



## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

### **32. Sitzung (öffentlich)**

18. November 2011

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:30 Uhr

Vorsitz: Carina Gödecke (SPD)

Protokoll: Beate Mennekes, Michael Roeßgen (Federführung)

### **Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

#### **Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung**

**5**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 15/2151

Änderungsantrag  
der Fraktion DIE LINKE

Es werden folgende Sachverständige gehört:

*(Die Seitenzahlen beziehen sich auf den Beginn der Statements.)*

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Manfred Wienand	10/1014	5
Städte- und Gemeindebund NRW/Landkreistag NRW (StGB NRW/LKT NRW)	Anne Wellmann		6
Mehr Demokratie Bayern e. V.	Roman Huber	15/1089	7
Mehr Demokratie NRW e. V.	Alexander Slonka	15/1072	8
Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW (SGK)	Dr. Wolfgang Honsdorf	15/1092	9
Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW e. V. (VLK)	Jochen Dürrmann	15/1088	10
Universität Duisburg-Essen	Dr. Timo Grunden	15/1091	11
Kanzlei Meisterernst, Düsing, Manstetten	Wilhelm Achelpöhler	15/1080	12
Architektenkammer NRW	Markus Lehrmann	15/1094	14
Ingenieurkammer-Bau NRW	Dr. Hubertus Brauer	15/1071	15
Stadt Dortmund	Wilhelm Steitz	15/1095	17
Pulheim	Dr. Karl August Morisse		18
Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag	Dr. Edgar Wunder	15/1073	19
Fragerunde			22
Antwortrunde			26

Weitere Stellungnahmen	
Kommunalpolitische Vereinigung der CDU NRW	15/1096

\* \* \*



**Vorsitzende Carina Gödecke:** Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße die externen Sachverständigen ganz herzlich im Landtag von Nordrhein-Westfalen sowie die Kolleginnen und Kollegen an ihrem gewohnten Arbeitsplatz.

Der einzige Tagesordnungspunkt heute lautet:

### **Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 15/2151

Änderungsantrag  
der Fraktion DIE LINKE

*(Es folgen organisatorische Hinweise.)*

**Dr. Manfred Wienand (Städtetag NRW):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende Gödecke! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! In den vergangenen Jahren haben die Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen Nordrhein-Westfalens nach jenen in Bayern und Baden-Württemberg am häufigsten von den Möglichkeiten eines Bürgerbegehrens oder eines Bürgerentscheids Gebrauch gemacht. Auch mit den erweiternden Regelungen in dem vorliegenden Gesetzentwurf eifert die Landesregierung insbesondere dem Freistaat Bayern nach.

Mit Ausnahme der Frage ob das Bauleitplanverfahren für das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid geöffnet werden soll, halten wir die Orientierung der vorliegenden Lösungsvorschläge am bayerischen Modell für grundsätzlich tragfähig. Ein Erfordernis, zusätzlich zur spezifischen Bürgerbeteiligung während des Planverfahrens nach dem Baugesetzbuch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf überlagernde Regelungen in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens zu treffen, können wir allerdings nicht erkennen. Die äußerst streitanfällige bayerische Regelung halten wir also für nicht nachahmenswert.

Dagegen können die übrigen zentralen Lösungsvorschläge des Gesetzentwurfs zur Stärkung der Bürgerbeteiligung von den kommunalen Spitzenverbänden als grundsätzlich sachgerecht mitgetragen werden. Dies gilt namentlich dafür, den Kostendeckungsvorschlag künftig durch eine Kostenschätzung der Kommunalverwaltung zu ersetzen. Es gilt dafür, die im sogenannten Negativkatalog aufgeführten Themen, die einem Bürgerbegehren nicht zugänglich sein sollen, zu vereinfachen und zu straffen. Es gilt schließlich für die Einführung einer zu formulierenden Stichfrage als Grundlage eines Stichentscheids bei möglicher Kollision von Bürgerentscheiden untereinander oder von Bürgerentscheid und Ratsbürgerentscheid.

Was die vorgesehene Abstufung der notwendigen Quoren nach Einwohnergrößenklassen angeht, können wir grundsätzlich keine sachlichen Gründe für die unterschiedliche Behandlung der Bürgerinnen und Bürger in Kreisen einerseits und in Städten und Gemeinden andererseits erkennen. Warum das Quorum etwa für eine kreisangehörige Stadt mit 100.000 Einwohnern halb so hoch sein soll wie für einen Kreis mit bis zu 200.000 Einwohnern, ist nicht nachvollziehbar, auch aus der Begründung nicht, zumal es sich um dieselben Bürgerinnen und Bürger handelt. Vielleicht kann man sich in der weiteren Beratung auf den von uns unterbreiteten Abstufungsvorschlag verständigen oder einheitlich die Abstufung der Quoren nach der Kreisordnung zugrunde legen.

Wegen der Einzelfragen verweise ich auf die gemeinsame Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände von Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund.

**Anne Wellmann (StGB/LKT NRW):** Frau Vorsitzende! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte das Statement von Herrn Dr. Wienand nur durch ein paar Sätze ergänzen, einmal zu der Frage der Quoren: Die direkte Bürgerbeteiligung muss man ganz klar im Spannungsverhältnis zu der grundsätzlich repräsentativen Demokratie betrachten. Wenn man sich Zahlen anschaut, die immer wieder angeführt werden, wie viele Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen scheitern und dass in Bayern viel mehr Bürgerbegehren durchgeführt werden, dann muss man auch sehen, wie viele Gemeinden Bayern hat. Das zeigt schon, warum es dort viel mehr Bürgerbegehren gibt.

Des Weiteren muss man bei den Quoren bedenken, dass sie dazu da sind, Minderheitsentscheidungen zu verhindern. In Bürgerbegehren geht es sicherlich sehr häufig um wichtige Themen in den Gemeinden, sie werden aber auch oft von argumentations- bzw. artikulationsstarken, gebildeten Gruppen initiiert und sind nicht immer von allgemeinem Interesse. Nehmen wir zum Beispiel die Schließung von Grundschulen. Das ist ein sehr wichtiges und beliebtes Thema von Bürgerbegehren, die von den Bevölkerungsteilen initiiert werden, deren Kinder in die zu schließende Grundschule gehen oder gehen sollen. Die Eltern, deren Kinder auf anderen Grundschulen sind, sind natürlich dagegen. Dann darf man sich nicht wundern, wenn man die Mehrheit nicht erreicht. Deswegen: Schauen Sie genau hin, warum soundso viel Prozent der Bürgerbegehren scheitern. Das hat nicht nur etwas mit den Quoren zu tun, sondern auch damit, dass sehr vielen Bürgerbegehren Gruppeninteressen zugrunde liegen.

Die Lösung, was die Kostenschätzung angeht, halten wir für sehr praktikabel und angemessen. Das wird dazu führen, dass in Zukunft sehr viel mehr Bürgerbegehren zulässig sein werden.

