
Stellungnahme

zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide auf der kommunalen Ebene in Rheinland-Pfalz

Beirat für Kommunalentwicklung Rheinland-Pfalz

2012



Impressum

Herausgeber:

Beirat für Kommunalentwicklung Rheinland-Pfalz (BKE)

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Kistenmacher (Vorsitzender)

c/o TU Kaiserslautern, Bau 57

Postfach 3049

67653 Kaiserslautern

Telefon 0631-205-2488

Telefax 0631-205-4313

www.ea.rlp.de

Februar 2012

Auf der Grundlage der gegenwärtigen Fachdiskussionen, diesbezüglicher Publikationen, spezieller Erfahrungsberichte und der Beiträge von Beiratsmitgliedern, auch aus deutschen Nachbarstaaten, befasste sich der Beirat für Kommunalentwicklung eingehend mit den Erfordernissen und Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide in Rheinland-Pfalz. Er hat dazu die folgende Stellungnahme beschlossen.

Der Stellungnahme liegen zugrunde:

- > Beratungsergebnisse von zwei Plenarsitzungen des Beirats
- > Beiträge aus dem Kreis der Beiratsmitglieder:
 - Informationen über die Regelungen und die Praxis in den europäischen Nachbarstaaten.
 - Spezielle Beiträge von Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard (Bonn), Bürgermeister Rainer Buttstedt (Hamm/Sieg), Dipl.-Ing. Peter Dietze (Trier), Prof. Dr. Marek Dutkowski (Stettin), Direktor Thomas Egger (Bern), Prof. Dr.-Ing. Maros Finka (Bratislava), Directeur Dr. Patrice Harster (Lauterbourg), Präsident Hans-Peter Hulliger (Zürich), Prof. Dr. Johann Jessen (Stuttgart), Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Kistenmacher (Kaiserslautern), Prof. Dr. Drs. h.c. Jörg Maier (Bayreuth), Oberbürgermeister Dr. Bernhard Matheis (Pirmasens), Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach (Kaiserslautern), Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée (Aachen), Director Jan C. Vogelij (Soest) und Prof. Dr.-Ing. Winrich Voß (Hannover).
- > Beiträge von Prof. Ph.D Andreas P. Cornett (University of Southern Denmark), o.Prof. Dr. jur. Dr. h.c. Martin Lendi (ETH Zürich), Florian Boettcher M.A. (TU Kaiserslautern), Dipl.-Ing. Sabine Herz (FIRU Kaiserslautern), Dipl.-Geogr. Katharina Ertl und Dipl.-Ing. Arne Schwöbel (Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz).

Gesamtbearbeitung Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Kistenmacher (TU Kaiserslautern), Vorsitzender des Beirats für Kommunalentwicklung

Direkte Quellenhinweise erfolgen im Text nur bei Wiedergabe empirischer Untersuchungsergebnisse und bei speziellen Angaben. Die bei der Vorbereitung der Stellungnahme analysierten Publikationen sind in der Literaturliste aufgeführt.

Stellungnahme

zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide auf der kommunalen Ebene in Rheinland-Pfalz

Inhalt

1	Zur Notwendigkeit einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide auf der kommunalen Ebene und zu den damit verbundenen Erfordernissen	6
2	Formalisierte Bürgerbeteiligung in Planverfahren	11
2.1	Bürgerbeteiligung im Bauleitplanverfahren	11
2.2	Bürgerbeteiligung bei überörtlichen Planverfahren	12
2.3	Weiterführung der Bürgerbeteiligung im Zuge der Projektrealisierung bzw. Baudurchführung	13
3	Informelle Instrumente zur Bürgerbeteiligung bei Planverfahren	15
3.1	Ziele und Instrumente	15
3.2	Erfahrungen und Erfordernisse	17
4	Bürgerbegehren und Bürgerentscheide	21
4.1	Der zunehmende Wunsch der Bevölkerung nach direkter Beteiligung an politischen Entscheidungen	21
4.2	Die Regelungen zur direkten Demokratie auf Kommunalebene in Rheinland-Pfalz und ihre Anwendung	21
4.3	Bürgerentscheide bei der Bauleitplanung	24
4.4	Bürgerentscheide in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren	26
4.5	Bürgerentscheide im kommunalen Finanzbereich	26
5	Schlüsselfaktoren für die Verbesserung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide	29
5.1	Aufgaben der Kommunen	29
5.2	Unterstützung der Kommunen durch die Landesregierung (ISIM)	31
5.3	Zusätzliche Anforderungen an die Bürger bei einer stärkeren Beteiligung und Mitverantwortung	32
5.4	Die Medien als wesentlicher Schlüsselfaktor für eine bessere Kultur der Bürgerbeteiligung und -mitentscheidung	33
6	Zusammenfassung	34
7	Literaturverzeichnis	36

1 Zur Notwendigkeit einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide auf der kommunalen Ebene und zu den damit verbundenen Erfordernissen¹

Das Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ in seinen verschiedenen Formen hat in der öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskussion in jüngster Zeit – auch in Rheinland-Pfalz – eine enorme Aufwertung erfahren. Im Jahr 2010 gab es dazu in Rheinland-Pfalz neue gesetzliche Aktivitäten, im Rahmen derer die Gemeindeordnung zur **Erleichterung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden** geändert wurde. Des Weiteren wurde vom Landtag Rheinland-Pfalz eine **Enquete-Kommission** „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ gebildet. Der sog. **„Hambacher Disput 2010“** war ebenfalls dieser Thematik gewidmet. Ministerpräsident Kurt Beck spricht als Mitverleger in der dazu 2011 veröffentlichten Publikation „Mehr Bürgerbeteiligung wagen - Wege zur Vitalisierung der Demokratie“ u.a. davon, dass sich die „Bürgergesellschaft“ als eine Gesellschaft, die durch mehr demokratische Teilhabe und Eigenverantwortung für das Gemeinwesen geprägt sei, nicht im Handumdrehen herausbilden lasse. Sie sei ein erstrebenswertes Ziel, dem wir uns geduldig und mit kleinen Schritten und konkreten Maßnahmen annähern müssten, wenn wir uns nicht mit idealistischen Seifenblasen begnügen wollten, die beim ersten Windstoß zerplatzen.

Die derzeitige **Unzufriedenheit und teilweise Infragestellung der repräsentativen Demokratie** erfolgt vor allem auch aus der Mitte der Gesellschaft heraus, nicht nur als Folge des Verhaltens von Politikern, sondern aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen mit einem weitreichenden Bewusstseinswandel und veränderten Ansprüchen an die Politik. Es vollzieht sich ein Wandel bei der Art, wie die Bürger Politik verstehen und De-

mokratie begreifen. Dabei haben sich zum Teil auch problematische Einstellungen herausgebildet: Dominanz von Individualinteressen und Sonderwünschen, Anspruchsdenken, Verweigerungshaltung etc. Es besteht vielfach eine Entfremdung und gegenseitiges Misstrauen zwischen den Bürgern und den politischen Repräsentanten.

Gleichzeitig zeigt sich jedoch auch eine wachsende Bereitschaft in der Bevölkerung zur konstruktiven Mitwirkung bei der Bewältigung der Probleme angesichts zunehmender finanzieller Schwierigkeiten in den Kommunen. Generell nehmen die Forderungen nach und auch die Notwendigkeit von mehr Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheiden zu.

Auf der Basis bisheriger Erfahrungen und Erkenntnisse allein sind die daraus resultierenden neuartigen Aufgaben nicht zu lösen. Meinungsbildungen, Verhaltensstrukturen etc. sind einem ständigen mehr oder weniger schnellen Wandel unterworfen. Daraus ergeben sich **neue Chancen, aber auch Risiken**, mit denen wir uns beim Thema Bürgerbeteiligung/Bürgerentscheide auseinandersetzen müssen.

Die **kommunale Ebene** bietet zweifellos die besten Voraussetzungen für einen weiteren Ausbau der Bürgerbeteiligung bzw. Bürgerentscheide. Die Kommunen werden zurecht auch als **„Schulen der Demokratie“** bezeichnet. Hier sind die Bürger meist unmittelbar **betroffen** und **motiviert**, wobei die Entscheidungsprozesse vergleichsweise überschaubar und die Auswirkungen von Planungen und Projekten auf

¹ Der Begriff Bürgerbeteiligung wird jeweils im Sinne von Mitwirkung ohne Entscheidungsbefugnisse verstanden. Auf die speziellen Erfordernisse von Infrastrukturgroßprojekten mit landes- oder bundespolitischer bzw. europäischer Bedeutung, die weit über die kommunale Ebene hinausgehen, wird dabei nicht näher eingegangen.

den Einzelnen aufgrund der räumlichen Nähe deutlicher erkennbar sind. Auch die kurzen Kommunikationswege zwischen Bürgern und den kommunalen Gremien seien hervorgehoben.

Aber auch auf der kommunalen Ebene lässt sich ein grundsätzlicher Wandel im Verhältnis zwischen den politischen Akteuren und Institutionen einer Kommune sowie den Bürgern beobachten. Dieser Wandel zeigt sich in der wachsenden Entfremdung großer Teile der Bevölkerung vom politischen Handeln der Kommunen und schlägt sich in der anhaltenden Diskussion um einen vermeintlichen oder tatsächlichen Legitimationsverlust kommunaler Planungen nieder.

Mit der zunehmenden Entfremdung vom politischen Handeln geht das Bedürfnis nach umfassender und direkter Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen einher. Mangelnde Transparenz und geringe Nachvollziehbarkeit bedingen den nachdrücklich artikulierten Wunsch des Einzelnen nach Mitsprache und Mitgestaltung bei öffentlichen Belangen. Er geht von den gut ausgebildeten Mittelschichten aus („Wutbürger“), die eine intensivere Partizipation einfordern. Im Gegensatz hierzu führt der anhaltende Entfremdungsprozess insbesondere bei den unteren Bevölkerungsgruppen zu politischem Desinteresse sowie hoher Passivität gegenüber Beteiligungsangeboten.

Von einer stärkeren Einbeziehung der Bürger wird u.a. eine **Qualitätssteigerung der Planungen** und der Projektgestaltung durch die frühzeitige Vermeidung von Fehlentwicklungen und die Einbeziehung innovativer Anregungen erwartet. Schließlich dürfte dadurch auch das Interesse an kommunalen Fragen und die **Akzeptanz** erforderlicher Maßnahmen gesteigert werden.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz

Gleichzeitig dürfen aber auch die mit einer stärkeren Einbeziehung der Bürger in **Entscheidungsprozesse** verbundenen **Probleme und Risiken** nicht übersehen werden, die beispielsweise darin zu sehen sind, dass

- o Grundsatzentscheidungen verstärkt durch Emotionen und „tagesaktuelle“ Stimmungen beeinflusst werden können,
- o die Manipulation von Teilen der Bevölkerung durch selbsternannte, aber nicht legitimierte Meinungsführer verstärkt und durch Stimmungsmache die Handlungen der gewählten politischen Vertreter beeinflusst werden,
- o dazu die Macht der Medien als Darsteller der öffentlichen Meinung instrumentalisiert wird,
- o eine aktive und gut sichtbare Minderheit als Vertreter der Allgemeinheit wahrgenommen wird und somit Wenige die Meinung Vieler vorgeben (Dominanz von Partikularinteressen),

- o lediglich die Bevölkerungsgruppen von der Möglichkeit zur direkten Teilhabe Gebrauch machen, die ohnehin den öffentlichen Diskurs bestimmen, während diejenigen, die mit politischem Desinteresse und hoher Passivität am Staat zweifeln, nicht partizipieren (soziale Selektivität),
- o sich durch die erhöhte räumliche Ausweitung der regelmäßigen Aktivitäten der Bevölkerung der „Raum der Zugehörigkeit“ der Bürger weit über die kommunale Grenze hinaus vergrößert. Die eindeutige Abgrenzung der jeweiligen bürgerschaftlichen Beteiligung stößt daher auf Grenzen der objektiven Betroffenheit einschließlich der Prozesse der Regionalisierung der Problemstellungen.

Die bisher dominierenden Verhaltens- und Entscheidungsstrukturen schlagen sich neben anderen relevanten Einflussfaktoren (insbesondere von Seiten des Staates) auch in der sehr **angespannten kommunalen Haushaltslage** mit einer hohen Schuldenlast nieder. Die Bürgerbeteiligung wurde bisher nicht als Korrektiv für eine überzogene Haushaltsbelastung gesehen, eine Rolle, die ihr in der Schweiz durchaus zukommt. Vielmehr dominierte bis jetzt eine **hohe Anspruchshaltung der Bürger** bezüglich neuer Einrichtungen und vielfältiger kommunaler Leistungen. Gleichzeitig hat den Bürger die Finanzierung und hier vor allem das damit verbundene Schuldenmachen bisher in der Regel kaum interessiert. Der **kommunalpolitische Handlungsspielraum** auch für die nachfolgenden Generationen wurde massiv eingeengt. Gleichzeitig kommen neue kostspielige Aufgaben auf die Gemeinden zu (Demographischer Wandel/Energiewende/Klimafolgen...). Es zeigen sich somit Schwächen bei der Gestaltungs- und Steuerungskraft kommunaler Verwaltungen und

Entscheidungsträger, wodurch auch deren Legitimationsgrenzen deutlich werden.

