass Demokratiemodelle wie sie z. B. Joseph Schumpeter<sup>2</sup> formulierte, an Grenzen ihrer Gestaltungsfähigkeit geraten. Für Schumpeter konzentrierte sich demokratische Teilhabe allein auf die Durchführung von Wahlen – die er neben der Wahl der bestmöglichen Kandidaten vor allem als Kontrollfunktion durch drohende Abwahl verstanden hat. Diese Reduktion der demokratischen Kultur auf Wahlen wird heute in der Wissenschaft, aber auch in der Gesellschaft zunehmend kritisch gesehen.

*„Selbst freie Wahlen scheinen nicht mehr in der Lage zu sein, befriedigende und dauerhafte Lösungen zu bieten“*, so das Fazit Ralf Dahrendorfs<sup>3</sup> über die Bedrohungen der Demokratie.

Vor diesem Hintergrund sinkt das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie. Das belegen zahlreiche Untersuchungen<sup>4</sup>. Generell haben das Ansehen der Parlamente und die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu den Parteien abgenommen. Rückläufige Wahlbeteiligungen und Mitgliederzahlen in den Volksparteien lassen politische Erosionsprozesse erkennen. Das Misstrauen gegenüber der Politik ist gewachsen – sowohl gegenüber dem Stillstand als auch bezüglich der Angebote, die sie macht.<sup>5</sup>

In Deutschland werden diese Debatten seit vielen Jahren geführt, insbesondere in der vergangenen Dekade hat sich in der Folge dieser Debatten das Konzept der Vielfältigen Demokratie herausgebildet.

Immer mehr Bürgerinnen und Bürger möchten gehört und in die Entscheidungsfindung eingebunden werden. Sie wollen auch in den Jahren zwischen zwei Wahlterminen mitreden, mitgestalten und mitentscheiden. Die Parlamente kommen diesem Wunsch immer öfter nach. Sie haben die Möglichkeiten für direktdemokratische Verfahren erweitert, und sie initiieren und fördern Bürgerdialoge.

---

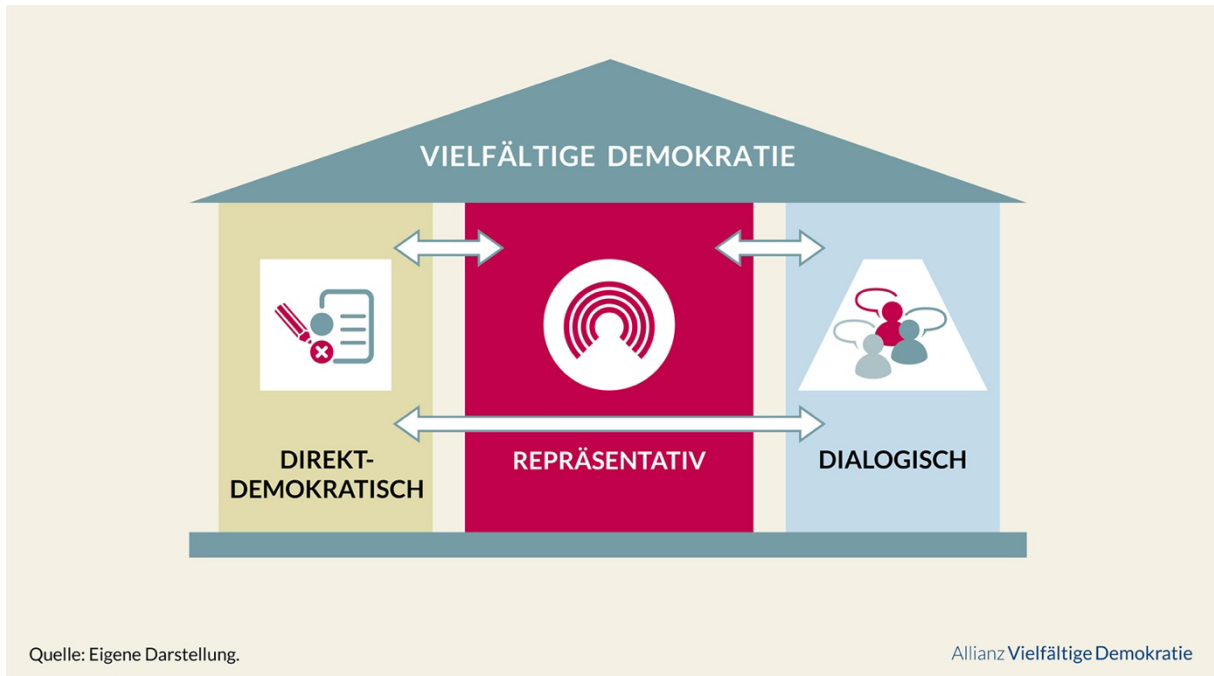
<sup>2</sup> Schumpeter, Joseph A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie.