Zu dem Antrag der Linken: Die Abstimmung aller Einwohner ist sicherlich ein Gesichtspunkt, der zu diskutieren ist, weil die Einwohner betroffen sind und nicht nur die Bürger. Man muss allerdings erst einmal verfassungsrechtlich prüfen, ob das überhaupt möglich ist. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide ersetzen Ratsentscheidungen, und der Rat wird von den Bürgern gewählt. Bevor man dort eine Änderung vornimmt, muss man erst einmal prüfen, ob das überhaupt zulässig ist.

Das Thema Wahllokale halten wir für überzogen und in der Gemeindeordnung auch nicht richtig aufgehoben. Es ist allenfalls ein Thema für die Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheids.

Zu den förmlichen Verwaltungsverfahren: Planfeststellungsverfahren sind genauso wie Bauleitplanverfahren komplexe Verfahren, bei denen viele Träger privater und öffentlicher Belange Berücksichtigung finden müssen. Dementsprechend sind sie nicht für Bürgerentscheide geeignet. Deswegen haben wir die Bitte, die Planfeststellungsverfahren genauso wie die Bauleitplanverfahren weiterhin als Unzulässigkeitstatbestände zu führen.

**Roman Huber (Mehr Demokratie Bayern e. V.):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Ein herzliches Grüß Gott! Wie Sie unschwer erkennen, bin ich der Vertreter aus Bayern und werde mich in meinen Ausführungen auf die bayerischen Erfahrungen beschränken. Bayern hat bundesweit eine herausragende Stellung, was Bürgerbegehren und Bürgerentscheide betrifft, da 40 % aller Verfahren in Deutschland in Bayern stattgefunden haben. Das bedeutet, es gab 1.800 Bürgerbegehren und über 1.000 Bürgerentscheide. Wir können also auf eine gesicherte Datenbasis zugreifen und Aussagen machen, die sich in der Praxis bewährt haben.

Ich möchte auf drei Themen eingehen: den Kostendeckungsvorschlag, das Quorum und die Bauleitplanung. In Bayern gibt es keine Kostendeckung und auch keine Kostenschätzung. Wir sind damit recht gut gefahren. Es gibt keine einzige Gemeinde, die nach einem Bürgerentscheid in eine finanzielle Schieflage geraten ist. Es gibt kein einziges Bürgerbegehren, das nicht umgesetzt werden konnte, weil es zu kostspielig war, obwohl das teuerste Bürgerbegehren aller Zeiten in München stattgefunden und mehr als eine Milliarde Kosten verursacht hat. Das war 1996 ein Tunnelprojekt. Es ging um ein komplettes Verkehrskonzept für die Stadt München, initiiert vom damaligen Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler vonseiten der CSU. Er war einer der Ersten, der ein Bürgerbegehren initiiert hat. Daran sieht man, wie ein Milliardenprojekt innerhalb eines Jahres diskutiert und entschieden werden kann und heute noch zur Zufriedenheit aller, mittlerweile auch zur Zufriedenheit des rot-grünen Stadtrats, umgesetzt wird.

Zur Bauleitplanung: Es gibt Hunderte von Verfahren in Bayern, bei denen die Bauleitplanung stattgefunden und in der Praxis funktioniert hat. Es gibt also überhaupt keinen Grund, hier Einschränkungen vorzunehmen. Es gibt keine Prozesslawine oder sonstige Auswüchse in bayerischen Gemeinden; das lässt sich schlichtweg nicht feststellen. Diesbezüglich können Sie auf zwei sehr unverdächtige Befürworter der bayerischen Regelung rekurrieren, zum einen auf den langjährigen Innenminister Günther Beckstein, auch späterer Ministerpräsident, unter dessen Ägide Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt wurden, zum anderen auf den jetzigen Innenminister Joachim Herrmann. Beide stehen voll hinter der bayerischen Regelung und unterstützen sie.

Abschließend: Der Bürgerentscheid wurde per Volksentscheid durch die Bürger eingeführt und genießt eine hohe demokratische Legitimation. Das ist ganz wichtig. Im

damaligen Abstimmungskampf war eine Sorge weit verbreitet, die aber nicht eingetroffen ist: Selbst das Oktoberfest wurde nicht per Volksentscheid abgeschafft.

**Alexander Slonka (Mehr Demokratie NRW e. V.):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Auch vonseiten von Mehr Demokratie NRW herzlichen Dank, im Rahmen der Anhörung Stellung zum Gesetzentwurf der Landesregierung und auch zu dem Änderungsantrag der Linken beziehen zu können.

Wir von Mehr Demokratie NRW halten die sich seit 1994 stetig entwickelnde Kultur der Bürgerpartizipation in Nordrhein-Westfalen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für eine absolute Bereicherung der kommunalen Demokratie. Diese Bereicherung hat es verdient, dass wir sie zu ihrem 18. Geburtstag im nächsten Jahr von einer Reihe überflüssiger Hemmnisse befreien, damit in Zukunft nicht mehr so viele Bürgerbegehren unzulässig sind. Diese Einschätzung teilen übrigens 152 Initiatoren von Bürgerbegehren, denen wir einen entsprechenden Aufruf vorgelegt haben, den sie unterstützen.

Die von der Landesregierung angestoßene Reformdebatte setzt an den richtigen Stellen an; zu den Details haben wir uns bereits umfassend schriftlich geäußert. Ich will deswegen nur zwei Aspekte herausgreifen:

Erstens. Die Neuregelung des Kostendeckungsvorschlags als Kostenschätzung wird dazu führen, dass die Verwaltungen wesentlich früher als bisher mit einem Bürgerbegehren befasst sind. Wir schlagen an der Stelle vor, dass man dies nutzt und sich eben nicht nur über die Kostenschätzung unterhält, sondern auch über die anderen rechtlichen Zulässigkeitskriterien, die man zu dem Zeitpunkt schon prüfen könnte. Das Verwaltungsverfahrensgesetz macht das bereits jetzt möglich, zumindest nach unserer Lesart. Sollten Sie Nachfragen haben, ist auch mein Kollege Robert Hotstegs mitgekommen, der als Rechtsanwalt wesentlich kompetenter antworten kann als ich als Sozialwissenschaftler. Der Landtag könnte dies im Gesetzestext noch eindeutig klarstellen. Das ist nicht nur juristisch möglich, sondern auch politisch sinnvoll, weil dann die formalrechtliche Prüfung vor der politischen Legitimation durch die Unterschriften der Bürger käme. Momentan steht die politische Legitimation, nachdem ein Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wurde, frei im Raum. Das sorgt – da bleibe ich wieder Sozialwissenschaftler – für ein erlebendes Nicht-wirksam-sein in der kommunalen Demokratie. Das verärgert Menschen, das sorgt für Politikverdrossenheit. Da könnte man Abhilfe schaffen, indem man vorher prüft, ob ein Bürgerbegehren rechtlich zulässig ist.

Zweitens. Zur Bauleitplanung werden sicherlich die anderen geladenen Experten noch viel sagen, es war in den Stellungnahmen zumindest ein viel zitierter Gegenstand. Die kommunalen Spitzenverbände beschreiben nahezu chaotische Zustände in Bayern. Roman Huber und andere aus Süddeutschland stammende Sachverständige sehen diese Schwierigkeiten eher nicht. Wir von Mehr Demokratie können nicht prophezeien – das ist nicht unsere Kompetenz –, wir kennen aber viele Beispiele, in denen der Ausbau der direkten Demokratie zum intensiven Ausbau von Bürgerbeteiligungsverfahren geführt hat, um den Konfliktfall des Bürgerbegehrens zu vermeiden.