Generell ist festzustellen, dass eine **neue Kultur des Gemeinsinns und der Konfliktaustragung** für eine stärkere Bürgerbeteiligung und Mitentscheidung unerlässlich ist. Voraussetzung hierfür ist auch, dass die Bürger nicht nur eigene bzw. einseitige Interessen vertreten, sondern sich stärker mit der Gemeinde als Ganzes identifizieren. Außerdem ist ein erweitertes Verständnis von Betroffenheit im Sinne von **mehr Gemeinwohl-Orientierung** von Bedeutung. Unerlässlich ist hierbei neben der Etablierung von Strategien zur Mitsprache und Mitgestaltung interessierter Bevölkerungskreise auch die Aktivierung, Gewinnung und Einbindung der passiven und resignierten Bevölkerungsteile.

Auch sind die **Zusammenhänge** zwischen kommunalen Leistungen und den Steuer- bzw. Abgabenzahlungen der Bürger weit mehr als bisher zu verdeutlichen. Schließlich müssen die Bereitschaft und Fähigkeit der Kommunalverwaltungen und Räte,



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz

Mitwirkungsansprüche von Bürgern anzuerkennen und zu fördern, steigen und **Spielregeln** für ein neues Miteinander aufgestellt werden. Der frühzeitigen, zunächst ergebnisoffenen **Beteiligung** mit möglichst vollständiger und sachgerechter Information sowie der weiteren **Einbeziehung bei der Projektrealisierung** kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Somit sind bei allen Beteiligten **zeit- und kostenintensive Lernprozesse** erforderlich. **Zeiten großer ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Herausforderungen**, die viele „Besitzstände“ in Frage stellen, bieten gute Voraussetzungen, um neue Denk- und Verhaltensweisen zu erproben und wieder das Vertrauen in die Demokratie zu stärken.

Die wichtigsten Akteursgruppen im kommunalen Geschehen

Eine weiterführende Analyse und Beurteilung der Möglichkeiten einer stärkeren Bürgerbeteiligung und Mitentscheidung darf sich nicht allein auf das Beziehungsfeld Bürger - Kommune beschränken, sondern es sind alle am kommunalen Geschehen beteiligten Akteursgruppen mit einzubeziehen. Diese stehen gleichermaßen in der Pflicht, ihren Beitrag zum schrittweisen Aufbau der erforderlichen neuen Kultur des Gemeinnsinns und der Konfliktaustragung zu leisten.

Vereinfachend ist von folgenden Akteursgruppen auszugehen, deren Handlungsweisen in komplexer Weise ineinandergreifen und vielfältige Wirkungen erzeugen:

- o Der **Staat** mit seinen gesetzlichen, finanziellen und sonstigen Vorgaben bzw. Aufgabenzuweisungen, Kommunalaufsicht, Planungen und Projekten etc.

- o Die **Kommune**: Bürgermeister, Rat, Parteien, Verwaltung einschließlich Planer
- o Die **Bürger** gegliedert in verschiedene soziale Schichten bzw. Lebensstilgruppen
- o Die **privaten Akteure der Wirtschaft** insbesondere Investoren von Einrichtungen mit öffentlicher Bedeutung, z.B. auch Wohnungsbaugesellschaften
- o Die **öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen**
- o Die **Interessenverbände/-gruppen** mit ihren jeweiligen Zielen
- o Die **Medien** als spezielle Akteursgruppe (Zeitung, Radio, Fernsehen)
- o Das **Internet** mit wachsender Bedeutung (auch Facebook, Twitter etc.)

Diese Akteursgruppen haben nicht nur unterschiedliche Ziele und Artikulationsmöglichkeiten, auch ihr Selbstverständnis unterscheidet sich. Dasselbe gilt für ihre jeweiligen Handlungsweisen und die zur Verfügung stehenden Instrumente sowie für ihre Entscheidungs- bzw. Durchsetzungsmacht, wobei zwischen formeller und faktischer, wie z.B. ökonomischer oder medialer Macht zu differenzieren ist.

Dieses **Machtgefüge** wird durch verstärkte Bürgerbeteiligung und insbesondere Bürgerentscheide zugunsten der Akteure der Zivilgesellschaft und zu Lasten der kommunalen Entscheidungsträger verändert. An beide Seiten stellt dies zusätzlich Anforderungen. Der dabei notwendige **Bewusstseinswandel** mit seinen **Lernpro-**

zessen kann sich nur über Jahre hinweg vollziehen und setzt ein hohes Maß an Veränderungsbereitschaft voraus. Eine gemeinwohl-orientierte Beteiligungskultur muss schon in der Schule ansetzen.

Ähnliches gilt ebenso für die staatliche Seite und für private Investoren wie auch vor allem für die **Medien**. Sie besitzen die „**Informationsmacht**“ (Mediendemokratie) und sind strategiefähige Akteure. Medien haben zahlreiche Einflussmöglichkeiten und daher eine hohe Verantwortung beim Klären und auch Erklären von Planungen, Projekten und Wirkungszusammenhängen. Sie können z.B. Debatten und Kontroversen in Gang bringen und insbesondere die Öffentlichkeit mobilisieren.

Auf die genannten Akteursgruppen wird zurückzukommen sein, wenn es darum geht, die **Schlüsselfaktoren** und damit die **Schaffung besserer Voraussetzungen** für die Erreichung der damit verbundenen Ziele aufzuzeigen.

Es folgen zunächst Analysen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung sowie der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

In Verbindung damit wurden auch die diesbezüglichen Regelungen und Entwicklungen in den deutschen Nachbarstaaten reflektiert. Dabei zeigte sich, dass mit Ausnahme der Schweiz in keinem Staat das in Deutschland erreichte Niveau insgesamt gesehen derzeit überschritten wird. In den Niederlanden, in denen lange Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung und -entscheiden bestehen, hat man interessanterweise die gesetzlichen Regelungen vereinfacht und reduziert, um insbesondere mehr Spielraum für eine offene und effiziente Ein-

bindung der Behörden und der Betroffenen in konsensorientierten Entscheidungsprozessen zu gewinnen.² Um den kompakten Umfang der vorliegenden Stellungnahme beizubehalten, kann auf die Situation in den europäischen Nachbarstaaten im Folgenden nicht näher eingegangen werden. Lediglich auf Beispiele aus der Schweiz wird an relevanten Stellen kurz hingewiesen.

2 Formalisierte Bürgerbeteiligung in Planverfahren

Die Bürgerbeteiligung (ohne Entscheidungsbefugnis) hat in Rheinland-Pfalz wie auch im gesamten Deutschland einen festen Platz in den formalisierten Verfahren zur Aufstellung von Planwerken und der Genehmigung von baulichen Großprojekten (Projekte mit überörtlicher Bedeutung). Die gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Verfahren sichern den jeweiligen Mindeststandard der Bürgerbeteiligung. Hinzu kommen die diesbezüglichen Anforderungen, die sich aus EU-Richtlinien ergeben.³

2.1 Bürgerbeteiligung im Bauleitplanverfahren

Auf kommunaler Ebene ist die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung verbindlich festgelegt und bezieht sich auf die vorbereitende (Flächennutzungsplan) und die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplan). Gemäß § 3 Baugesetzbuch (BauGB) ist jede Gemeinde verpflichtet, die Öffentlichkeit bzw. die Bürger im Rahmen der Bauleitplanung bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen zu beteiligen. Die Bürgerbeteiligung erfolgt dabei in zwei Phasen:

1. Frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB),
2. öffentliche Auslegung (§ 3 Abs. 2 BauGB).

Dieser Bereich der Bürgerbeteiligung ist in Bezug auf die Raumplanung zweifellos der wichtigste, zumal sich für die Bürger dabei vor allem beim Bebauungs-

plan eine direkte Betroffenheit ergibt. Dem § 3 Abs. 1 BauGB wird bezüglich der frühzeitigen Beteiligung der Bürger vielfach eine Vorbildfunktion zuerkannt. In der Praxis werden die gesetzlichen Vorschriften zur formalisierten Bürgerbeteiligung jedoch unterschiedlich gehandhabt.

Schwächen zeigen sich u.a. bei der Form der Veröffentlichung von Planungen durch die sog. „ortsübliche Bekanntmachung“, z.B. im Amtsblatt, mit einer völlig unzureichenden Breitenwirkung.

Außerdem beschränkt sich die Möglichkeit der Einflussnahme seitens der Bürger auf Stellungnahmen, die in einen wenig transparenten, verwaltungsinternen Abwägungsprozess einfließen.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die **frühzeitige Bürgerbeteiligung** oft nur oberflächlich erfolgt und die öffentliche Auslegung zu einem Zeitpunkt vorgenommen wird, zu welchem sich grundlegende Entscheidungen bereits verfestigt haben. Die Bereitschaft der Planungsträger zu Abänderungen ist dann meist nur noch eingeschränkt gegeben. Diese und ähnliche Probleme sind durchaus lösbar und sollten angegangen werden.

³ Richtlinie der EU 2001/42/ und 2003/35/ES bzw. Richtlinie 85/337/EHS und Richtlinie 97/11/ES

2.2 Bürgerbeteiligung bei überörtlichen Planverfahren

Die erst relativ spät im **Raumordnungsgesetz** des Bundes verankerte **Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen** erweist sich angesichts der wachsenden Bedeutung überörtlicher Zusammenhänge für kommunale Maßnahmen grundsätzlich als sinnvoll. Aufgrund wachsender Mobilität dürfte auch das Bürgerinteresse daran zunehmen. Die diesbezügliche Bürgerbeteiligung weist wegen der mit dem weiträumigeren Bezug verbundenen größeren Komplexität und dem höheren Abstraktionsgrad besondere Erfordernisse auf. Somit stellen sich an beide Seiten bezüglich der Informationsbereitstellung und deren Verarbeitung relativ hohe Anforderungen, zumal auch Betroffenheiten vorab nicht immer klar erkennbar sind. Daher kann bei einer Ausweitung nur schrittweise vorangegangen werden, wobei zunächst weitere Erfahrungen zu sammeln sind.

Das dem Zulassungsverfahren vorgelagerte **Raumordnungsverfahren** zur Prüfung von Standort- und Trassenalternativen bietet günstige Voraussetzungen zu einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung, da die Projekte dabei hinreichend konkretisiert, aber noch nicht verfestigt und damit noch gestaltbar sind. Daher sollte die im ROG in § 15 (6) fakultativ vorgesehene Bürgerbeteiligung generell in Raumordnungsverfahren durchgeführt und aktiv genutzt werden, zumal sie im Rahmen der förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung innerhalb des Raumordnungsverfahrens bereits erfolgt. Dazu bieten sich Informationsveranstaltungen, Bürgerwerkstätten, Bürgerbefragungen etc. an. Der Projektträger kann dabei wertvolle Erkenntnisse über das ob und wie der Realisierbarkeit eines Projekts und etwaiger Alternativen oder Konflikte gewinnen und erreicht gleichzeitig in der

Regel eine höhere Akzeptanz in der Öffentlichkeit.⁴

Zunächst geht es vor allem darum, die Voraussetzungen für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung mit allen relevanten Informationen und einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern. Für die Bürger stellt sich dabei die anspruchsvolle und **zeitaufwändige Aufgabe**, komplexe Sachverhalte zu durchdringen, um neben den vielen Trägern öffentlicher Belange und den Interessensverbänden ihre Einschätzung wirkungsvoll vertreten zu können.

Auch bei **Planfeststellungsverfahren** erscheint die Bürgerbeteiligung bezüglich der näheren Ausgestaltung von Projekten sinnvoll, zumal daraus vielfach wertvolle Vorschläge zu erwarten sind. Dabei ist stets auch wie bei anderen Bürgerbeteiligungen auf die Entscheidungszügigkeit bei den zuständigen Stellen zu achten. Es sind allerdings auch verschiedene Kritikpunkte zu berücksichtigen, wonach z.B. die Einbettung in formelle Verfahren bei bereits häufig bis ins Detail verfestigten Lösungen eine offene Diskussion erschweren und die Behörden vielfach nur die rechtlichen Hindernisse prüfen und nicht die Frage der politischen bzw. gesellschaftlichen Opportunität.

Problematisch ist es, wenn viel Zeit zwischen den Beteiligungsverfahren und der Umsetzung vergeht (wie z.B. bei „Stuttgart 21“) und somit bei der Bevölkerung der Eindruck einer gewollten Verzögerung entsteht. Darauf sollte weit mehr als bisher geachtet werden.

Auf die Möglichkeiten der Durchführung verbindlicher Bürgerentscheide bei Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren wird in Kapitel 4.4 eingegangen.

⁴ Nähere Ausführungen dazu im Beschlussentwurf „Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren“ der 38. Ministerkonferenz für Raumordnung am 24.10.11 in München.

