

Bürgerbeteiligung (Teil 1)

Heilmittel mit Risiken und Nebenwirkungen

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind in einer Demokratie ganz normal – aber wozu dienen sie und wie geht man mit dem Konflikt Bürgerschaft und Politik um?

gut zu wissen

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Mit dem Bürgerbegehren stellen die Bürger auf kommunaler Ebene eine bestimmte Forderung auf.

Eine bestimmte Mindestanzahl von Bürgern muss ein Bürgerbegehren unterschreiben (Zulassungsquorum), dann müssen sich die Organe der Kommune damit befassen.

In den meisten Bundesländern gibt es unterschiedliche Themen (Ausschlusskataloge), in denen festgelegt ist, zu welchen Themen Bürgerbegehren (nicht) stattfinden dürfen.

Einen Bürgerentscheid gibt es, wenn der Rat das nicht selbst beschließt, was von den Bürgern gefordert wurde.

Es gilt das Prinzip „Mehrheit entscheidet“, wobei in den meisten Bundesländern noch verschiedene Anforderungen erfüllt werden müssen, wie das Zustimmungsquorum, das besagt, dass ein Entscheid nur dann rechtskräftig wird, wenn mindestens ein bestimmter Teil aller Abstimmungsberechtigten dafür stimmt.

Die meisten Bürgerbegehren gab es bis jetzt im Freistaat Bayern. Dort wurden seit 1995 rund 1.200 Bürgerbegehren initiiert. Die Grundlagen dafür sind damals durch ein Volksbegehren und einen Volksentscheid zur Verfassung geschaffen worden.

Eine Minderheit der Münchner Bürger hatte beschlossen, dass künftig keine Häuser über 100 Meter Höhe in der Stadt gebaut werden dürfen. Genau waren es 101.780 Stimmen für das von Altoberbürgermeister Kronawitter initiierte Bürgerbegehren – von 917.212 Stimmberechtigten. Mehrere Unternehmen, darunter Siemens, mussten die fertigen Pläne für Hochhäuser verwerfen und neu planen.

In Prien am Chiemsee hatte der Gemeinderat beschlossen, direkt am Seeufer eine neue „ChiemSeeSauna“-Anlage bauen zu lassen, um das gemeindeeigene defizitäre Spaßbad attraktiver zu machen. Eine Mehrheit von 75,9 Prozent stimmte diesen Plan in Grund und Boden – bei einer Beteiligung von 45 Prozent.

In diesen und vielen weiteren Fällen führte ein Konflikt zwischen Bürgerschaft und Politik zur Konfrontation – mit den Folgen: Ja/Nein-Entscheidungen über manchmal extreme Alternativen, Widerstand, Ablehnung, Kosten.

Wie konnte es zu einem solchen Konflikt kommen?

Fragen tauchen auf: Wäre es in vielen Fällen nicht besser, einen Kompromiss zu suchen oder sogar neue Lösungsvorschläge? Und warum haben die

von der Bürgerschaft gewählten Bürgermeister und Räte die Stimmung nicht erkannt?

Das kann viele Ursachen haben: ein grundsätzliches Misstrauen vieler Bürger gegenüber „der“ Politik, zu wenig Kommunikation, zu unterschiedliche Informationen. Natürlich sind Bürgerbegehren und -entscheide (siehe Kasten) keine akute „Krankheit“; in einer Demokratie sind sie etwas ganz Normales. Wozu dienen sie? Wir sehen drei Hauptzwecke:

1. Ein wichtiges Problem soll sachgerechter gelöst werden.
2. Die Kommunikation zwischen Bürgermeister, Rat, Verwaltung und Bürgern soll besser werden.
3. Eine quälende Diskussion soll mit einer klaren Entscheidung beendet werden.

Die Bürgerkommune – nur Blabla?

Professor Banner von der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) hat in drei kurzen Begriffen zusammengefasst, wie sich seiner Meinung nach die Kommunen entwickeln: von der Ordnungs- über die Dienstleistungs- zur Bürgerkommune.

Was soll man sich aber unter einer Bürgerkommune vorstellen? „Sie ist wie das Ungeheuer von Loch Ness: Alle sprechen



Benno Trütken ist Geschäftsführender Berater vom forum b (Büro für Beteiligungsverfahren)



Dr. Hilmar Sturm ist Geschäftsführender Gesellschafter der „Gesellschaft für Bürgergutachten“

darüber, aber es hat sie noch keiner gesehen.“ So hat das einmal ein Redner auf einer Tagung ausgedrückt.