Aus der Absichtserklärung, mehr Bürgerbeteiligung zu wagen, wird in diesen Fällen eine zwingende Notwendigkeit.

Langjährige Rechtsstreitigkeiten kann es zwar auch in Zukunft geben, sie werden aber durch den momentan bestehenden Themenausschluss ohnehin nicht verhindert; denn potenzielle Bürgerbegehrensinitiatoren, die bereit sind, die Zeit und die Kosten für ein langjähriges Verfahren in Kauf zu nehmen, werden auch jeden anderen möglichen Rechtsweg wahrnehmen, so der Themenausschluss weiter gültig bleibt. Um mit den Bayern zu sprechen: Die Prozesshanseln stoppen wir nicht durch einen Themenausschluss.

Die Hilfskonstruktion der Bürgerbefragung, die zum Beispiel in Köln zum Godorfer Hafen oder auch in Remscheid zum Bau eines ECE-Centers zur Anwendung gekommen ist, zeigt – das zum Abschluss zur Bauleitplanung –, dass hier ein Bedarf besteht, auch für die Planfeststellungsverfahren. Hier sollte man den Themenausschlusskatalog weiter zusammenstreichen.

Unser Wunsch ist es, dass die Diskussion um Bürgerbegehren in Zukunft weniger von der juristischen Dimension geprägt wird, sondern vor allem die inhaltliche Dimension einen großen Platz einnimmt. Der Gesetzentwurf ist da auf einem guten Weg. Weitere Vorschläge haben wir unserer Stellungnahme beigefügt.

Besonders hinweisen möchte ich in dem Zusammenhang auf den von der Fraktion Die Linke ins Spiel gebrachten Vorschlag einer Ombudsperson. Wir sehen die Diskussionskultur auf Augenhöhe durch eine solche Ombudsperson ebenfalls gestärkt und würden uns freuen, wenn dieser und andere Vorschläge im Rahmen der Auswertung der Anhörung noch in die Diskussion einfließen könnten. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

**Dr. Wolfgang Honsdorf (SGK NRW):** Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Ich möchte zunächst an eine Bemerkung von Herrn Huber anschließen, nämlich dass 40 % aller Bürgerbegehren in Bayern stattgefunden haben. Ich kann Ihnen sagen – ich bin Bürgermeister in Bad Salzuflen –: Gefühlt haben 40 % aller Bürgerbegehren in Bad Salzuflen stattgefunden. Darüber will ich jetzt aber nicht berichten, sondern mich auf einen Aspekt beschränken, der bei den Diskussionen innerhalb der SGK eine große Rolle gespielt hat. Es geht um das Thema Kostenschätzung und Wegfall des Kostendeckungsvorschlags.

Als Einstieg will ich einen kleinen Gegensatz wählen, den ich bei der Lektüre des Gesetzentwurfs, insbesondere der Begründung, empfunden habe. Auf Seite 14 wird ausgeführt, dass die haushaltsrechtlich zulässige Finanzierung ein Zulässigkeitsprüfungsmerkmal für den Rat sein kann. Damit wird die Zulassungshürde dann doch nicht gänzlich beseitigt. Da tut sich ein neues Konfliktfeld auf, und es gilt das, was Herr Slonka gesagt hat: Zumindest in den Fällen, in denen droht, dass ein Bürgerbegehren nicht haushaltsrechtlich zulässig finanziert werden kann, muss das vor Beginn der Unterschriftensammlung im Rahmen der Beratung durch die Verwaltung geklärt sein. Man kann nicht die Leute auf den Weg schicken und dann hinterher doch

noch mit der Unzulässigkeit kommen, zumal es sich um so etwas wie ein ungeschriebenes Zulässigkeitsmerkmal handelt. Das ist ein bisschen schwierig.

Der weitergehende politische Ansatz, der uns dazu bringt, zu sagen: „Man kann die Zulässigkeitshürde Kostendeckungsvorschlag beseitigen, muss deswegen aber nicht vollständig auf einen Kostendeckungsvorschlag durch die Initiative verzichten“, liegt darin begründet, dass das Konfliktfeld häufig in der Finanzierung liegt. Die Räte und die Bürgerinitiativen sind in gleichen Angelegenheiten unterwegs, die Räte unterliegen aber haushaltsrechtlichen Zwängen. Es ist aus meiner Sicht nicht zwingend, den Souverän von diesen haushaltsrechtlichen Zwängen völlig freizustellen. Wer sich mit der Leistungsseite der Kommune befasst, dem kann man auch abverlangen, dass er sich mit der Finanzierungsseite und der Haushaltssituation seiner Kommune auseinandersetzt. Das muss nicht zu einer Zulässigkeitsvoraussetzung führen, aber man muss diesen Konflikt – Ausgabewunsch und Finanzierung – bei der Unterschriftensammlung zumindest informatorisch deutlich machen und nach außen tragen. Erst dann wird die Entscheidung über neue kommunale Leistungen – darüber reden wir – vollständig. Sonst besteht die Gefahr, dass Bürgerbegehren zu einer Wunschaktion werden. Man muss die zweite Säule der Finanzierung danebenstellen, muss es aber nicht – das will ich noch einmal sagen – als eine Zulassungsvoraussetzung ausgestalten. Um zu einer abgewogenen Entscheidung zu kommen, gehört die Finanzierungsfrage schon in der Phase der Unterschriftensammlung dazu.

**Jochen Dürrmann (VLK NRW):** Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Aus Zeitgründen wie gewünscht nur einige kurze Bemerkungen: Grundsätzlich begrüßen wir die Überlegungen des Gesetzentwurfs, die Bürgerbeteiligung zu stärken. Gerade in der jetzigen Zeit ist es wichtig, die Bürger stärker einzubinden, um auch einer gewissen Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

Ich will auf drei Punkte eingehen, erstens auf die Staffelung der Quoren: Es ist zu begrüßen, dass wir von Quoren von 20 % der Stimmen, je nach Größe der Kommunen, wegkommen.

Zweitens möchte ich – das ist wohl der wichtigste Punkt für uns alle – auf die Frage der Bauleitplanung eingehen: Wir sehen es skeptisch, wenn die Bauleitplanung laut Gesetzentwurf in die Bürgerbeteiligung eingeht; denn wir haben schon bei der geltenden Regelung die Möglichkeit, fristgemäß Einsicht zu nehmen. Wir können die Bürger einerseits über eine aktive Beteiligung im Vorfeld von Baumaßnahmen – Bürgersprechstunden oder Ähnlichem – informieren. Andererseits muss man auch sehen, dass gerade Bauträger und alle anderen Beteiligten ab einem gewissen Zeitpunkt Rechts- und Planungssicherheit brauchen. Geltende Verträge dürfen durch Bürgerbeteiligungen im Nachhinein nicht zur Makulatur erklärt werden. Deswegen die skeptische Überlegung, ob es richtig ist, die Bauleitplanung in die Bürgerbegehren einzubeziehen.