2.3 Weiterführung der Bürgerbeteiligung im Zuge der Projektrealisierung bzw. Baudurchführung

Die Diskussion um die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene richtet sich bisher zu einseitig auf die Planungsphase. Zum Abbau von Legitimationsdefiziten sowie zur Erhöhung der Transparenz und Akzeptanz der für die Bürger relevanten Projekte muss aber neben der umfassenden Beteiligung und Mitwirkung im Vorfeld der Planung sowie während des Planungsprozesses auch die **kontinuierliche Beteiligung während der Projektrealisierung** bzw. Baudurchführung im Mittelpunkt stehen, ohne damit die rechtliche Sicherheit für die Investoren zu schwächen.

Nicht zuletzt in der Debatte um das Großprojekt „Stuttgart 21“ wurde deutlich, dass die Notwendigkeit zur Information und Beteiligung nicht mit der Herstellung der Rechtsverbindlichkeit einer Planung



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz

endet. Trotz rechtskräftig verabschiedetem Planfeststellungsbeschluss unter Durchführung aller rechtlich vorgegebenen Schritte der Bürgerbeteiligung hat sich an diesem Beispiel gezeigt, dass die Legitimation einer Planung und somit das Vertrauen in politische Prozesse und Institutionen auch während der Umsetzung fortlaufend aufrecht erhalten werden muss.

Als Vorbild einer durch Mitwirkung, Transparenz und Fairness gekennzeichneten Bürgerbeteiligung auch über die Planung hinaus, kann wiederum das Beispiel eines anderen Großprojektes gesehen werden. Im Zuge der Vorbereitung der Olympischen Spiele in London, die in diesem Jahr ausgetragen werden, wurde ein Modell der effizienten Bürgerbeteiligung entwickelt, das die fortlaufende Einbindung der Bevölkerung zum Ziel hatte. Eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Stadterneuerung in einem der sozial schwächsten Gebiete Londons wurde die nachhaltige Entwicklung dieses Gebietes in enger Abstimmung mit der ansässigen Bevölkerung konzipiert. Diese Kombination aus fortlaufender Information, hoher Transparenz (beispielsweise durch die regelmäßige Veröffentlichung eines Projektreports mit Informationen zu Projektinhalten, Kosten, Verantwortlichkeiten, Meinung der Regierung und Bevölkerung) und Partizipation vor Ort (beispielsweise durch „Botschafter“ in den Quartieren und Schulen) hat zu einer sehr hohen Akzeptanz des Projektes in der Bevölkerung beigetragen und war ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Bei der Übertragung dieser im Rahmen von Großprojekten gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse in den Kontext kommunaler Planungen müssen die bestehenden Methoden und Instrumente der Bürgerbeteiligung (ohne Entscheidungsbefugnisse), wie sie im Planungsprozess zum Einsatz kommen, hinsichtlich ihrer Eignung für die Phase der Baudurchführung unter-

sucht und falls erforderlich dafür umgestaltet werden. Auf dieser Basis können dann gesetzliche Regelungen erfolgen. Gleichzeitig darf Bürgerbeteiligung nicht als reine Alibiveranstaltung missbraucht werden. Daraus resultiert unausweichlich ein Vertrauens- und Akzeptanzverlust bei der Bevölkerung.

Folgerungen

Insgesamt gesehen zeigt sich **derzeit keine Notwendigkeit zu wesentlichen Änderungen der bestehenden gesetzlichen Regelungen**, zumal der Rechtsrahmen bereits vielfältige Spielräume für die Bürgerbeteiligung eröffnet, die verstärkt genutzt werden sollten. Verbesserungserfordernisse bestehen vor allem in der **bürgerfreundlichen Umsetzung und Ausgestaltung der generellen Vorgaben** wie frühzeitige und umfassende Beteiligung, bessere Informationsvermittlung, transparente Verfahren, Bürgerorientierung etc., worauf in anderem Zusammenhang schon hingewiesen wurde. Damit kann die Transparenz und Akzeptanz erhöht werden.

Neben der **frühzeitigen Beteiligung** kommt vor allem bei größeren Projekten der **kontinuierlichen Beteiligung** während der Realisierung bzw. Baudurchführung besondere Bedeutung zu.

Bei mehrstufigen komplexen Planungs- und Zulassungsverfahren ist für den Bürger jeweils deutlich zu machen, auf welcher Ebene über welche Fragen bzw. Gesichtspunkte entschieden wird, was noch verhandelbar ist, welche rechtlichen Rahmenbedingungen gelten und wie sich die jeweiligen Betroffenheiten darstellen. Gleichzeitig geht es um die **Nachvollziehbarkeit von Entscheidungswegen** und der verschiedenen Zuständigkeiten. Auf der Grundlage weiterer Erfahrungen können dann gegebenenfalls auch rechtliche Änderungen bzw. Verbesserungen angegangen werden.

3 Informelle Instrumente zur Bürgerbeteiligung bei Planverfahren

3.1 Ziele und Instrumente

Die öffentlichen Planungsträger haben immer die Möglichkeit, über die in Abschnitt 2 behandelte rechtlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung im Zuge formeller Planungsverfahren hinaus, die Bürgerschaft in die Planungen einzubeziehen. Auf der Ebene der Kommune ist dies seit Jahren vielgeübte Praxis z.B. im Rahmen der Stadt- bzw. Ortserneuerung, des Stadtumbaus, aber ebenso bei wichtigen Neugestaltungen öffentlicher Räume und selbst bei der Stadt- bzw. Ortsentwicklungsplanung. Seit jüngerer Zeit sind auch viele Träger der Regionalplanung und der Fachplanungen dabei, die Bürger bei ihren Vorhaben über das gesetzlich geforderte Maß hinaus an der Planung zu beteiligen. Die Ziele für eine intensivere informelle Bürgerbeteiligung sind vielfältig und je nach Planungsanlass durchaus verschieden:

- o Sie soll die **Akzeptanz** geplanter Vorhaben durch frühzeitige und umfassende Informationen und durch die öffentliche Diskussion von Planalternativen erhöhen.
- o Sie soll dazu beitragen, dass die Bürger ihre **Ideen** und **Bedürfnisse** in einem öffentlichen Dialog in den Planungsprozess einbringen können.
- o Sie soll die **Planung qualifizieren**, indem sie die Lokalkenntnis und den Sachverstand der Bürger vor Ort aufnimmt und damit u.a. die Entscheidungsunsicherheiten reduziert.
- o Sie soll in stark konfliktbehafteten Projekten dazu beitragen, Interessengegensätze auszugleichen und **Kompromisslösungen** auszuhandeln.
- o Sie soll eine Plattform bilden, um **Bürgerengagement** zu wecken und auf diesem Wege zivilgesellschaftliche Ressourcen zu mobilisieren.

Hierfür steht ein großes **erprobtes Spektrum von Beteiligungsinstrumenten** für Information, Kommunikation und Kooperation zur Verfügung, das inzwischen gut dokumentiert und aufbereitet ist (siehe Darstellung auf den folgenden Seiten). Die Instrumente unterscheiden sich u.a. bezüglich Ziel, Adressat, Reichweite sowie zeitlichem finanziellem und organisatorischem Aufwand, entsprechend sind sie je nach Anwendungsfeld unterschiedlich geeignet. Bei komplexen Planungsvorhaben ist es in der Regel sinnvoll, ein auf die besonderen Rahmenbedingungen zugeschnittenes Beteiligungskonzept zu erstellen, das den Einsatz mehrerer, aufeinander abgestimmter Beteiligungsinstrumente vorsieht.

Ausgewählte Instrumente und Methoden der informellen Bürgerbeteiligung

Formen der Bürgerbeteiligung	Instrumente und Methoden
zeitlich begrenzt, gering dialogorientiert	Informieren <ul style="list-style-type: none"> - Informationsbereitstellung (klassisch, via Internet) - Einwohnerversammlung - Ortsbegehung Befragen <ul style="list-style-type: none"> - Aktivierende Befragung - Bürgerpanel - Bürgerausstellung
zeitlich begrenzt, stark dialogorientiert	Ideen sammeln, Visionen entwickeln <ul style="list-style-type: none"> - Open Space - World Café - Strategischer Wandel in Großgruppen - Zukunftskonferenz - Zukunftswerkstatt - Szenariotechnik Planungsprozess initiieren und gestaltend begleiten <ul style="list-style-type: none"> - Planning for Real - Planungswerkstatt - Planungszelle - Bürgerforen - Gemeinnutzwerkstatt - Perspektivenwerkstatt - Charrette - Anwaltsplanung (NRW) Konflikte bearbeiten, Standpunkte integrieren <ul style="list-style-type: none"> - Diskurs - Mediationsverfahren - Runder Tisch - Konsensuskonferenz
dauerhaft ausgerichtet stark dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Community Organizing - Stadtteilforen - lokale Partnerschaft - Arbeitsgruppe

Formen der Bürgerbeteiligung: Vor- und Nachteile

Formen der Bürgerbeteiligung	Vorteile	Nachteile
zeitlich begrenzt, gering dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - hohe Teilnehmerzahl möglich - Voraussetzung für Dialog und Engagement 	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung bestimmt den Informationsfluss - Bürger haben keine Gestaltungsmöglichkeiten
zeitlich begrenzt, stark dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - differenzierte Meinungsbeteiligung - geringe Definitionsmacht der Verwaltung - Mitgestaltungsmöglichkeit als Beteiligungsansatz 	<ul style="list-style-type: none"> - bei zu abstrakten Themen ungeeignet - begrenzte Teilnehmerzahl - hoher Zeit- und Kostenaufwand
dauerhaft ausgerichtet stark dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung dauerhafter Beteiligungsstrukturen - Prozessbegleitung über Planungsabschluss - höhere Umsetzungswahrscheinlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - hohe Erwartungen resultieren ggf. in Enttäuschungen - nachlassende Motivation - zum Teil hohe dauerhafte Kosten - bestehen unabhängig vom Beteiligungsanlass weiter (Gremienwildwuchs)

Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz

3.2 Erfahrungen und Erfordernisse

Bei der Analyse der bisherigen Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung im Rahmen informeller Planungsvorhaben zeigen sich vor allem folgende Aspekte und Erfordernisse, die größtenteils ebenso für die formalisierte Bürgerbeteiligung, wenn auch in anderem Rahmen, gelten:

Je **abstrakter** die Planung (z.B. Struktur- und Standortplanung), je weiter ihr zeitlicher Horizont und je kleiner der Maßstab (z.B. Stadtentwicklungsplanung, Regionalplanung), desto schwieriger sind Bürger zur Mitwirkung zu motivieren; je **konkreter** die Planung (z.B. Trassenführungen von Umgehungsstraße), je zeitlich näher die geplante Umsetzung und je größer der Maß-

stab (z.B. Wohnumfeldverbesserung oder Neugestaltung öffentlicher Plätze), desto höher die Bereitschaft der Bürger, sich zu beteiligen. Dies ist bei der **Wahl der Beteiligungsinstrumente** zu berücksichtigen. Erfahrungen zeigen jedoch, dass auch für gesamtstädtische und überlokale Planungen durch entsprechende Informations- und Beteiligungsangebote die Bürgerschaft erfolgreich in die Diskussion einbezogen und aktiviert werden kann.

Beteiligungsverfahren sind, wie schon erwähnt, **sozial selektiv**. Schwer erreichbare Bürgergruppen sind ausländische Mitbürger, sozial Benachteiligte, Jugendliche sowie stark eingespannte Berufstätige. In Beteiligungsverfahren überrepräsentiert sind die gebildete Mittelschicht, die jungen Alten und Eigentümer. Dies birgt,

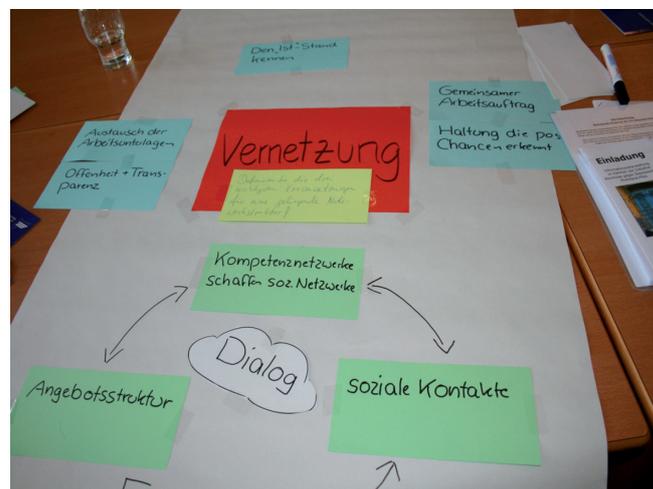
gerade auch bei informellen Verfahren, die Gefahr, dass die Partikularinteressen besonders artikulations- und durchsetzungsfähiger Gruppen sich gegenüber dem Gemeinwohl und den Interessen der Gruppen ohne Stimme durchsetzen. Es stehen inzwischen eine Reihe von Partizipationskonzepten und -instrumenten zur Verfügung, um diese soziale Selektivität der Beteiligung zumindest zu mindern.