<sup>3</sup> Dahrendorf, Ralf (2002): Die Krisen der Demokratie.

<sup>4</sup> u.a. Bertelsmann Stiftung (2021): eupinions #2021/1 - Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

<sup>5</sup> Sommer, Jörg & Michael Müller (2017): Der partizipative Staat - Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung.

Die demokratische Beteiligung in Deutschland steht heute auf drei Säulen. Die starke Säule der repräsentativen Beteiligung wird ergänzt um die zwei Säulen der direktdemokratischen und dialogorientierten Beteiligung.<sup>6</sup>



Heute ist die Vielfältige Demokratie anerkannte Basis für breite politische Teilhabe, die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen und die Bemühungen um eine nachhaltige Resilienz unserer Demokratie gegenüber Erosion, Disruption und extremistische Delegitimationsbestrebungen.

### **C. Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Säule der Vielfältigen Demokratie**

In der Vielfältigen Demokratie agieren die drei Säulen nicht als Konkurrenten. Sie sind nicht alternativ, erst im Zusammenspiel stärken sie sich gegenseitig und schaffen Akzeptanz für Prozesse, Institutionen, Akteure und Ergebnisse der Demokratie.

<sup>6</sup> Allianz Vielfältige Demokratie (2018): Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen – Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie.

Im vorliegenden Gesetzentwurf werden direktdemokratische und repräsentative Säule jedoch konsequent als konkurrierend beschrieben und verstanden – wobei die Prämisse auf einer einseitigen Stärkung der repräsentativen Säule und einer bewussten Schwächung der direktdemokratischen Optionen liegt.

- Grundsätzlich sollen im vorliegenden Gesetzesentwurf Bürgerbegehren bei Beschlüssen zur Aufstellung von Bebauungsplänen untersagt werden (sofern sie mit Zweidrittelmehrheit gefasst wurden).
- Zudem soll eine Sperrfrist von drei Jahren eingeführt werden, in der kein erneutes Bürgerbegehren durchgeführt werden darf.
- Gleichzeitig darf die Gemeindevertretung ein Bürgerbegehren nach nur zwei Jahren mit einfacher Mehrheit kippen.

Statt eine „Wettbewerbsverzerrung“ zwischen direktdemokratischer Teilhabe und repräsentativen Organen vorzunehmen, sollte jedoch eine intensivere Kooperation und Synchronisation erwogen werden.

## **D. Nichtberücksichtigung dialogischer Prozesse**

Überhaupt keine Erwähnung finden die umfangreichen positiven Erfahrungen mit unterschiedlichen Formaten der Bürgerbeteiligung auch in Schleswig-Holsteinischen Kommunen - also der dritten Säule der Vielfältigen Demokratie.

Gerade bei Konfliktthemen (und insbesondere im Kontext von kommunalen Vorhaben wie z. B. Bebauungsplänen) bieten diese dialogischen Verfahren erhebliche Potentiale und Chancen, Konflikte beizulegen bzw. gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden<sup>7</sup>.