Drittens zum Kostendeckungsvorschlag – Herr Dr. Honsdorf hat gerade darauf hingewiesen –: Als Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker meinen wir, dass es vielleicht einen Mittelweg zwischen dem bisherigen Vorgehen und dem Vorschlag im Gesetzentwurf geben könnte. Bisher mussten die Initiatoren eines Bürgerbegehrens

einen Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme unterbreiten. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass stattdessen die Kommunalverwaltung eine Kostenschätzung vornimmt. Ich kann nur unterstützen, was gerade gesagt worden ist: Der Rat hat die Kompetenzen, auch was die Finanzen angeht. Die Bürger müssen schon Vorschläge machen können, aber nicht etwas ins Blaue hinein, das dann von den Räten nicht zu realisieren ist.

Deshalb schlagen wir einen Kompromiss vor. Die Bürger sollten in der Pflicht bleiben, einen Kostendeckungsvorschlag zu unterbreiten. Die Verwaltung prüft dann, ob der Vorschlag nachvollziehbar ist. Ist das nicht der Fall, soll sich die Verwaltung mit den Initiatoren des Bürgerbegehrens zusammensetzen und überlegen, was zu machen ist. Auf diese Weise könnte die formale Voraussetzung mit der Verwaltung geklärt werden. Wir halten eine stärkere Bürgerbeteiligung für wichtig, um Vertrauen und Transparenz herzustellen. Der Gesetzentwurf ist im Grundsatz der richtige Weg. Ich hoffe, dass das Gesetz noch vor Weihnachten zur Verabschiedung kommt.

**Dr. Timo Grunden (Universität Duisburg-Essen):** Frau Vorsitzende! Ich werde meine erste Minute dazu nutzen, alle Vorurteile gegenüber Wissenschaftlern zu bestätigen und eine kurze theoretische Überlegung voranzustellen.

Regieren, egal ob auf lokaler, auf nationaler oder auf Landesebene, hat immer einen Zielkonflikt, und zwar zwischen Effektivität und Legitimation. Effektivität heißt: Die Politik muss in der Lage sein, gesellschaftliche Probleme zu lösen. Legitimation heißt, dass sich der Souverän im Staatshandeln, sei es einer Kommune oder des Landes, wiederfinden muss. In beiden Aspekten, sowohl in der Effektivitätsdimension als auch in der Legitimationsdimension, kann man messbar eine Krise feststellen. Die Bürgerinnen und Bürger trauen den politisch Handelnden weniger. Sie finden, dass der Staat die Probleme nicht gut löst, und sie haben auch nicht das Gefühl, dass ihre Interessen wahrgenommen werden. Beides hängt miteinander zusammen. Es ist ein bisschen schwierig, zu sagen, wo eigentlich der Anfang war. Die fehlende Problemlösung führt zu mangelnder Legitimation. Oder kommt der Wunsch nach mehr Legitimation daher, dass man die eigenen Sachen nun endlich selbstbewusster regeln möchte?

Die Landesregierung möchte nun bei der Legitimationsdimension ansetzen und einerseits Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene erleichtern, andererseits die Erfolgsaussichten von Bürgerentscheiden stärken. Ich meine, man muss beides auseinanderhalten. Man muss sich darüber klar sein, was man macht, wenn man die direkte Demokratie stärkt. Das heißt nicht unbedingt, dass man gleich mehr Demokratie bekommt. Direkte demokratische Verfahren sind gerade auf kommunaler Ebene eine gute Ergänzung für die repräsentative Demokratie, aber nach wie vor gilt: Das Verfahren, das am meisten das Gleichheitsversprechen der demokratischen Teilhabe zu erfüllen vermag, ist die Wahl demokratischer Repräsentanten.

Die direkte Demokratie, direkte demokratische Formen – das zeigen alle nationalen und auch internationalen Untersuchungen – vertiefen die demokratische Teilung, Democratic Divide, zwischen denjenigen Bevölkerungsgruppen, die aufgrund von Bildung und Einkommen hohe sozioökonomische Ressourcen besitzen, sich gut or-

ganisieren und artikulieren können, die stark organisationsfähig sind, im Vergleich zu eher sozial Schwachen mit geringer Bildung und geringem Einkommen, die die sozioökonomischen Ressourcen eben nicht besitzen. Je größer die soziale Ungleichheit in einem Land oder einer Kommune, desto größer ist der Democratic Divide. Das heißt gerade für Nordrhein-Westfalen: In Großstädten, wo die soziale Ungleichheit deutlich ausgeprägter ist als auf dem Land, könnte die demokratische Teilung vertieft werden. Diese Gefahr besteht ganz klar. Deswegen kann man Nordrhein-Westfalen mit einer ganz anderen Städte- und Sozialstruktur nicht mit Bayern vergleichen. Die durchschnittliche Kommunalgröße in Bayern liegt bei 10.000, in Nordrhein-Westfalen bei über 50.000 Einwohnern. Das ist eine andere Situation.

Um es zusammenzufassen: Ich halte es für richtig, die Initiierung von Bürgerbegehren zu erleichtern. Die vorgeschlagenen Maßnahmen kann man nachvollziehen. Etwas anderes ist es, das Quorum zu senken. Man muss zwischen Bürgerentscheid und Bürgerbegehren unterscheiden. Es ist nicht nachvollziehbar, das Quorum zu senken. Wenn Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide daran scheitern, spricht das nicht automatisch gegen das Quorum; denn für die eigenen Interessen muss man schon eine Mindestanzahl von Unterstützern finden. Dafür ist das Quorum da. Es ist auch ein Schutzwall der demokratischen Repräsentation.

**Wilhelm Achelpöbler (Kanzlei Meisterernst, Düsing, Manstetten):** Der Gesetzesentwurf ist aus meiner Sicht ein großer Schritt für das Land Nordrhein-Westfalen, aber kein Schritt auf unbekanntem Terrain; denn alle Regelungen, die wir hier haben, finden Vorbilder in anderen Bundesländern, sodass man auf die entsprechenden Erfahrungen zurückgreifen kann. Ich möchte zu zwei Punkten etwas sagen, einmal zum Kostendeckungsvorschlag und dann zur Bauleitplanung.

Zum Kostendeckungsvorschlag: Die Regelungen in Nordrhein-Westfalen knüpfen an die entsprechenden Regelungen in Berlin für die Stadtbezirke an. Ein schönes Beispiel, welche Schwierigkeiten es da gibt, lieferte ein Bürgerbegehren, das sich dafür einsetzte, den Flughafen Tempelhof unter Denkmalschutz zu stellen. Die Verwaltung sagte: Wir sind nicht in der Lage, eine Kostenschätzung für diese Maßnahme zu erstellen. – Wenn man das zu Kenntnis nimmt, dann kann man sicher die Frage stellen, ob eine solche Schätzung von den Bürgern erwartet werden kann. Der Kostendeckungsvorschlag hat die Funktion, den Bürgern vor Augen zu führen, dass die begehrte Maßnahme einen Aufwand verursacht und das bei der Entscheidung zu berücksichtigen ist. Diese Funktion kann eine Kostenschätzung nur dann erfüllen, wenn sie zutreffend ist. Die bisherige Regelung hat das nicht immer gewährleistet. Das belegen die zahlreichen Gerichtsentscheidungen, die es dazu gibt, in denen festgestellt worden ist, dass der Kostendeckungsvorschlag unzutreffend war – einer der Hauptgründe, weshalb ein Bürgerbegehren gescheitert oder für unzulässig erklärt worden ist.