Wichtig und schwierig ist die **Wahl des richtigen Zeitpunkts** für den Beginn der Bürgerbeteiligung. Bisher wird der Zeitpunkt in der Praxis, wie schon angesprochen, meist zu spät gewählt, wenn die wichtigsten Planungsparameter bereits entschieden und die Beteiligung als nachträgliche Legitimation (Alibiveranstaltung) bereits getroffener Entscheidungen gewertet werden muss. Umgekehrt gilt auch für informelle Verfahren, dass die Bürgerbeteiligung erst dann sinnvoll wird, wenn die grundlegenden Entscheidungsalternativen soweit vorbereitet sind, dass das Beteiligungsangebot sinnhaft vermittelt werden kann. Der richtige Zeitpunkt lässt sich nur situativ und unter Berücksichtigung der jeweiligen Erfahrungen lokaler Akteure bestimmen.

Für eine erfolgreiche informelle Bürgerbeteiligung ist eine eindeutige und **verbindliche Vorklärung** der inhaltlichen Entscheidungsspielräume sowie des zeitlichen, räumlichen und organisatorischen Rahmens des Verfahrens erforderlich. Bürgerbeteiligung ergibt nur dann einen Sinn, wenn die Bürger wissen, worauf sie sich inhaltlich und zeitlich einlassen, also wenn sie vorab darüber informiert werden, was es zu entscheiden bzw. mitzugestalten gibt, welches „Mandat“ das informelle Gremium hat, welcher Zeitaufwand erforderlich ist und wie lange es dauert. Der **zeitliche Aufwand** muss sowohl für die Bürger wie auch für die Verwaltung kalkulierbar bleiben. Um keine falschen

Hoffnungen zu wecken, muss insbesondere betont werden, welche Vorgaben nicht zur Disposition stehen oder welche **Entscheidungen den gewählten Gremien** vorbehalten bleiben. In der Regel können Bürger über informelle Partizipationsverfahren Planungsentscheidungen nur **mittelbar** beeinflussen, da die endgültige Entscheidung über Planungsfragen bei den gewählten Gemeindevertretern verbleibt.

Die Vorbereitung und Durchführung von Bürgerbeteiligung verlangt eine besondere Expertise. Die hierfür Verantwortlichen müssen ein breites Spektrum von Aufgaben wahrnehmen: die Entwicklung eines **Beteiligungskonzepts**, die Bestimmung der **Akteure** und **Zielgruppen**, Auswahl geeigneter und angemessener Methoden und Instrumente, begleitende Öffentlichkeitsarbeit, die Abstimmung zwischen beteiligten Akteuren, kompetente Moderation etc. Insbesondere dort, wo es sich um konfliktbehaftete Planungen handelt, sind die Planungsträger gut beraten, sich die Expertise von professionellen Moderatoren zu sichern, die als neutrale Mittler akzeptiert werden können.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz

Jede Form der Bürgerbeteiligung kostet Geld. Die Kosten der Bürgerbeteiligung werden meist unterschätzt. Dabei sind die hierfür angesetzten Mittel meistens gut investiertes Geld. Im Vergleich zu den Mehrkosten, die ein Planungsverfahren verursacht, das an schlecht vorbereiteter, falsch terminierter und unprofessionell durchgeführter oder gar unterlassener Bürgerbeteiligung gescheitert ist, sind die Kosten für eine sorgfältige und umsichtige Bürgerbeteiligung in aller Regel verschwindend gering. Daher sind Mittel für die professionelle Vorbereitung und Durchführung von informeller Bürgerbeteiligung von Beginn an in der Finanzierungs- und Personalplanung zu berücksichtigen.

Auch für die Ausbildung einer **lokalen Kultur der informellen Bürgerbeteiligung** ist der Aufbau wechselseitigen **Vertrauens** zwischen Bürgern, Verwaltung und den parlamentarischen Gremien (Gemeinderat, Regionalparlament etc.) eine zentrale Voraussetzung. Ob ein solches wechselseitiges Vertrauen entstehen kann, hängt zentral davon ab, wie von Seiten der Planungsträger mit den Ergebnissen bzw. Beiträgen der Bürger-



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz

beteiligung später umgegangen wird. Wenn wiederholt die letztendlich getroffenen Entscheidungen nicht nachvollziehbar sind, die Pläne „in der Schublade“ verschwinden oder Projekte nicht oder anders umgesetzt werden, dann wird sich Misstrauen gegenüber den Beteiligungsangeboten der Planungsträger festsetzen und es werden sich keine stabilen und ausbaufähigen Beteiligungsroutrinen und Kooperationsstrukturen ausbilden können. Ob sich eine effiziente und von allen beteiligten Akteuren respektierte Praxis der informellen Bürgerbeteiligung durchsetzen kann, ist keine Frage der verfügbaren Instrumente, sondern vor allem eine Frage, in welchem Umfang planende Verwaltung und lokale/regionale Politik auch Vertrauen in die Kompetenz und Urteilskraft der Bürger aufbauen können.

Es sollten auch die Informations- und Dialogmöglichkeiten gegenüber den Bürgern stärker genutzt werden, welche die **Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO)** vorsieht. So bietet die Unterrichtung und Beratung der Einwohner nach § 15 der GemO umfassende Möglichkeiten, zur Transparenz beizutragen. Dies gilt insbesondere für die **Informationen in Mitteilungsblättern**, wobei diese stets lesbar und interessant „aufbereitet“ werden sollten. Dazu könnte auch gehören, dass die Verwaltungsspitze (Stadtvorstand) direkt nach ihren Sitzungen ein „Bulletin“ veröffentlicht, welches Aussagen enthält, über welche Fragen mit welcher Zielrichtung verhandelt wurde, wie es teilweise in anderen europäischen Staaten geschieht.

Nach § 16 der GemO kann gezielt zu Themen ein **Dialogprozess** eingeleitet werden. Dieser könnte auch gemeinsam mit den im Stadtrat vertretenen Parteien geführt werden, denn diesen ist in einer Einwohnerversammlung Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben. In der Regel werden solche Versammlungen nur als Pflichtveranstaltung absolviert (nach GemO:

einmal im Jahr, sonst bei Bedarf) - bzw. dann durchgeführt, wenn ein örtlicher „Brandherd“ zu löschen ist. Auch die in **§ 16a GemO** geregelte **Fragestunde des Gemeinderats** könnte aktiviert werden.

Folgerungen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass den öffentlichen Planungsträgern **zahlreiche erprobte informelle Instrumente zur Bürgerbeteiligung** zur Verfügung stehen. Die informelle Bürgerbeteiligung erfolgt jedoch häufig isoliert und einzelfallbezogen und ist meist nicht Bestandteil einer konsistenten Kommunalpolitik. Es erweist sich dann eher als zufällig, wer wann aus welchem Anlass wo und wie „informell“ beteiligt wird. Primär geht es nicht um die Entwicklung neuer Instrumente bzw. „innovativer Verfahren“, sondern um den **effizienten und zugleich glaubwürdigen Einsatz dieser Instrumente** in einem übergreifenden Konzept der Beteiligung, das je nach Planungsanlass an die spezifische Problemlage anzupassen ist. Des Weiteren sollten die **Informations- und Dialogmöglichkeiten** gegenüber den Bürgern, welche die Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz vorsieht, stärker genutzt werden.

4 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

4.1 Der zunehmende Wunsch der Bevölkerung nach direkter Beteiligung an politischen Entscheidungen

Von Seiten der Bevölkerung hat der Wunsch nach direkter Beteiligung an politischen Entscheidungen (direkte Demokratie) erheblich zugenommen. Forschungsergebnisse des Wissenschaftszentrums für Sozialforschung Berlin vom Mai 2010 zeigen, dass sich große Teile der Bürgerschaft eine Erweiterung ihrer politischen Beteiligungsmöglichkeiten wünschen.⁵ Diese Studie belegt auch, dass die institutionalisierten und kanalisiert **Beteiligungsformen ohne Mitentscheidung** immer mehr an Gewicht verlieren. Nach der neuesten Umfrage der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2011 würde sich die überwiegende Mehrheit der Bundesbürger tatsächlich viel stärker politisch engagieren und einbringen, wenn ihr mehr Mitsprache, aber auch **weitreichende Entscheidungen** eingeräumt würden. Zwar lehnen einerseits 70 % aller Bundesbürger eine Mitgliedschaft in Parteien und Bürgerinitiativen ab, andererseits aber wünschen sich mehr als **75 % mehr direkte Beteiligungsverfahren**, Bürgerbegehren und Volksentscheide.⁶

Dabei bleibt allerdings die Frage offen, inwieweit die mit derartigen Bürgerentscheiden verbundenen, über informelle Beteiligungsformen weit hinausgehenden **Aufgaben und Pflichten**, komplexe Zusammenhänge zu bearbeiten, bedacht wurden. Diese bilden eine wichtige Voraussetzung, um Verantwortung übernehmen zu können. Dennoch geben die eindeutigen Meinungsäußerungen Anlass, die Möglichkeiten einer

Ausweitung der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene sorgfältig zu prüfen. Dadurch kann insbesondere das Verständnis der Bürger für Politik gefördert werden und unangenehme Veränderungen dürften durch **vertieften Einblick in die Sachzusammenhänge** eher Akzeptanz finden.

Dabei gilt es, die damit verbundenen Probleme besonders zu beachten und die **Voraussetzungen für fundierte Bürgerentscheide** zu verbessern, worauf in Kapitel 5 näher eingegangen wird. Wichtig ist, dass kein „Einspruchs- bzw. Protestinstrument“ entsteht, sondern eine Entwicklung zu konstruktivem und tätigem Bürgerengagement auch im Sinne einer **Leistungsbeitrag** in Gang kommt. Besonders in strukturschwachen Räumen wird dies immer wichtiger.

4.2 Die Regelungen zur direkten Demokratie auf Kommunalebene in Rheinland-Pfalz und ihre Anwendung

Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene sind in den jeweiligen Landesgesetzen aller 16 Bundesländer geregelt. Sie umfassen i.d.R. die Möglichkeiten zur Stellung eines Einwohnerantrags sowie zur Beantragung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Unterschiede bestehen allerdings in Bezug auf die Hürden für die Praktizierung direkter Demokratie in Form von **Unterschriftenquoren, Zustimmungsquoren** und **thematischen Ausschlüssen**.

⁵ Vgl. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin

⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung: Bürger fordern direkte Beteiligung.

In Rheinland-Pfalz fanden Bürgerbegehren und -entscheide im Jahr 1994 Eingang in die Gemeindeordnung. Seitdem wurden hier 143 Bürgerbegehren initiiert, von denen bislang 38 zu einem Bürgerentscheid führten. In den vergangenen fünf Jahren wurden allerdings nur noch 28 Begehren gestartet und fanden lediglich vier Bürgerentscheide statt. Von den insgesamt 38 durchgeführten Bürgerentscheiden waren 20 im Sinne der Antragssteller erfolgreich. Darüber hinaus führten Bürgerbegehren in fünf Fällen zu einem Kompromiss zwischen Gemeinde und Antragsstellern. In 17 Fällen trug ein Begehren zu einem veränderten Gemeinderatsbeschluss bei.⁷

Die Rheinland-Pfälzische Gemeindeordnung (GemO) und die Landkreisordnung (LKO) wurden zuletzt durch Artikel 2 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom **28.09.2010** geändert. Die Durchführung von Bürgerentscheiden wurde dabei deutlich erleichtert.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz

Die Bürger der rheinland-pfälzischen Gemeinden haben nach **§ 17 GemO RLP** (schon bisher) die Möglichkeit, mit Hilfe eines **Einwohnerantrages** den Gemeinderat dazu zu verpflichten, „über eine bestimmte Angelegenheit der örtlichen Selbstverwaltung, für deren Entscheidung er zuständig ist“, zu beraten und zu entscheiden. Hierfür sind (abhängig von der Gemeindegroße) **Unterschriften von 2 - 5 %** der Einwohner erforderlich. Einen Einfluss auf das Ergebnis der Beratungen können die Bürger über diesen Weg allerdings nicht nehmen.

Die in **§ 17a GemO RLP** getroffenen Regelungen zu Bürgerbegehren und **Bürgerentscheid** sind demgegenüber erheblich wirkungsstärker. Der Bürgerentscheid ist einem Beschluss des Gemeinderates gleichgestellt, muss von den Verantwortungsträgern umgesetzt werden und kann frühestens nach drei Jahren durch den Gemeinderat abgeändert werden.

Die durch das Gesetz vom 28.09.2010 geänderte rheinland-pfälzische Gemeindeordnung sieht im § 17a zwei Möglichkeiten zur Herbeiführung eines Bürgerentscheides vor: Einen **Ratsbeschluss** („Ratsreferendum“)⁸ und ein erfolgreiches **Bürgerbegehren**.

Ein **Bürgerbegehren** ist erfolgreich, wenn **mindestens 10 % (Mindestunterschriftenquorum)** der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet haben (bisherige Regelung: 15 %). In kleineren Gemeinden reichen oftmals auch weniger Unterschriften aus: In Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohner sind 3.000 Unterschriften erforderlich, in Gemeinden mit 50.001 bis 100.000 Einwohner 6.000, in Gemeinden mit 100.001 bis 200.000 Einwohner 12.000 und in Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohner 24.000 Unterschriften.