Gut mit den anderen Säulen synchronisiert, reduzieren dialogische Verfahren sowohl das Risiko von Rechtsstreitigkeiten als auch von kassatorischen direktdemokratischen Entscheidungen, in Fachkreisen ist unbestritten, dass dialogische Bürgerbeteiligung, Vorhaben qualitativ besser und breiter akzeptierter macht.

---

<sup>7</sup> Sommer, Jörg et. al. (2019): Die zweite kopernikanische Revolution – Wie können Langfriststrategien in einer „Echtzeit-Demokratie“ funktionieren?. In: Jörg Sommer et al. (Hrsg.): Die Ökologie der digitalen Gesellschaft.

Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt diese Erkenntnisse an keiner Stelle. Er ignoriert über zehn Jahre praktische Erfahrung und wissenschaftliche Evaluation<sup>8</sup>. Gerade wenn er das Ziel hat, kommunale Handlungsfähigkeit zu verbessern, sollte er dialogische Bürgerbeteiligung stärken, fordern und fördern.

## **E. Folgen von Demokratieabbau**

Der vorliegende Gesetzesentwurf gibt vor, Kommunen stärken zu wollen. Methodisch soll dies durch Demokratieabbau erfolgen. Bürgerinnen und Bürger sollen in den Möglichkeiten zu demokratischer Teilhabe eingeschränkt werden.

Dies ist nicht nur in einer Zeit der zunehmenden Demokratieverdrossenheit ein kritisch zu hinterfragender Ansatz, er hat zudem in der Bundesrepublik Deutschland aktuell Alleinstellungsmerkmal.

Tatsächlich werden auf Bundesebene (z. B. mit dem Modell der „Bürgerräte“, einer dezidiert auf Beteiligung setzenden Endlageruche und in weiteren Bereichen) und in vielen Ländern direktdemokratische und dialogische Strukturen und Prozesse etabliert und gestärkt, darunter in Baden-Württemberg, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen.

Sogar dann, wenn es um Fragen der Planungsbeschleunigung geht, wird in jüngster Zeit die (frühe) politische Teilhabe gezielt ausgebaut<sup>9</sup> und zur Voraussetzung gemacht – eben weil in einer Demokratie Konflikte nicht „wegbeschlossen“ werden können, sondern bearbeitet werden müssen.

## **F. Zusammenfassung**

Das formulierte Ziel, die „Beteiligungsinteressen der Bürgerinnen und Bürger und das kommunale Bedürfnis nach Beständigkeit von Entscheidungen und Planungen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.“ wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurfes vollständig

---

<sup>8</sup> Sommer, Jörg (2021): 10 Jahre Bürgerbeteiligung in Deutschland – Erfahrungen und Herausforderungen. In: Jörg Sommer (Hrsg.): KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG #4.

<sup>9</sup> So z. B. im Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz - MgvG) vom 22. März 2020 (BGBl. I S. 640)

und umfassend verfehlt werden. Er setzt allein auf den Abbau demokratischer Teilhabemöglichkeiten, berücksichtigt die dialogische Säule der Vielfältigen Demokratie an keiner Stelle und ist so letztlich dazu geeignet, kommunale Konflikte zu eskalieren.

Eine tatsächliche und dringend nötige Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit, die den aktuellen Wissensstand und die Erfahrungen der bundesweiten und internationalen Teilhabepaxis entspricht, setzt dagegen auf Stärkung und Integration der dialogischen und direkt-demokratischen Säulen zur Stärkung der demokratischen Institutionen, Prozesse und Akteure.

Voraussetzung dafür ist aber auch eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunalverwaltungen.

Denn Demokratie braucht Ressourcen.

***Kontakt/Rückfragen***

*Berlin Institut für Partizipation*

*Jörg Sommer/Direktor*

*Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin*

*T 030 120 826 13*

*E joerg.Sommer@bipar.de*

*www.bipar.de*