Durch die Zuweisung an die Verwaltung ist jetzt die Fachkompetenz gegeben, um sicherzustellen, dass den Bürgern tatsächlich mit einer größeren Erwartung auf Richtigkeit im Hinblick auf die Kostenschätzung vor Augen geführt wird, welche Kosten mit der Maßnahme verbunden sind. Das heißt, mit dem Kostendeckungsvorschlag

verzichtet man im Grunde nur auf eine Probe der finanzwissenschaftlichen Fertigkeiten der Initiatoren des Bürgerbegehrens und gewährleistet, dass die Bürger umfassend über die Kosten des Bürgerbegehrens informiert werden. Deshalb ist die Regelung aus meiner Sicht uneingeschränkt zu befürworten.

Zur Bauleitplanung – das ist das erste Missverständnis, das es geben könnte –: Die Bauleitplanung wird nicht zum Gegenstand des Bürgerbegehrens, sondern nur der Beschluss über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens. Das ist ein ganz wichtiger Unterschied. Denn die eigentliche Beschlussfassung über die Bauleitplanung ist eine Abwägungsentscheidung, die einem Bürgerbegehren praktisch nicht zugänglich ist. Das gilt auch in Bayern. Eine andere Regelung ist auch in Nordrhein-Westfalen nicht vorgesehen. Hier geht es nur um die Regelung: Sollen wir ein Bauleitplanverfahren auf den Weg bringen oder nicht? Diese Entscheidung kann jetzt durch einen Bürgerentscheid getroffen werden, nicht die endgültige Beschlussfassung. Die bleibt weiterhin beim Rat. Das heißt, dem Abwägungsgebot wird weiterhin uneingeschränkt Rechnung getragen.

Ebenso wird ein zweiter Punkt, der in der Debatte eine Rolle spielt, aus meiner Sicht überbewertet: Auch ein Beschluss über die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens muss mit höherrangigem Recht vereinbar sein, und zwar in jede Richtung. Wenn ich auf die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens verzichte, muss das rechtlich zulässig sein. Es gibt manchmal eine Pflicht der Gemeinde zur Bauleitplanung, wenn es darum geht, die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Diese Anpassungspflicht ist in § 1 Abs. 4 verankert. Ein Bürgerbegehren, das darauf gerichtet wäre, auf eine solche, die Gemeinde verpflichtende Bauleitplanung zu verzichten, wäre mit höherrangigem Recht nicht vereinbar und damit rechtswidrig. Das heißt, ein Bürgerbegehren hat im Hinblick auf die Bauleitplanung nur da einen Handlungsspielraum, wo ihn die Gemeinde auch ansonsten hätte. Eine Planungspflicht der Gemeinde kann durch ein solches Bürgerbegehren nicht unterlaufen werden.

Zu der Frage der Rechtssicherheit: Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat in einer Entscheidung, in der es um die Frage von Bauleitplanung und Bürgerbegehren ging, darauf hingewiesen, dass es ohne Weiteres Instrumente gibt, um Rechtssicherheit herzustellen. Ein Instrument ist der Grundsatzbeschluss im Hinblick auf die künftige Planung, die dem eigentlichen Ausstellungsbeschluss vorangeht, beispielsweise: Wir beschließen im Grundsatz, in dem und dem Bereich ein Einkaufszentrum zu errichten. Ein solcher Grundsatzbeschluss setzt automatisch die Frist für ein Bürgerbegehren in Gang. Findet dann kein Bürgerbegehren statt, wäre auch ein Bürgerbegehren gerichtet gegen den späteren Aufstellungsbeschluss im Bauleitplanverfahren unzulässig. Mit anderen Worten: Wir haben für Investoren weiterhin ein Instrument, Rechtssicherheit zu schaffen.

Selbstverständlich könnte auch Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, einen solchen Grundsatzbeschluss aufzuheben. Auf der Grundlage haben wir aber die Möglichkeit, in überschaubarer Zeit – innerhalb von drei Monaten – Rechtssicherheit für Planungsentscheidungen zu schaffen. Das ist ein wesentlicher Schritt, weil wesentliche Infrastrukturentscheidungen jetzt einem Bürgerbegehren zugänglich sind. Es gibt

allerdings auch Schranken, die verhindern, dass von den kommunalen Planungsmöglichkeiten wenig übrig bleibt.

Damit wird im Übrigen ein etwas unwürdiges Spiel beendet. Der bisherige Auschlussstatbestand führte dazu, dass es letztlich dem Formulierungsgeschick des Bürgerbegehrens oblag, ob das Bürgerbegehren zulässig war oder nicht. Ein Beispiel: Eine Gemeinde im Ostwestfälischen plante, ein Einkaufszentrum zu errichten. Die Bauleitplanung sollte irgendwann begonnen werden. Mangels städtischer Flächen sollte dann das Rathaus abgerissen und auf dem Rathausgelände das Einkaufszentrum errichtet werden. Ein Bürgerbegehren, das sich gegen die beabsichtigte Planung gerichtet hätte, wäre unzulässig gewesen. So bildete sich ein Arbeitskreis: Erhalten unser Rathaus! Das wunderbare Zeugnis der Bautätigkeit Anfang der 70er-Jahre wurde also für erhaltenswert erklärt und sollte Gegenstand des Bürgerbegehrens werden. Das Oberverwaltungsgericht hat gesagt: Das ist durchaus zulässig. Es wird ja nicht die Bauleitplanung angefochten, sondern es geht nur um die Frage, ob das Rathaus bleibt oder nicht. Wenn das Rathaus zwei Jahre stehen bleibt, kann die Bauleitplanung später zwar nicht verwirklicht, sie kann aber trotzdem durchgeführt werden. Das war eine Frage des Formulierungsgeschicks. Mal gelingt das, mal gelingt es nicht. Ich halte das letztlich für unwürdig. Man sollte lieber mit offenen Karten spielen und die Frage, wie in anderen Bundesländern, einem entsprechenden Bürgerentscheid zugänglich machen. Wie gesagt, Schranken gibt es. Man sollte das nicht überschätzen und nicht den Teufel an die Wand malen.

**Markus Lehrmann (Architektenkammer NRW):** Frau Gödecke! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Sehr verehrte Kolleginnen und Kollegen! Wir danken ausdrücklich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zu dem zentralen Thema der Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung. Für die planenden Berufe, die sich in der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen organisieren, ist der Sachverhalt von höchster Bedeutung und oft auch Tagesgeschäft. Gerade für die Stadtplanung ist die Bürgerbeteiligung ganz wesentlicher Grund und Inhalt. Eine Planung ohne die Bürger wäre nahezu unsinnig, Planung hat immer etwas mit Bürgerwillen zu tun.