⁷ Vgl. Website Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie

⁸ Danach kann der Stadt- bzw. Gemeinderat beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet. Es liegen dazu noch keine Erfahrungen vor.

Diese Staffelung gilt auch in den Landkreisen - hier entfällt allerdings die 10%-Regelung.

Wurde von der Gemeindeverwaltung positiv über die Zulässigkeit eines **Bürgerbegehrens** entschieden (Kriterien hierfür sind neben der erforderlichen Unterschriftenzahl eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage, eine ausreichende Begründung und ein Vorschlag für die Deckung der Kosten des enthaltenden Vorschlags), so obliegt ihr die **Durchführung des Bürgerentscheids**. Kommt der Gemeinderat der Forderung des Bürgerbegehrens bereits vorab nach, entfällt der Bürgerentscheid.

Für den **Erfolg eines Bürgerentscheids** gelten zwei **Voraussetzungen**: Zum einen muss sich eine **einfache Mehrheit der Abstimmenden** für den Antrag aussprechen. Dabei soll das vorhergehende **Unterschriftenquorum** beim Bürgerbegehren sicherstellen, dass ein hohes Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Abstimmungsfrage gegeben ist und sich der Aufwand für einen Bürgerentscheid lohnt. Zum anderen muss die Zahl der Positivstimmen **mindestens 20 % aller Wahlberechtigten** betragen (**Zustimmungsquorum**). Damit ist eine Grenze für einen Entscheid durch Minderheiten gesetzt. Bis Ende 2010 waren es noch 30 %. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, so hat der Gemeinderat über die Angelegenheit zu entscheiden.

Folgerungen

Die im Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 vorgenommene Absenkung der Quoren mit der damit verbundenen **Erleichterung der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden** erscheint in Abwägung der verschiedenen Aspekte angemessen und richtig.

Weitere Erleichterungen, wie sie von verschiedenen Seiten vorgeschlagen werden⁹, sollten erst in Betracht gezogen werden, wenn **Erfahrungen** mit den nunmehr bestehenden Regelungen gesammelt werden konnten. Außerdem sollten vorher die **Voraussetzungen für die Gewährleistung fundierter sachbezogener Entscheidungen durch die Bürger** verbessert werden. Dies betrifft insbesondere die Informationsvoraussetzungen und deren Nutzung (mit erheblichem Zeitaufwand verbunden), die Sicherung der Teilnahmemöglichkeiten für alle Bevölkerungsgruppen, die Berücksichtigung von zeitlichen Verzögerungen und Kosten, das Einüben des Zusammenwirkens von repräsentativer und direkter Demokratie etc. Darauf wurde an anderer Stelle bereits hingewiesen.

⁹ So fordert z.B. der „Mehr Demokratie e.V.“ mit Hinweis auf bestehende Regelungen in Bayern eine weitere Senkung des Unterschriftenquorums bei Bürgerbegehren und eine Streichung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden. (Vgl. Mehr Demokratie e.V., Positionen 13, S. 5)

4.3 Bürgerentscheide bei der Bauleitplanung

Es besteht in der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz weiterhin ein sog. **Negativkatalog**¹⁰, der zahlreiche Themen von der Durchführung eines Bürgerentscheids ausschließt. Den Kern dieses Negativkatalogs bilden der **Finanzbereich**, die **Bauleitplanung** sowie **Planfeststellungsverfahren**.

Es soll zunächst auf die Frage eingegangen werden, ob in Rheinland-Pfalz über die derzeitige Bürgerbeteiligung hinaus auch **Bürgerentscheide für die Bauleitplanung** vorzusehen sind, zumal diese Möglichkeit in den Stadtstaaten sowie in Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bereits besteht.

Aufgrund des expliziten Ausschlusses der Zulässigkeit eines Bürgerentscheids im Rahmen der Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bebauungsplänen sind die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme der Bürger auf das kommunale Planungshandeln eingeschränkt.¹¹

Bei der fachlich-inhaltlichen Beurteilung zeigt sich vor allem das Problem der teilweisen **hohen Komplexität**

sowie der **Zukunftsorientierung** der Fragestellungen - eingebettet in mittel- und langfristige **Gesamtstrategien** für die Entwicklung einer Gemeinde. Das dafür erforderliche **Expertenwissen** und die damit verbundene Rationalität der Entscheidungen kann beim Bürger zunächst nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden. Im Zusammenhang damit wird z.B. auch in Zweifel gezogen, ob eine komplexe Abwägungsentscheidung, die alle in § 1 (6) BauGB genannten Belange berücksichtigt (gesetzeskonforme Abwägung), im Rahmen eines Bürgerentscheides erfolgen könne, der lediglich die Wahl zwischen Zustimmung und Ablehnung lässt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass durch eine umfassende Information und bürgerfreundliche Kommunikation ein Wissensstand erreicht werden kann, der eine sachliche Diskussion und konstruktive Entscheidungen durchaus ermöglicht.

Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass die Erarbeitung einer klaren Vorlage auch bei komplexen Sachverhalten die Schlüsselkomponente für erfolgreiche Abstimmungsverfahren darstellt.

Es sei außerdem darauf aufmerksam gemacht, dass sich auch die Ratsmitglieder nur in begrenztem Maße

10 Negativkatalog [§ 17a (2) GemO]

„Ein Bürgerentscheid ist nicht zulässig über...

1. Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
3. die Rechtsverhältnisse der Ratsmitglieder, des Bürgermeisters, der Beigeordneten und der sonstigen Gemeindebediensteten,
4. die Haushaltssatzung, den Haushaltsplan mit den Anlagen, die Abgabensätze und die Tarife der Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,
5. den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss der Gemeinde, die Feststellung des Jahresabschlusses jedes Eigenbetriebes, die Verwendung des Jahresgewinnes oder die Behandlung des Jahresverlustes sowie die Entlastung des Bürgermeisters und der Beigeordneten,
6. die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen,
7. Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist,
8. Entscheidungen in Rechtsbehelfs- und Rechtsmittelverfahren sowie
9. gesetzwidrige Anträge.“

Anmerkung zu Punkt 6: Die Einbeziehung des Aufstellungsbeschlusses erscheint abwegig, da es hier um keine Abwägungsfrage geht.

11 Unbenommen von diesem Ausschluss besteht gemäß aktueller Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg der Beschluss, wonach Grundsatzentscheidungen zur Gemeindeentwicklung im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens auch dann Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können, wenn in der Gemeindeordnung die Bauleitplanung, wie im Falle der Gemeindeordnung Baden-Württemberg ebenfalls gegeben, Gegenstand des Negativkataloges ist. (Vgl. VGH Baden-Württemberg)

Expertenwissen aneignen können, was in der Regel nur bei relativ wenigen Personen in den jeweiligen Fachausschüssen geschieht. Die parlamentarische Entscheidung geht dann weitgehend von dieser geringen Zahl politischer „Experten“ aus, was unbefriedigend erscheinen muss, weil sich dahinter eine vielfach zu starke **Macht der Verwaltung** zeigt.

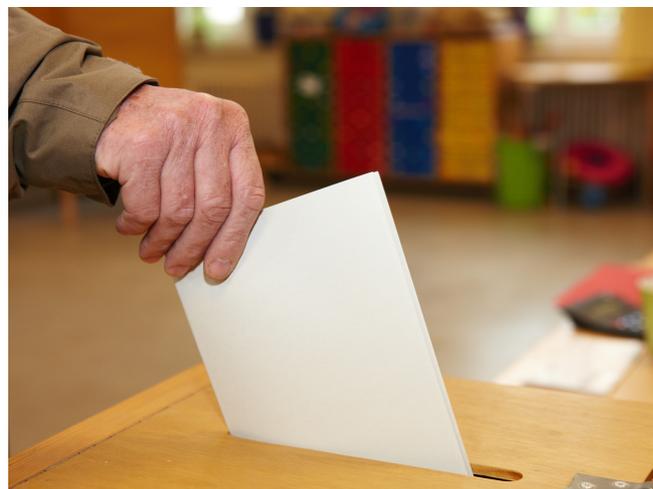
Neben anderen weniger bedeutsamen Aspekten, auf die hier nicht näher eingegangen wird, schälen sich als Kernprobleme bei parlamentarischen Entscheidungen wie auch bei Bürgerentscheiden die **Informationsbereitstellung** einerseits und deren **Verarbeitung** andererseits heraus. Als problematisch erweisen sich auch sog. „Stellvertreterfragen“, wenn z.B. anstelle der Kernfrage über eine Nebenfrage des vorgesehenen Projektes abzustimmen ist.¹² Gleichzeitig trägt die Abstimmung über eine einzelne Fragestellung, noch dazu wenn sie lediglich einen Nebenaspekt des Projektes betrifft, nur selten der hohen Komplexität planerischer Maßnahmen Rechnung.

Hier ist vor allem die **Verwaltung** (Planer) gefordert: Gut verständliche Darstellungen in Plan und Sprache (im Spannungsfeld zu juristischen Anforderungen), nachvollziehbare Erläuterungen und Begründungen, auch mit Aufzeigen von Alternativen etc. sind gefragt. Daran mangelt es bis heute vielfach, wodurch die Bearbeitung in den Ratsgremien erschwert wird und deshalb oft in unzureichendem Maße erfolgt. Dies stärkt wiederum gewollt oder ungewollt die „faktische Entscheidungsmacht“ der Verwaltung und lässt den notwendigen Ideenwettbewerb vielfach gar nicht entstehen.

In gleicher Weise wie bei den Ratsgremien muss mit der Einführung von Bürgerentscheiden, wie schon erwähnt, in größerem Maße die Bereitschaft einher-

gehen, sich mit den vielfach immer komplexer werdenden Sachverhalten intensiv zu beschäftigen. Dafür sind die Bürger zunächst in die Lage zu versetzen, die **Zielsetzungen** und **Zusammenhänge** nachzuvollziehen. Die bereits vielfältig praktizierten Bürgerbeteiligungen (ohne Entscheidungsbefugnis) können dafür eine gute Grundlage bilden. Trotzdem werden sich oft nur Minderheiten für derartige Aktivitäten mobilisieren lassen, die dann unter Umständen Entscheidungen dominieren. Dieses Problem stellt sich aber auch bei geringer Wahlbeteiligung im parlamentarischen System und dürfte sich nicht in idealtypischer Weise lösen lassen.

Eine Normierung von Verfahren der Bürgerbeteiligung und insbesondere der Bürgerentscheidung könnte dazu führen, dass auch bei unstrittigen Fragen aufwändige Verfahren durchzuführen wären. Es sollte aber versucht werden, gewisse Standards dafür zu entwickeln, wann Bürgerentscheide sinnvoll bzw. notwendig sind.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz

¹² Anstelle über ein geplantes ECE-Center wurde z.B. in Kaiserslautern vor kurzem „offiziell“ nur über den Verkauf des dafür erforderlichen Grundstückes, nicht aber über das Projekt als solches, abgestimmt.

Folgerung

In Würdigung der verschiedenen Aspekte ist auch für Rheinland-Pfalz zu empfehlen, **Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bei der Bauleitplanung einzuführen**. Auf der Grundlage der Erfahrungen und der Rechtsprechung aus den anderen Bundesländern wäre u.U. näher zu prüfen, bei welchen Schritten im Verfahren dies besonders sinnvoll ist. In Verbindung damit sind auch hier die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu verbessern.

4.4 Bürgerentscheide in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren

Es stellt sich die Frage, inwieweit es sinnvoll und sachgerecht ist, auch bei Raumordnungs- und/oder Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahren über die bereits bestehende Bürgerbeteiligung (ohne Entscheidungsbefugnisse) hinaus Bürgerentscheide durchzuführen.

Regelungen zu verbindlichen Bürgerentscheiden im Rahmen der **Planfeststellung** wären von Seiten des Landes durch Änderung von Punkt 7 des Negativkatalogs (§ 17a (2) der Gemeindeordnung) möglich. Sie können gegebenenfalls jedoch i.d.R. erst am Ende des Entscheidungsprozesses nach Abschluss der Abwägung erfolgen¹³. Darin liegt ein wesentlicher Nachteil, da es für die Frage des „ob“ in diesem Stadium zu spät ist, zumal auch bereits kostspielige Planungs- und Durchführungsvorbereitungen getroffen sind. Auch die bei diesem Verfahrensstand bestehende fachliche Kom-

plexität ist für den Laien kaum noch überschaubar. Deshalb erweisen sich Bürgerentscheide hier **nicht als sinnvoll**.

Demgegenüber bietet sich hierfür das vorgelagerte **Raumordnungsverfahren** an, das vielfach schon einen relativ hohen Konkretisierungsgrad aufweist.¹⁴ Hier steht das „ob“ eines Projektes in einem konkreten Raumbezug im Mittelpunkt. Es ist jedoch zu beachten, dass zu diesem Zeitpunkt viele entscheidungsrelevante Aspekte noch nicht feststehen.