Man kann es aber sehen, und es ist nicht mal so selten: zum Beispiel in Meckenheim. Auch dort gab es einen Konflikt: Die Stadt plante ein neues Baugebiet im „Merler Keil“ (eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme). Die Planungen sahen hier 2.500 neue Einwohner vor; die Stadt hatte vorher 26.000 Einwohner. Es kam zu einem Bürgerbegehren; es wurde aber als unzulässig abgelehnt. Die CDU-Mehrheit im Rat wollte den Konflikt überwinden. Sie entschloss sich für etwas Neues: Sie gab ein **Bürgergutachten** in Auftrag (siehe Kasten).

In vier Planungszellen erarbeiteten 100 Bürger so Leitlinien für die künftige Entwicklung der Stadt. Auf ihnen basierte eine kritische Überprüfung der Planung. Der Stadt lagen danach 14 Empfehlungen und 41 Anregungen vor, auf deren Grundlage der Bebauungsplan überarbeitet wurde. Daraufhin zog die Bürgerinitiative ihren Widerspruch zurück, den sie gegen die Ablehnung des Bürgerbegehrens eingelegt hatte. Der Konflikt war gelöst, ein Konsens gefunden, und das Bürgergutachten gab der Kommune klare Orientierung für künftige Planung. Zudem können Bürgermeisterin, Rat und Verwaltung

sich jetzt auf die Ergebnisse einer breiten, demokratischen, fachlich untermauerten und sachlichen Bürgerbeteiligung stützen.

Zwischenfazit

In Meckenheim hat ein Bürgerbegehren zu einer anderen Form der Bürgerbeteiligung geführt. Für ein strittiges Thema haben die Kommunalpolitiker praktikable, sachorientierte Vorschläge und eine neue Form zusätzlicher demokratischer Legitimation erhalten. Sie haben außerdem Mut bewiesen und gezeigt, dass sie offen sind und den Dialog mit den Bürgern suchen.

Inka Zimmer, Ratsmitglied (CDU) in Meckenheim, sagt: „Mit der in Meckenheim praktizierten Bürgerbeteiligung knüpfen wir an die in allen Wahlkämpfen zur Schau gestellte Bürgernähe an, verbessern unsere Entscheidungsgrundlagen und gewinnen Menschen für die Kommunalpolitik und für das Engagement in der Kommune.“

Ausblick

Im nächsten Heft werden andere Verfahren der Bürgerbeteiligung vorgestellt und erklärt. Auch einen kleinen Wegweiser durch den Begriffsdschungel soll es geben. ■

Ein Bürgergutachten wird von Bürgern erarbeitet. Sie befassen sich mehrere Tage gründlich mit einem Problem, werden dabei von Experten umfassend informiert, besprechen viele Detailfragen und geben ihre Empfehlungen für eine Lösung ab.

Es sind aber nicht die Aktivbürger (und Querulanten), die von allein kommen; sondern die Teilnehmer werden in einem Zufallsverfahren aus dem Einwohnerregister ausgewählt. Damit ist aller Erfahrung nach sichergestellt, dass sie die ganze Bevölkerung widerspiegeln, auch die „schweigende Mehrheit“.

Sie verbindet kein Eigeninteresse mit ihrer Position und sie vertreten keine Organisationen, weil ihr „Amt“ in jedem Fall nach drei bis vier Tagen beendet ist. Das ermöglicht es ihnen, sich voll und ganz auf die Sache zu konzentrieren.

Aus diesen Bürgern werden Arbeitsgruppen zu je ca. 25 Personen gebildet. Diese arbeiten mehrere ganze Tage an der Sache. Im Laufe dieser Zeit teilen sich die 25 Mitwirkenden in Kleingruppen zu 5 Personen auf, die immer wieder neu zusammengestellt werden. Diese Kleingruppen besprechen alle Themen, entwickeln Lösungsvorschläge und wählen die besten aus. Die Bürger schöpfen dabei aus einer Vielfalt von Lebens- und Berufswissen und -erfahrung. Die Arbeit wird zurückhaltend und inhaltlich neutral begleitet.

Neben Vorträgen von Experten und Interessenvertretern gibt es Besichtigungen, Begehungen und Anhörungen. Weitere Arten der Information und Arbeit sind möglich und erprobt.

Die Ergebnisse der Bürger werden fortlaufend dokumentiert, gesammelt und nach den Arbeitstagen von einem unabhängigen Durchführungsträger verdichtet und zusammengefasst. Wichtig ist, dass der ganze Verlauf transparent ist und das, zuvor von Vertretern der Planungszellen geprüfte Ergebnis veröffentlicht wird. Schon die Vorbereitung, das Arbeitsprogramm und die Auswahl der Referenten liegen in der Hand dieser unabhängigen Organisation. Damit soll jede Manipulation und Festlegung der Arbeit – auch durch den Auftraggeber – von vornherein verhindert werden.