Die Erfahrungen der letzten anderthalb Jahre zeigen, dass Bürger diesen Zusammenhang zunehmend infrage stellen. Die Suche nach Gründen flacht inzwischen zwar ab, lieferte aber auch viele Antworten. Auf eine Antwort reagiert nun der Gesetzgeber mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Stärkung der Bürgerbeteiligung. Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen begrüßt diese Initiative ausdrücklich, weil sich die vorgelegten Vorschläge nicht in den Chor des ewigen Haderns einreihen, sondern ganz konkret Planungsverfahren konstruktiv in Respekt und in Anerkennung bisheriger partizipatorischer Merkmale unserer repräsentativen Demokratie weiterentwickeln sollen.

Damit bleibt diesem Haus zumindest die Diskussion um die Grundsätzlichkeit fern, die Instrumente der Bürgerbeteiligung im Planungsverfahren infrage zu stellen. Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen ist fest davon überzeugt, dass unsere Planungskultur, die im Übrigen wichtiger Teil der Baukultur ist, richtig strukturiert und vorbildhaft aufgestellt ist. Unser System aus Entscheidungen demokratisch legitimier-

ter Parlamente in Verbindung mit direkten Einflussmöglichkeiten betroffener Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Bürgerbeteiligung hat sich bewährt, es ist nahezu vorbildlich.

Die Möglichkeit, den Aufstellungsbeschluss für ein Bauleitplanverfahren zukünftig durch ein Bürgerbegehren zu ersetzen, ist dementsprechend eine konsequente Weiterentwicklung demokratischer Instrumente, solange eine positive, also in die Zukunft gewandte Entscheidung angestrebt wird. Ausdrücklich warnen müssen wir allerdings vor der Möglichkeit, inzwischen laufende Verfahren ex post durch ein Begehren in Frage zu stellen. Das Ziel verfolgt der Gesetzgeber unserer Auffassung nach nicht. Sollten wir uns hier täuschen, wäre ausdrücklich Kritik anzubringen. Denn dann würden wir dem guten Prinzip der Bürgerbeteiligung einen Bärendienst erweisen, wir würden genau das tun, was wir nicht wollen. Wir wollen Planungssicherheit unter größtmöglicher Anteilnahme der Bürgerinnen und Bürger.

In der vorgesehenen Differenzierung von Quoren im Verhältnis zu Einwohnerzahlen sehen wir auch eine zielführende Maßnahme und unterstützen diese. Allerdings wünschen wir uns mehr Differenzierung, die zu unserem Land Nordrhein-Westfalen passt. Die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände werden daher ausdrücklich von uns unterstützt.

Wir befürworten den Gesetzentwurf grundsätzlich als Weiterentwicklung partizipatorischer Elemente und verbinden diese Aussage mit der Hoffnung auf einen sich fortsetzenden Zuspruch zum System aus untersetzenden Beschlüssen repräsentativer Parlamente – dazu haben wir schon eine Menge gehört – in Verbindung mit einzelnen direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten. Dem Leitbild fühlen wir uns verpflichtet und würden uns freuen, wenn Sie unsere Einschätzung teilen.

**Dr. Hubertus Brauer (Ingenieurkammer-Bau NRW):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren der Fraktionen! Auch die Ingenieurkammer Nordrhein-Westfalen bedankt sich für die Möglichkeit, hier noch einmal Stellung nehmen zu dürfen. Wir haben Ihnen zu vielen Fragen eine schriftliche Stellungnahme vorgelegt und möchten uns heute auf einen vordringlichen Punkt beschränken, nämlich auf § 26 Abs. 5 Nr. 5 des Gesetzentwurfs.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Einleitung des Bauleitverfahrens durch die Kommunen aus dem Katalog derjenigen Tatbestände herauszunehmen, für die ein Bürgerbegehren bzw. ein Bürgerentscheid bislang nicht zulässig ist. Das bedeutet für uns im Klartext, dass mittels eines Bürgerentscheids zukünftig die Einleitung eines Bauleitverfahrens initiiert oder verhindert werden könnte. Die Zielrichtungen, eine neue Bauleitplanung entweder anzuschieben oder zu verhindern oder eine bestehende Bauleitplanung anzugreifen, mögen sehr unterschiedlich sein. Davon möchten wir aus der Sicht der Ingenieurkammer abraten. Das bedeutet einen schwerwiegenden Eingriff in die komplexe Struktur des Planungsrechts in Deutschland. Es existiert ein abgestuftes Beteiligungsverfahren von Raum-, Landes-, Regional- bis hin zur Kommunalplanung. Das kommunale Planungsrecht stützt sich insbesondere auf § 1 und § 2 des bundesrechtlichen Baugesetzbuches. Es verpflichtet die Kommunen zu einer eigenen verantwortlichen Bauleitplanung. § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch formuliert dabei

das besondere Abwägungsgebot zwischen öffentlichem und privatem Interesse. Im Zuge der Baurechtsnovelle 2004 wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten gestärkt. Zusätzliche Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sind vor diesem Hintergrund von der Sache her nicht erforderlich. Seinem Anspruch wird der Gesetzentwurf darüber hinaus auch deshalb nicht gerecht, weil er nicht, wie im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung suggeriert wird, die schon bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten ergänzt, sondern der Bürgerentscheid lediglich auf eine Ja- oder Nein-Antwort abstellt.

Die vorgeschlagenen Änderungen bedeuten nicht nur einen schwerwiegenden Eingriff in das übergeordnete Planungsgefüge, sondern auch einen Eingriff in das Gefüge zwischen Rat und Verwaltung. Das aufeinander abgestimmte wechselwirkende Beziehungsgeflecht von der Raum- bis zur Kommunalplanung wird geschwächt und kann letztlich sogar in Teilen außer Kraft gesetzt, mindestens jedoch empfindlich gestört werden.

Wir verweisen in dem Zusammenhang auf die interkommunale Planabstimmung, auf Raumnutzungskonflikte insbesondere im städtischen und ländlichen Raum. Hiervon betroffen wären alle Bauleitplanverfahren, die ihrerseits bereits eine umfängliche Bürgerbeteiligung vorsehen, mit dem Ziel, in Rechtssicherheit geführt zu werden, sowie in eine übergeordnete Planung eingebunden oder einzubinden sind.

Im innerstädtischen Bereich, besonders beim sogenannten Außenbereich im Innenbereich, kann durch die Verhinderung einer Bauleitplanung das Plangebiet im Status von § 34 Baugesetzbuch – dem sogenannten Einfügen – belassen und damit einer geordneten Bürgerbeteiligung gänzlich entzogen werden. In diesem Bereich hätten wir nicht mehr Demokratie und weniger Bürgerbeteiligung.