Folgerung

Es wird in Übereinstimmung mit der Ministerratsvorlage empfohlen, die **Durchführung von Bürgerentscheiden in Verbindung mit Raumordnungsverfahren** zu ermöglichen. Sie sollten aber nur bei Projekten mit **besonders hohem Bürgerinteresse** zur Anwendung kommen.

4.5 Bürgerentscheide im kommunalen Finanzbereich

Die nunmehr deutlicher erkannten Erfordernisse von Defizit- und Schuldenabbau beinhalten Chancen einer stärkeren Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung, denen nachzugehen ist. Aufgrund der besonders hohen Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz¹⁵ wird der **kommunale Handlungs- und Entscheidungsspielraum** in zunehmendem Maße eingeschränkt. Dies hat negative Auswirkungen auf die demokratischen Entscheidungsprozesse und birgt Gefahren für den gesellschaftlichen Frieden.

¹³ Nähere Ausführungen dazu in der Ministerratsvorlage „Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben“ der Landesregierung Rheinland-Pfalz, S. 20

¹⁴ Ministerratsvorlage „Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben“ der Landesregierung Rheinland-Pfalz, S. 21

¹⁵ Die durchschnittliche Pro-Kopf-Gesamtschuldenbelastung ist nahezu doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt und das Niveau der besonders problematischen Kassenkredite ist nahezu dreimal so hoch wie im Bundesdurchschnitt.

Vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in Europa und der Einführung von Basel III werden Defizit- und Kreditrisiken mittlerweile auch auf kommunaler Ebene neu bewertet. Eine **Fortsetzung der bisherigen Verschuldungspraxis** dürfte daher nicht nur normativ, sondern auch de facto unmöglich sein. Folgerichtig stellt sich die Frage nach den Ursachen der Gemeindefinanzprobleme.

Diese sind im komplexen Zusammenspiel

- o kommunal-exogener Rahmenbedingungen (u.a. staatliche Aufgabenzuordnung ohne entsprechende finanzielle Ausstattung) und
- o kommunal-endogener Voraussetzungen und Entscheidungen (u.a. Konflikthaftigkeit der lokalen Willensbildungsprozesse) zu sehen.

Nicht nur in großen Städten mit hoher wirtschafts- und sozialstruktureller Belastung wurde die Lücke zwischen den – großenteils staatlich vorgegebenen – Ausgaben und Einnahmen in der jüngeren Vergangenheit häufig durch die Aufnahme neuer Schulden geschlossen, zumal die **wachsende Schuldenlast** in der öffentlichen Diskussion und insbesondere im Bewusstsein der Bürger lange Zeit nur eine geringe Rolle spielte. Hinzu kam die bereits erwähnte **verbreitete Anspruchshaltung** der Bürger bezüglich der Bereitstellung kommunaler Einrichtungen und Leistungen sowie die vielfach zu **einseitige Orientierung an staatlichen Zuschüssen** für bestimmte Projekte, oftmals ohne Berücksichtigung des **kommunalen Finanzierungsanteils** und ihrer **Folgekosten**.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die repräsentativ-demokratischen Entscheidungs- und Kontrollmechanismen bezüglich einer an dem Leitbild der Nachhaltigkeit ausgerichteten Haushaltspolitik in zahlreichen rheinland-pfälzischen Kommunen versagt haben. Der **kommunalpolitische Handlungsspielraum**

auch für die nachfolgenden Generationen wurde hierdurch, wie schon eingangs erwähnt, massiv eingeeignet. Gleichzeitig kommen **neue kostspielige Aufgaben** auf die Gemeinden zu (Demographischer Wandel/Energie- wende/Klimawandel...).

Die kommunalen Amts- und Mandatsträger sehen sich damit auf Jahre hinaus vor höchst **unpopuläre Maßnahmen und Entscheidungen** gestellt, denen sie bisher aus dem Weg gingen. Dabei kommen sie nicht umhin, die Bürger daran stärker zu beteiligen. Derartige Aktivitäten sind schon im Gange, z.B. informelle Diskussionen über die Stilllegung kommunaler Einrichtungen etc.

Auf Seiten der Bürger bahnt sich unter dem Eindruck der Diskussion über die Gefahren staatlicher Zahlungsfähigkeit ein **Umdenken bezüglich des Schuldens-machens** der öffentlichen Hand an. Daher besteht die Möglichkeit, dass sich auch von dieser Seite die Voraussetzungen für ein besseres Miteinander bei der Durchführung teilweise einschneidender Maßnahmen durch ein wachsendes **Verständnis für die Kosten kommunaler Leistungen** verbessern, die jeweils im Zusammenhang zu sehen sind.

Ein Kernproblem stellt die Überwindung der bestehenden „**Fiskal- und Schuldenillusion**“ dar. Sie ist das Ergebnis einer mangelnden Fühlbarkeit der - mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen verbundenen - Kosten und hat dazu geführt, dass ein hohes Leistungsniveau nachgefragt und auch bereitgestellt wurde, ohne dass die Finanzausstattung entsprechend angepasst worden wäre. Die Vernachlässigung der Zusammenhänge bzw. Wechselwirkungen zwischen **Entscheiden, Nutzern und Kostenträgern** auch angesichts der vielfach bestehenden Mischfinanzierung kann als „organisierte Verantwortungslosigkeit“ bezeichnet werden, die ausgaben- und verschuldungserhöhende Anreizstrukturen schafft.¹⁶

Diese Grundproblematik ist unter den bestehenden Rahmenbedingungen nicht ohne weiteres zu lösen. Daher **fehlt** vorläufig eine wichtige **Voraussetzung für den erfolgsversprechenden Einsatz von Bürgerentscheiden**, wie sie als Finanzreferenden erfolgreich in der Schweiz praktiziert werden. Dort hat sich in einem System mit einem weitgehend funktionierenden Verbund von Nutzern, Kostenträgern und Entscheidern die direkte Demokratie bewährt, was auch im Rahmen von empirischen Untersuchungen nachgewiesen werden konnte.¹⁷ Dabei stellte sich heraus, dass in den Kommunen mit leicht durchführbaren und damit häufig praktizierten Finanzreferenden weniger ausgegeben wurde als in denjenigen, in denen dies nicht der Fall war. Das heißt, dass die **Schweizer Bürger** offenbar stärker um die **Haushaltsdisziplin** besorgt waren als die gewählten Vertreter.¹⁸

Ein wichtiger erster Schritt zur stärkeren Einbindung der Bürger in die anstehenden finanziellen Entscheidungen ist auch hier die **Bereitstellung allgemein verständlicher Informationen** über die relevanten Haushaltspositionen und insgesamt über die Zusammenhänge eines kommunalen Haushaltes. Vor allem gilt es, die Wechselbeziehungen zwischen kommunalen Leistungen und den Steuer- und Abgabenzahlungen der Bürger weit mehr als bisher zu verdeutlichen. Darauf aufbauend können dann auch öffentliche Debatten über **Kosten und Nutzen von Projekten und Maßnahmen** durchgeführt werden.

In Verbindung damit bietet das informelle Instrument des mehrfach erfolgreich praktizierten **Bürgerhaushaltes**¹⁹ eine gute Grundlage, um die Einwohner an das

Verständnis der relevanten finanziellen Zusammenhänge heranzuführen. Dazu ist insbesondere im Rahmen einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit der kommunale Haushalt - in verständlicher Weise zusammengefasst - als Grundlage für Anregungen und Vorschläge darzustellen. Auf diese Weise kann eine wichtige Voraussetzung für eine schrittweise auszubauende stärkere Bürgerbeteiligung geschaffen werden. Erste Erfahrungen mit Bürgerhaushalten zeigen, dass die Bürgerschaft sehr wohl in der Lage ist, im Rahmen einer Beteiligung konstruktive Vorschläge zu **Einsparungen, Leistungsreduzierungen** oder auch **Einnahmeverbesserungen** zu machen. **Bürgerentscheide wie in der Schweiz** dürften allerdings in diesem Aufgabenfeld erst nach vielerlei Vorbereitungen in Betracht kommen, zumal dies für alle Beteiligten Neuland darstellt.

Folgerung

Mit Blick auf die besonders hoch verschuldeten Kommunen in Rheinland-Pfalz wird deutlich, dass alleine von der Stärkung direktdemokratischer Elemente unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen zunächst keine durchgreifende Lösung der bestehenden Haushaltsprobleme zu erwarten ist. Eine Ausweitung von **Bürgerentscheiden auf den kommunalen Finanzbereich in Rheinland-Pfalz** wäre grundsätzlich richtig, kann aber angesichts der noch fehlenden Voraussetzungen **vorläufig nicht empfohlen werden**.

Ein erster Schritt in diese Richtung könnte darin bestehen, **informelle Bürgerbefragungen** über die Prioritätenbildung bei künftigen kommunalen Projekten, z.B. zwischen den Bereichen Soziales, Sport, Kultur, Verkehr, Ver- und Entsorgung etc. durchzuführen.

¹⁶ Vgl. Boettcher [2011], S. 12: „Aufgrund der engen rechtlichen, administrativen und finanziellen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern und Ländern und Kommunen ist der politische und ökonomische Verbund zwischen Nutzern, Kostenträgern und Verantwortlichen der öffentlichen Leistungserbringung gleich mehrfach durchbrochen.“

¹⁷ Vgl. Egger, Thomas [2011]: Bürgerbeteiligung (bzw. Bürgerentscheide) in der Schweiz. Manuskript, Bern.

Vgl. Hulliger, Hans-Peter [2011]: Bürgerentscheidung und Bürgerbeteiligung in der Schweiz. Manuskript, Zürich.

Vgl. Lendi, Martin [2011]: Demokratie und Infrastruktur - ein Responsum.

¹⁸ Vgl. Feld/Kirchgässner [2001]

¹⁹ Vgl. Schwarting [2009]

5 Schlüsselfaktoren für die Verbesserung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide

Es sei nochmals hervorgehoben, dass es neben den angesprochenen rechtlichen Änderungen zunächst vor allem darum geht, den **bestehenden Rechtsrahmen** für die Bürgerbeteiligung (ohne Entscheidungsbefugnisse) und für Bürgerentscheide **sinnvoll auszufüllen** sowie das zur Verfügung stehende vielfältige Instrumentarium der informellen Bürgerbeteiligung unter Berücksichtigung bestehender Erfahrungen zielgerichtet einzusetzen. Hier muss der **Schwerpunkt der aktuellen Aktivitäten** liegen. Auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse kann dann eine zukunftsweisende Erweiterung des Rechtsrahmens angegangen werden.

Insbesondere ist an einigen anschließend näher dargestellten **Schlüsselfaktoren** für den schrittweisen Aufbau einer **neuen Kultur der Bürgerbeteiligung** mit den dafür erforderlichen Lernprozessen bei allen Beteiligten anzusetzen. Die Art der Herangehensweise ist dabei unterschiedlich, z.B. zwischen größeren Infrastrukturprojekten, wirtschaftlich attraktiven Vorhaben oder Projekten, für welche die Vorhabenträger erst gesucht werden müssen. Die damit verbundenen Aktivitäten benötigen **Zeit und Ausdauer**, zumal auch immer wieder Rückschläge und Enttäuschungen zu überwinden sein werden.

In den folgenden Ausführungen stehen vor allem die Akteure der Kommunen aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die diesbezügliche Entwicklung im Vordergrund. Aber auch die Landesregierung, die Bürger und die Medien stehen in besonderem Maße in der Pflicht. Dasselbe gilt für weitere Akteursgruppen, auf die hier nicht näher eingegangen wird.

5.1 Aufgaben der Kommunen

In erster Linie sind die Kommunen gefordert und es gibt durchaus schon gute Beispiele dafür, wie sie auf ihre Bürger zugehen und diese in Entscheidungsprozesse einbinden.

Generell geht es um die Bereitschaft und Fähigkeit der Kommunalverwaltungen und Räte, die **Mitwirkungsbereitschaft bzw. -ansprüche der Bürger anzuerkennen** und zu fördern, wobei verständliche und faire Spielregeln für ein besseres und vertrauensvolles Miteinander zu entwickeln sind.

Die **Exekutive** (Verwaltung) sollte sich wieder stärker als **Dienstleister** für demokratische Abstimmungsprozesse und deren Umsetzung verstehen. Die **Legislative** (Stadtrat) sollte sich mehr auf die zentralen Fragestellungen der Gestaltung kommunaler Politik konzentrieren. Beide, Exekutive und Legislative sollten „sich zurücknehmen“ und die Macht (die sie ausüben) als geliehen verstehen mit ihrer Verantwortung zur Zukunftsgestaltung des Gemeinwesens und nicht zur Verteidigung ihrer Machtposition.

Dabei gilt es auch, **Vorbehalte und Ängste bei den Ratsmitgliedern** und den politischen Parteien vor einem Zuständigkeits- bzw. Machtverlust abzubauen, die meist nicht offen artikuliert werden.