Noch einmal zu dem Komplex „Eingriffe in bestehende Bauleitpläne“: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sagt eindeutig, dass das Baurecht davon geprägt sein muss, dass sich die Planbetroffenen grundsätzlich für einen überschaubaren Zeitraum auf die planungsrechtliche Ausweisung verlassen können müssen und dass, wer sich auf den Fortbestand von Baurecht einstellt – bei berechtigtem Vertrauen in den Fortbestand der Planung –, schutzwürdig ist. Dies gilt umso mehr, als aus der Begründung zum Gesetzestext in § 26 Abs. 5 deutlich wird, dass eine bereits bestehende Bauleitplanung aufgehoben werden könnte. Die Bindungswirkung eines Bürgerentscheids beträgt zwei Jahre. Erfahrungsgemäß ist das wiederum der Zeitraum, in dem eine Bauleitplanung für vorbereitende Arbeiten wie Investorensuche, Erstellung von Planungsentwürfen, Alternativabwägungen usw. stattfindet. Danach könnten diese Anstrengungen bei vorliegender Planungsreife im Negativfall durch einen erneuten Bürgerentscheid gekippt werden. Die Planungsämter werden in äußerst schwierige Situationen gedrückt. Hieraus resultiert wiederum der Vertrauensverlust in die kommunale Planung seitens der Investoren. Darüber hinaus wären bei Eingriffen in bestehende Bauleitpläne nicht abschätzbare Entschädigungsfolgen zu erwarten, da nach § 39 ff. Baugesetzbuch Vertrauensschäden und andere Schäden einklagbar sind.

Selbst wenn ein Bürgerbegehren erfolgreich die Einleitung eines Verfahrens erreicht hat, besteht kein Rechtsanspruch auf die Weiterführung des Verfahrens, so bisher die höchstrichterlichen Entscheidungen. Was sagen wir den Bürgern, wenn die Ver-

fahren wegen einer höherrangigen Einordnung der Städtebauplanung nachher nicht weitergehen können? Das führt dann mehr hin zum Wutbürger, der sich in einer solchen Situation nicht mehr wiederfindet.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Wenn wir Kommunikationsprobleme zwischen Rat, Bürger und Verwaltung im städtebaulichen Bauleitplan feststellen, dann sind diese nicht über die Gesetzgebung zu beheben. Unsere Bitte an Sie ist: Belassen Sie es bei der bisherigen Fassung des § 26 Abs. 5 Nr. 6, und lassen Sie keine Ausnahmen in dem Bereich zu.

Gestern bekamen wir die neueste Broschüre des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit dem Titel „stadt:pilot 06“ in die Hand. Dort werden gute Wege der Planungskommunikation ohne gesetzliche Regelungen beschrieben. Nordrhein-Westfalen hat einen erheblichen Anteil daran.

**Wilhelm Steitz (Stadt Dortmund):** Herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Herr Dr. Wienand hat meine Position im Wesentlichen vorgetragen, mit einer Ausnahme, auch wenn sie in der Gesamtverwaltung nicht unbedingt so geteilt wird; ich kann mir vorstellen, dass die Planungsverwaltung dazu eine etwas andere Meinung hat. Ich halte die relativ kleine Öffnung für das Planverfahren im Sinne von mehr direkter Demokratie für durchaus vertretbar. Hier spreche ich aus der Erfahrung als Dezernent der Stadt Dortmund, der für die Durchführung von Bürgerbegehren zuständig ist, bei dem die Anfragen auflaufen. Das steht einfach im Mittelpunkt des Interesses der Bürgerschaft. Die Bürger interessiert Dinge, die sie in großer Zahl betreffen, nämlich ob irgendwo eine Bauleitplanung oder ein Planfeststellungsbeschluss überhaupt angepackt werden soll, in einem viel größerem Maße als viele andere Themen. Wenn die Zielrichtung des Gesetzes nicht ist, den Planungsprozess möglichst einfach zu halten, dann ist das grundsätzlich die richtige Richtung. Das ist insoweit eine Abweichung zur Stellungnahme des Städtetages.

Ich möchte aber noch einmal den Blick auf die Entwicklung der letzten 20, 30 Jahre werfen. Die Instrumente direkter Demokratie sind umfangreich verstärkt worden, gleichzeitig hatten wir aber auch eine deutlich Stärkung der Positionen der Hauptverwaltungsbeamten. Wenn wir also die Machtverhältnisse innerhalb des politischen Gesamtsystems einer Stadt verschieben wollen, dann müssen wir uns auch ansehen, wer dabei ein bisschen verliert. Das ist bei den beiden Phänomenen, die man über zwei, drei Jahrzehnte verfolgen konnte, letztendlich der Rat. Das spricht nicht dagegen, man muss es nur im Auge haben. Es gibt eben mehrere Akteure in einer Stadtgesellschaft, viele Gruppen und Systeme, die an kommunalpolitischen Entscheidungen mitwirken. Das darf auch nicht in extenso fortgesetzt werden, denn wir brauchen funktionierende Räte. Es muss Spaß machen, in einen Rat zu gehen. Man muss auch Lust haben, dauerhaft an kommunalpolitischen Themen in Ratsgremien usw. mitzuarbeiten.

Bei Grundsatzdiskussionen darüber, wer zu stärken ist – der Hauptverwaltungsbeamte, der Rat oder die Bürger –, wird sicherlich jeder für sich andere Prioritäten setzen, aber es muss insgesamt ein Gleichklang zwischen den Systemen bestehen,

wobei es immer noch ein Teilsystem ist. – Das noch einmal als Antwort auf einige problembehaftete Betrachtungen der Frage, was das Bauplanungsrecht angeht.

Eine Stadtverwaltung, die sich als Teil einer offenen Stadtgesellschaft versteht, geht schon lange vor einem Planungsbeschluss in Diskussionen und macht zum Beispiel Masterpläne, welche Stadtteile wie entwickelt werden sollen. All das passiert schon im Diskurs. Wenn diese unförmlichen Systeme gelebt und gegebenenfalls auch weiter ausgebaut werden, so wie wir uns jedenfalls in Dortmund bemühen, dann wird es letztendlich keine großen Planhindernisse geben. Es wird auch keine entwicklungshemmende Wirkung geben, wenn man den Gesetzesentwurf so, wie er jetzt vorliegt, verabschieden sollte.

**Dr. Karl August Morisse (Pulheim):** Frau Vorsitzende! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte nur zu dem Thema Aufstellungsbeschluss Stellung nehmen, das ist ein Kernpunkt des Papiers. Meine dringende Empfehlung ist, auf die Möglichkeit, einen Aufstellungsbeschluss aufzuheben, zu verzichten. Ich spreche als Praktiker und nenne drei Gründe:

Erstens. Können Aufstellungsbeschlüsse aufgehoben werden? Kann die städtebauliche und bauliche Entwicklung einer Gemeinde unkorrigierbar beeinträchtigt werden?

Zweitens. Die Gemeinden müssen auch künftig in der Lage sein, in Verhandlungen mit Investoren die Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans in Aussicht zu stellen. Wir dürfen ihnen nichts zusagen, aber wir können zumindest sagen: Wir fassen einen Aufstellungsbeschluss. Dann läuft das normale Verfahren.

Drittens – das ist noch nicht angesprochen worden, was mich sehr erstaunt –: Es wird sehr schwer oder gar unmöglich werden, Standorte für Einrichtungen auszuweisen, die zwar gesellschaftlich erforderlich sind, erfahrungsgemäß aber von einem großen Teil der Bürgerschaft vor Ort schlichtweg abgelehnt werden.