Die **Verwaltungsmitarbeiter** sind bei der Aus- und Weiterbildung auf ihre wichtige Rolle bei der Bürgerbeteiligung als festem Bestandteil ihrer Aufgabenwahrnehmung besser vorzubereiten. Dies beinhaltet auch

Sprache erforderlich. Diese Aufgabe kann sich angesichts der teilweisen Unverzichtbarkeit bestimmter fachlicher bzw. juristischer Begriffe und damit zusammenhängender komplizierter Sachverhalte als schwierig erweisen. Die relevanten Fachbegriffe sollten in Verbindung mit einer teilweisen Komplexitätsreduktion jeweils näher erläutert werden. Auch der Bürger kommt nicht umhin, sich damit zu beschäftigen.

Es wird als notwendig erachtet, dass unter Nutzung neuer elektronischer Technologien alle geeigneten **Kommunikations- und Informationskanäle** Verwendung finden. Derzeit bietet sich dafür vor allem das **Internet** an, gerade auch bei der Heranführung der Jugend an kommunale Entscheidungsprozesse. Dabei ist es erforderlich, zu einer **vernetzten Struktur** zu gelangen, die einmal den Prozess der Willensbildung innerhalb einer Kommune (im Bereich der Legislative und Exekutive) abbildet, aktuell jeweils aufzeigt, welche Fragen und Probleme in welcher Priorität und Fristigkeit anstehen und wo die Mitwirkung des Bürgers (mit welchem Effekt) möglich ist.

Bei diesbezüglichen Netzwerken sind außerdem die Gefahren der Manipulation und einer selektiven Wirkung (bildungsferne Schichten oder Migranten ohne Internetzugang) zu beachten. Die **Internetauftritte** der Kommunen sollten auch eine geeignete Struktur aufweisen: Nicht die Binnensicht der Verwaltung, sondern der **Blickwinkel der Bürger** sollte im Vordergrund stehen. Im Rahmen der Nutzung der Informations- und Kommunikationssysteme zur Bürgerbeteiligung muss auch beachtet werden, dass unkonventionelle, technikintensive Beteiligungsformen insbesondere für jene Bevölkerungsteile eine Hemmschwelle darstellen, die ohnehin nur sehr schwer mit Beteiligungsangeboten zu erreichen sind. Um dem entgegenzuwirken, müsste neben anderen Maßnahmen auch eine größere Zahl

öffentlicher Terminals geschaffen werden (eventuell mit Assistenz), um auch diejenigen einzubeziehen, die keinen direkten Zugang zum Internet haben. Beispiele gibt es bereits bei den Bürgerhaushalten, wo Seminare dazu angeboten werden, wie Stellungnahmen zum Bürgerhaushalt online eingegeben werden können.

Die hier aufgeführten Erfordernisse und Möglichkeiten kommunaler Aktivitäten zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung sind mit einem zusätzlichen **Zeit- und Kostenaufwand** verbunden, der vordergründig im direkten Widerspruch zur notwendigen Beschleunigung und Vereinfachung des Verwaltungshandelns steht. Dieser bewegt sich aber, wie Beispiele zeigen, in einem überschaubaren Rahmen. Dabei ist gleichzeitig zu beachten, dass innerhalb absehbarer Zeit vor allem Sparmaßnahmen mit Leistungskürzungen sowie Steuer- und Abgabenerhöhungen auf der kommunalen Agenda stehen werden, die nicht gegen, sondern nur mit den Bürgern in erforderlichem Maße realisiert werden können. Die Kosten verstärkter Bürgerbeteiligung stellen in der Regel nur einen Bruchteil der Einspar- und Konsolidierungsbeträge dar, um die es dabei geht.

5.2 Unterstützung der Kommunen durch die Landesregierung (ISIM)

Die Kommunen benötigen zur Vorbereitung und Durchführung der aufgezeigten Aktivitäten vielfach Hilfestellung und Unterstützung durch die Landesregierung. Dabei geht es weniger um finanzielle Zuschüsse als vielmehr um die **Vermittlung von Wissen und Erfahrung** sowie um die **Zusatzqualifizierung** der kommunalen Akteure, aber auch der interessierten Bürger. Dies ist mit einem relativ geringen finanziellen Aufwand möglich.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die **Vermittlung von Erkenntnissen** aus der diesbezüglichen in- und ausländischen Fachdiskussion, der Erfahrungsaustausch innerhalb des Landes, das Lernen an konkreten Projekten anderer, die Vermittlung von Kompetenzen hinsichtlich der Ansprache der Bürger und die beispielhafte Durchführung von Beteiligungsverfahren.

Schließlich geht es auch um Fragen, wie das **Interesse an partizipatorischen Verfahren** innerhalb der Verwaltung gesteigert werden kann, wie Kommunikation und Kooperationen dabei verlaufen sollten, wie die Beteiligungschancen für alle Bevölkerungsgruppen verbessert werden können oder welcher Beitrag von modernen Kommunikationsmitteln zur Einübung einer Beteiligungskultur bereits im Jugendalter zu erwarten ist etc.

Dazu sollten von Seiten des Landes in Verbindung mit den kommunalen Spitzenverbänden **Informationsveranstaltungen und Seminare** unter Einbeziehung aller Akteursgruppen und Bevölkerungsschichten angeboten werden. Auch die **Landeszentrale für politische Bildung** in Rheinland-Pfalz sollte sich diesem Thema künftig stärker durch eine Schwerpunktbildung widmen. Ergänzend ist die **Herausgabe von Publikationen und Handreichungen** (Handbücher) mit zielgruppenspezifischen inhaltlichen Schwerpunkten sinnvoll. Schließlich könnte das Land auch spezielle **Pilotprojekte** in verschiedenen Kommunen zur Erprobung von Beteiligungsverfahren und Kommunikationsstrategien initiieren und begleiten.²⁰

5.3 Zusätzliche Anforderungen an die Bürger bei einer stärkeren Beteiligung und Mitverantwortung

Eine verantwortungsbewusste Beteiligung und Mitentscheidung im kommunalen Geschehen stellt erhebliche Anforderungen an den Bürger. Zunächst wird von ihm die Bereitschaft verlangt, sich unter teilweise erheblichem **Zeitaufwand** in oftmals komplexe Sachzusammenhänge einzuarbeiten. Des Weiteren muss von ihm erwartet werden, dass er nicht nur sein individuelles Interesse bzw. seine persönliche Betroffenheit sieht, sondern sich dem Gemeinwohl öffnet, die Interessenlagen anderer Akteure respektieren kann und bereit ist, Kompromisse zu finden und sich mit dem Wohl seiner Gemeinde als Ganzes zu identifizieren.

Hierzu gehört es auch, vereinbarte **Diskussionsverfahren zu akzeptieren** und demokratisch getroffene Entscheidungen zu respektieren, sich also an die **Spielregeln** zu halten. Gerade hier liegt offensichtlich ein wesentlicher Grund (neben der historischen Erfahrung) für das weitgehend gute Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz.²¹ Die Vorbereitung der Entscheidungen in der direkten Demokratie ist zwar zeitaufwändig, aber an der einmal getroffenen Entscheidung wird dann nicht mehr gerüttelt. Lediglich die Umweltschutzverbände können in der Schweiz dann noch Sonderrechte geltend machen.

Es sollten darüber hinaus für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen Seminare zur Wahrnehmung der Beteiligungsmöglichkeiten etc. angeboten werden, z.B. bei den Volkshochschulen, um ihnen den Zugang zu den Problemlösungsansätzen zu erleichtern.

²⁰ Auch die in der Ministerratsvorlage der Landesregierung Rheinland-Pfalz „Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben“ enthaltene Empfehlung, einen staatlichen Ansprechpartner mit Beratungsaufgaben zur Unterstützung von Bürgerbegehren zu initiieren wird als sinnvoll erachtet und könnte inhaltlich ausgeweitet werden.

²¹ Vgl. Egger, Thomas [2011]: Bürgerbeteiligung (bzw. Bürgerentscheide) in der Schweiz. Manuskript, Bern.

Vgl. Hulliger, Hans-Peter [2011]: Bürgerentscheidung und Bürgerbeteiligung in der Schweiz. Manuskript, Zürich.

Mit Blick auf die Zukunft darf sich bürgerschaftliches Engagement nicht nur in verantwortungsvoller Wahrnehmung von Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten erschöpfen. Angesichts wachsender Aufgaben, insbesondere im Zuge der demographischen Entwicklung, die von Seiten der öffentlichen Hand allein nicht mehr finanzierbar sein wird, werden darüber hinaus auch ein engagiertes Tätigwerden der Bürger vor Ort immer wichtiger. Dazu bedarf es alsbald neuer Initiativen, um zunächst beispielhaft aufzeigen zu können, wie dies realisierbar ist.

5.4 Die Medien als wesentlicher Schlüsselfaktor für eine bessere Kultur der Bürgerbeteiligung und -mitentscheidung

Die Erfahrungen zeigen, dass den Medien und hierbei insbesondere der lokalen Presse eine sehr wichtige Rolle und damit auch Mitverantwortung für eine bessere Beteiligungs- und Kommunikationskultur (d.h. für die Qualität der Diskussion und das Niveau der Konfliktaustragung) zukommt. Die Medien sind in der Lage, die **Struktur von Entscheidungsprozessen breiten Bevölkerungskreisen transparent** zu machen und aufzuzeigen, welche Entscheidungen bei den jeweiligen Verfahrensschritten zu treffen sind. Auch die **neutrale und umfassende Darstellung von Sachverhalten** mit Kennzeichnung von Vor- und Nachteilen liegt in ihrer Hand. Wertungen und Kommentare sollten deutlich davon abgesetzt sein und vor allem in den Anfangsphasen einer Planung oder eines Projektes nicht im Vordergrund stehen. So können sich Bürger besser informiert und unvoreingenommen den jeweiligen Vorhaben nähern

und eine eigene Position finden. Es ist viel gewonnen, wenn sich die Medien als mitverantwortliche Hauptakteure bei der Gestaltung einer fundierten Bürgerbeteiligung und -mitentscheidung verstehen.

Vielfach ist zu beobachten, dass die lokale Presse nicht frei ist von Versuchen, durch eine akzentuierte und problematisierende Berichterstattung die Verbreitung des Mediums und die Auflagenhöhe zu steigern; stets mit der Begründung, dass es der Leser so wünschenswert ist. Darunter leidet eine neutrale abgewogene Berichterstattung; die wohl auch auf weniger Interesse stößt. Hier liegt das Konfliktfeld zwischen der Pressefreiheit und der Mitverantwortung. Verstärkt wird diese Problematik dadurch, dass die Monopolbildung bei der Lokalpresse besonders ausgebildet ist (bzw. es jeweils nur ein Medium gibt).

Da die Pressefreiheit keine Einschränkung erfahren darf, ist es dringend erforderlich, dass das Gemeinwesen durch Transparenz und radikale Durchsetzung des Öffentlichkeitsprinzips ein Gegengewicht zu einer möglicherweise nicht umfassenden, einseitig orientierten Berichterstattung schafft. Jeder Bürger kann sich so selbst eine Meinung bilden und die dargestellten Sachverhalte bewerten. Dabei ist auch auf dialogorientierte Ansätze im Internet hinzuweisen.

6 Zusammenfassung

Die Notwendigkeit von und die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung nehmen generell zu. Die **kommunale Ebene** bietet dafür die besten Voraussetzungen, da die Bürger unmittelbar betroffen und die Sachzusammenhänge für sie besser zu überblicken sind, z.B. auch bezüglich erforderlicher Leistungskürzungen und Sparmaßnahmen. Dabei darf das Blickfeld nicht auf die Beziehung Bürger – Kommune begrenzt werden, sondern es sind alle am kommunalen Geschehen beteiligten Akteursgruppen mit einzubeziehen.

Bezüglich der **formalisierten Bürgerbeteiligung (ohne Entscheidungsbefugnis) in Planungsverfahren** zeigt sich derzeit **keine Notwendigkeit zu wesentlichen Änderungen der bestehenden gesetzlichen Regelungen**, zumal der Rechtsrahmen bereits vielfältige Spielräume für die Bürgerbeteiligung eröffnet, die verstärkt genutzt werden sollten. Verbesserungserfordernisse bestehen vor allem in der **bürgerfreundlichen Umsetzung** und Ausgestaltung insbesondere der frühzeitigen, umfassenden und realisierungsbegleitenden Beteiligung, der besseren Informationsvermittlung und transparenter Verfahren.

Informelle Instrumente der Bürgerbeteiligung stehen in einer Vielzahl zur Verfügung, die ausreicht. Es geht daher primär nicht um die Entwicklung neuer Instrumente, sondern um deren **effizientere und vertrauensbildende Anwendung**. Aus der Praxis liegen dazu reiche Erfahrungen vor, aus denen Folgerungen zu ziehen sind.

Die im ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 vorgenommene **Erleichterung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden durch die Absenkung der Quoren** erscheint in Abwägung der verschiedenen Aspekte angemessen und richtig.

Weitere Erleichterungen, wie sie von verschiedenen Seiten vorgeschlagen werden, sollten erst in Betracht gezogen werden, wenn Erfahrungen mit den nunmehr bestehenden Regelungen gesammelt werden konnten. Außerdem sollten vorher die **Voraussetzungen für die Gewährleistung fundierter sachbezogener Entscheidungen durch die Bürger** verbessert werden. Dies betrifft insbesondere die Informationsvoraussetzungen und deren Nutzung, die Sicherung der Teilnahmemöglichkeiten für alle Bevölkerungsgruppen, die Berücksichtigung von zeitlichen Verzögerungen und Kosten sowie das Einüben des Zusammenwirkens von **repräsentativer und direkter Demokratie**.

In Würdigung der verschiedenen Aspekte ist auch für Rheinland-Pfalz zu empfehlen, **Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bei der Bauleitplanung einzuführen**. Auf der Grundlage der Erfahrungen und der Rechtsprechung aus den anderen Bundesländern wäre u.U. näher zu prüfen, bei welchen Schritten im Verfahren dies besonders sinnvoll ist. In Verbindung damit sind auch hier die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu verbessern.

Es wird in Übereinstimmung mit der Ministerratsvorlage empfohlen, die **Durchführung von Bürgerentscheiden in Verbindung mit Raumordnungsverfahren** zu ermöglichen. Sie sollten aber nur bei Projekten mit besonders hohem Bürgerinteresse zur Anwendung kommen.

Mit Blick auf die besonders hoch verschuldeten Kommunen in Rheinland-Pfalz wird deutlich, dass alleine von der Stärkung direktdemokratischer Elemente unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen keine durchgreifende Lösung der bestehenden Haushaltsprobleme zu erwarten ist. Eine Ausweitung von **Bürgerentscheiden auf den kommunalen Finanzbereich in Rheinland-Pfalz** ist grundsätzlich richtig, kann aber angesichts der noch fehlenden Voraussetzungen **vorläufig nicht empfohlen werden**. Über die Praktizierung sogenannter Bürgerhaushalte können hierzu wertvolle Erfahrungen gesammelt werden.

Die **wichtigsten Schlüsselfaktoren** für die Verbesserung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide liegen bei den **Anforderungen an die Kommunen**, bei den unterstützenden Funktionen der **Landesregierung**, bei den Anforderungen an die Bürger und bei der Art der Mitwirkung der **Medien**. Die damit verbundenen Aktivitäten benötigen Zeit und Ausdauer, zumal auch immer wieder Rückschläge und Enttäuschungen zu überwinden sein werden.

7 Literaturverzeichnis

App, Reiner [2011]: Raus aus der blockierten Republik! Wie politische Kommunikation für Infrastruktur-Großprojekte aussehen sollte, In: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Hrsg.), magazin programm 2_11, Potsdam-Babelsberg, S. 3.

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 23. September 2004, zuletzt geändert am 22. Juli 2011. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/baug/>

Bayerische Gemeindeordnung in der Fassung vom 22. August 1998, zuletzt geändert am 27. Juli 2009. Online verfügbar unter: http://by.juris.de/by/GemO_BY_1998_rahmen.htm

Beck, Kurt/Ziekow, Jan (Hrsg.) [2011]: Mehr Bürgerbeteiligung wagen - Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 214 S.

Bertelsmann Stiftung: Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren: Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten?. Tagungsdokumentation vom 29.06.2011.

Bertelsmann Stiftung: Bürger fordern direkte Beteiligung. Pressemitteilung vom 13.06.2011.

Beschlussentwurf „Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren“ der 38. Ministerkonferenz für Raumordnung am 24.10.11 in München

Bischoff, Ariane/Selle, Klaus/Sinning, Heidi [2005]: Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation im Planungsprozess. 2. Auflage, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund.

Boettcher, Florian [2011]: Weniger Schulden durch mehr Bürgerbeteiligung? - Der Beitrag direktdemokratischer Elemente zur Überwindung der kommunalen Haushaltskrise aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Manuskript.

Böhnke, Petra [2011]: Ungleiche Verteilung politischer Partizipation, In: bpb: Aus Politik und Zeitgeschichte - Postdemokratie? (03.01.2011)

Bunzel, Arno [2011]: Umgang mit konfliktreichen öffentlichen Infrastrukturvorhaben - Die Perspektive des Planungsrechts. Präsentation auf der 107. Sitzung der ARL-Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg am 13./14.10.2011.

Efler, Michael [2010]: Stellungnahme zur Regelung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid-rheinland-pfalz.html>

Egger, Thomas [2011]: Bürgerbeteiligung (bzw. Bürgerentscheide) in der Schweiz. Manuskript, Bern.

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard [2001]: Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. In: Public Choice 109/2001, S. 347-370.

Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert am 20.10.2010. Diese Änderungen treten am 01. Juli 2012 in Kraft und werden erst ab diesem Zeitpunkt im Bürgerservice angezeigt werden.

Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz - PIVereinHG) im Gesetzesentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 06.12.2010. Online verfügbar unter: <http://umweltmediation.info/fileadmin/www/dateien/Formulare/PIVereinHG-E-101206.pdf>

Hulliger, Hans-Peter [2011]: Bürgerentscheidung und Bürgerbeteiligung in der Schweiz. Manuskript, Zürich.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen/ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) [2004]: Kommunalen Bürgerhaushalt. Ein Leitfaden für die Praxis. Strategien für die Zukunft vor Ort, S. 8-9. Online verfügbar unter: www.buergerhaushalt.org/materialien

Janisch, Wolfgang: Diskussion unerwünscht. In: Süddeutsche Zeitung vom 07.01.2011. Online verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/buergerbeteiligung-an-grossprojekten-diskussion-unerwünscht-1.1043822>

Jörke, Dirk [2011]: Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: bpb: Aus Politik und Zeitgeschichte - Postdemokratie? (03.01.2011)

Krüger, Thomas [2010]: Politische Bildung 2.0. Neue Gesellschaftliche Beteiligungsformen durch neue Medien. Herausforderungen für die Institutionen. Online verfügbar unter: bpb.de/presse/NYZ86W.html

Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz (LPIG) in der Fassung vom 10. April 2003, zuletzt geändert am 28. September 2010. Online verfügbar unter: <http://landesrecht.rlp.de/jportal/?quelle=jlink&query=PlanG+RP&psml=bsrlpprod.psml>

Landesverfassung Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 18.05.1947, zuletzt geändert am 16.12.2005. Online verfügbar unter: <http://www.rlp.de/unser-land/landesverfassung/>

Landeswahlgesetz Bayern in der Fassung vom 05.07.2002, zuletzt geändert am 26.07.2006. Online verfügbar unter: <http://www.wahlen.bayern.de/lw/landeswahlgesetz.htm>

Landeswahlgesetz Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 24.11.2004, zuletzt geändert am 24.11.2009. Online verfügbar unter: http://www.wahlen.rlp.de/ltw/info/recht/Landeswahlgesetz_20100727.pdf

Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hrsg.) [2010]: Alle Macht dem Volk: Demokratisches Allheilmittel für bessere Politik. Dokumentation des Hambacher Disputs vom 25.09.2010.

Landsberg, Gerd [2011]: Bürgerbeteiligung modernisieren. Planungsverfahren beschleunigen. Abstimmungsdemokratie vermeiden. In: Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): Position, 13.05.2011, Berlin.

Landtag Rheinland-Pfalz [2010]: Gesetzentwurf der Landesregierung zum Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Drucksache 15/4488 vom 20.04.2010

Lendi, Martin [2011]: Demokratie und Infrastruktur - ein Responsum. In: Umwelt- und Planungsrecht, 11+12/2011, Heidelberg, S. 422-431.

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Pro & Contra Volkstentscheid. Positionen 1. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Mehr Demokratie in Europa. Positionen 6. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Der Einfluss des Geldes auf Volksabstimmungen. Positionen 7. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Sinn oder Unsinn von Abstimmungsquoren. Positionen 8. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Faire Bürger- und Volksentscheidungsregeln als Schlüssel für lebendige Demokratie. Positionen 9. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Chaos oder Sanierung? Wie sich Volksentscheide auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Positionen 10. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Themenausschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Positionen 12. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Bürgerbegehren und -entscheide in anwendungsfreundlicher Regelung. Positionen 13. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz. Die wichtigsten Reformvorschläge von Mehr Demokratie im Überblick. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid-rheinland-pfalz.html>

Mehr Demokratie e.V. [2010]: Volksentscheid-Ranking 2010. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid-rheinland-pfalz.html>

Ministerratsvorlage „Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben“ der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 22.06.2011

Müller, Erhard O./Schily, Daniel [2007]: Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Eine Verbindung eröffnet neue Chancen (nicht nur) in den Kommunen, BBE-Newsletter 23/2007.

Osthorst Winfried/Prigge, Rolf [2003]: Bürgerbeteiligung, Bürgerkommune und Arbeitnehmerinteressen.

Neue Handlungsformen im kommunalen Bereich, Bremen, Online verfügbar unter: <http://www.iaw.uni-bremen.de/rprigge/downloads/qualifizierungsbaukasten.pdf>

Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung vom 22. Dezember 2008, zuletzt geändert am 31. Juli 2009. Online verfügbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/

Rogall-Grothe, Cornelia [2011]: Die Bedeutung von Bürgerbeteiligung im politischen Prozess. Rede online verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/Reden/DE/2011/05/strg_mohnpreis.html

Rucht, Dieter [2011]: Direkte Demokratie jenseits der Diskursrituale. Ein Plädoyer für Entkrampfung und Mut zum Experiment, In: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.): Bürgerbegehren. Partizipation und Konflikt in der Demokratie, WZB Mitteilungen, Heft 131, Berlin, S. 7-9.

Schiffmann, Dieter [2010]: Traditionen und Wirkungen regionaler politischer Kultur. In: Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W./Mielke, Gerd/Benzner, Bodo (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 31-74.

Schwarting, Gunnar [2009]: Der Bürgerhaushalt - ein Verfahren zu Transparenz und Akzeptanz finanzwirtschaftlicher Entscheidungen. In: Praxis der Gemeindeverwaltung, Loseblattsammlung, Wiesbaden.

Selle, Klaus [2000]: Zur sozialen Selektivität planungsbezogener Kommunikation. Angebote, Probleme und Folgerungen. In: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit, Opladen, S. 293-309.

Steffenfauseweh, Ulf: 65,5 Prozent gegen „Rengsdorf im Park“. In: Rhein-Zeitung vom 28.03.2011, online verfügbar unter: http://www.rhein-zeitung.de/regionales/neuwied_artikel,-655-Prozent-gegen-Rengsdorf-im-Park-_arid,225446.html

Söhngen, Aloysius [2010]: Ehrenamt und Bürgernähe. In: GStB-Bericht aus Gemeinde und Stadt 12/2010. Online verfügbar unter: <http://www.gstb-rlp.de/gstbrp/Dienste/Info-Dienste/GStB-Bericht/2010/Ehrenamt%20und%20B%C3%BCrgern%C3%A4he/>

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung vom 23. Januar 2003, zuletzt geändert am 14. August 2009. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>

Vetter, Angelika (Hrsg.) [2008]: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, 1. Auflage, Wiesbaden.

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.06.2011, Az. 1 S 1509/11.

Website all-in-one-spirit: <http://www.all-in-one-spirit.de/werkzeuge/rtsc.htm>

Website Charette: <http://www.charrette.de/page/index.html>

Website Ecological Land Use Planning: http://www.ecolup.info/docs/indexeco_navi.asp?id=7667&domid=629&sp=D&m1=7204&m2=7237&m3=7667

Website Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie: <http://cgi-host.uni-marburg.de/~mittendv/fsbbdd/begehreuswahl.php?BLkurz=RPF>

Website FWG-Rengsdorf: http://www.fwg-rengsdorf.de/front_content.php?idcat=493&idart=1431

Website lokale Bürgerpanels: <http://afv.dhv-speyer.de/index.html>

Website Nationale Stadtentwicklungspolitik: http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/DE/Wettbewerbe/NSPPProjektaufruf/projektaufruf__node.html

Website Niedersächsischer Bildungsserver: <http://www.nibis.de/~nachsied/grunsatztexte/burgerbauleit.htm>

Website Partizipation: <http://www.partizipation.at/worldcafe.html>

Website Stiftung Mitarbeit: Das Zustimmungsquorum. <http://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/buergerbegehren-und-buergerentscheid/das-verfahren/das-zustimmungsquorum/103463/>

Website Stiftung Mitarbeit: Wegweiser Bürgergesellschaft <http://www.buergergesellschaft.de/>

Website Verband Region Stuttgart: <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=357>

Wickel, Martin/Zengerling, Cathrin [2011]: Partizipation in der kommunalen Planung. Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerentscheide. In: RaumPlanung, Jg. 2011, Heft 156/157, S. 139-143.

Willinger, Stefan [2011]: Partizipationen. Stadtentwicklung mit multiplen Öffentlichkeiten. In: RaumPlanung, Jg. 2011, Heft 156/157, S. 157-161.

Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin: WZB-Brief Zivil-Engagement vom 01.05. 2010.



Beirat für Kommunalentwicklung Rheinland-Pfalz

c/o TU Kaiserslautern, Bau 57

Postfach 3049

67653 Kaiserslautern

Telefon 0631-205-2488

Telefax 0631-205-4313

www.ea.rlp.de