(Manfred Palmen [CDU]: Die Forensik!)

– Ja, die Forensik, die Psychiatrie usw.

Zu Erstens: Zu meinen Erfahrungen gehört, dass Bauleitplanungen auch dann auf massivsten Widerstand stoßen können, wenn sie dazu dienen, offenkundige und vielfach beklagte schwere städtebauliche Missstände zu überwinden. Ich habe das ganz deutlich erlebt, als es um die Sanierung des Pulheimer Ortskerns ging. Dieser befand sich städtebaulich sowie baulich in einem selten desolaten Zustand, und niemand investierte mehr in ihn. Die Stadt entwickelte ein Planungskonzept und stellte dies in einer Bürgerversammlung vor. Es erschienen 400 Bürgerinnen und Bürger. Ein paar sehr begabte Redner nahmen negativ Stellung zu der Planung, die Stimmung im Saal entwickelte sich entsprechend. Dann stieg auch noch ein Bürger auf die Bühne, riss den Plan von der Wand und rief: Diesen Picasso wollen wir nicht!

Das mag ein Einzelfall sein, aber das Überraschende war: Ein Jahr später fand die vorgezogene Bürgerbeteiligung statt. Von den Hunderten Bürgerinnen und Bürgern sind 38 Eingaben übrig geblieben, und das bei einem Projekt, das den gesamten Ortskern betraf. Wir haben natürlich mit den Leuten gesprochen und uns mit vielen

schon im Vorfeld geeinigt. Endgültige Zusagen konnten wir auch da nicht machen, weil man dafür einen rechtskräftigen Plan braucht. Dann kam das Faszinierende, gewissermaßen ein Phänomen: Völlig unabhängig von der positiven Entwicklung wurde der Protest gegen die Planung kontinuierlich stärker. Er war unterstützt von einer Selbsthilfegruppe aus Köln, glänzend organisiert und von einer faszinierenden Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Plötzlich wurden Särge durch die Stadt getragen, Hunderte von Eingaben an alle möglichen Stellen geschickt, das Fernsehen nahm sich des Themas an, und auch völlig normale Bürger fragten sich: Was tut ihr den Menschen an? Ich kann Ihnen sagen: Wenn es damals die Möglichkeit gegeben hätte, den Aufstellungsbeschluss aufzuheben, dann wäre Pulheim städtebaulich gescheitert.

Zu Zweitens, der Ansiedlung von Unternehmen: Die Unternehmen kommen meistens sehr kurzfristig, wenn sie einen Änderungswunsch bezüglich der Planung haben. Sie fragen dann: Wie steht die Stadtverwaltung dazu? Wie lange wird das Verfahren dauern? Was sagt der Rat? Das Ergebnis kann natürlich nicht garantiert werden, die Gesprächspartner erwarten jedoch – ich bitte, das bitterernst zu nehmen –, dass der Zeitplan eingehalten und das Verfahren nur dann beendet wird, wenn dafür städtebauliche Gründe bestehen und nicht eine Stimmung im Lande.

Wir hatten einmal drei Tage Zeit, um eine Erklärung gegenüber einem Großkonzern abzugeben, ob ein Hochregallager genehmigt würde. Die Alternative war, dass das gesamte Lager verschwindet und einem anderen Lager zugeordnet wird. Wenn man in solch einer Situation sagen muss: „Der Rat steht dahinter, wir fassen auch blitzschnell einen Aufstellungsbeschluss, aber wir wissen nicht ob es zu einem Bürgerprotest kommt“ – ein Hochregallager kann immer Ärger produzieren –, dann macht das kein Manager mit, sondern sagt: Dann rollt eben mein Kopf.

Zu Drittens: Die Ängste vor Verlusten jedweder Art nehmen zu. Alles, was zu einer Beeinträchtigung der Lebensqualität führen könnte, wird bekämpft. Ich habe deshalb größte Zweifel, dass bei Zulassung des Bürgerentscheids noch Standorte für psychisch Kranke oder andere Menschen gefunden werden, weil sie irgendjemand aus Vorurteil oder zu Recht als bedrohlich ansieht.

Zum Schluss noch der Rechtshinweis: Wer die Vorschrift zur Bauleitplanung unbefangen liest, geht davon aus, dass der Einwohnerentscheid generell zulässig ist. Ich weiß nicht, ob es sprachlich zu schaffen ist, eine Einschränkung in dem Sinne hinzubekommen, dass er dann nicht zulässig ist, wenn die Stadt zur Planung verpflichtet ist. An dem Punkt der Planungspflicht werden sich in Nordrhein-Westfalen sicherlich umfangreiche Streitigkeiten entwickeln, weil die Auffassungen sehr unterschiedlich sind.

**Dr. Edgar Wunder (Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag):** Vielen Dank für die Möglichkeit, das Schlusswort für die Sachverständigen halten zu können. Ich selbst bin in Bayern aufgewachsen und lebe seit einiger Zeit in Baden-Württemberg, habe folglich vielfältige persönliche Erfahrungen mit der Funktionsweise des baden-württembergischen bzw. des bayerischen Modells. Das ist wichtig. Wir sollten vor allem auf diejenigen Argumente schauen, die auf die Praxis, auf die empirische Erfah-

rung vor Ort abzielen, und nicht spekulieren, was eventuell passieren könnte. Denn zu fast allen Vorschlägen, die in den Gesetzesentwürfen und Vorlagen gemacht werden, gibt es praktische Erfahrungen.

Als Bayer berührt es mich schon ein bisschen merkwürdig, was teilweise vorgetragen wurde und auch in den Stellungnahmen steht. Weder ist in Bayern die demokratische Grundordnung gefährdet noch eine Schwächung des kommunalpolitischen Engagements oder der Räte eingetreten. Ganz im Gegenteil, die Bürgernähe der Räte wurde gesteigert, weil sie sich besser abstimmen, wenn Bürgerbegehren zu befürchten sind. Auch die Rechtssicherheit ist gegenwärtig in Bayern größer als in Nordrhein-Westfalen. Der Prozentsatz der Rechtsstreitigkeiten infolge von Bürgerbegehren ist dort geringer als hier. Es ist auch Fakt, dass die Bayerische Staatsregierung keinen Reformbedarf hinsichtlich der bayerischen Regelungen sieht. Warum wird er hier gesehen? Das muss man sich schon fragen.

Zur Bauleitplanung: Die bayerischen Regelungen sind nicht streitanfälliger als die derzeitigen nordrhein-westfälischen. Das ist auch ein empirisches Argument. Das Baugesetzbuch lässt die bayerischen Regelungen unzweideutig zu, also sind sie juristisch möglich.

In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich ausgeführt, dass ein Satz, der derzeit in der Begründung zu lesen ist, aufgrund einer baden-württembergischen Erfahrung in den Gesetzestext sollte. Dort wurde bei der Reform 2005 zu den Bauleitplänen auch etwas nur in der Begründung, nicht aber im Gesetzestext aufgeführt. Das hat zu zahlreichen Missverständnissen geführt. Aus Gründen der Transparenz und der juristischen Eindeutigkeit ist meine Anregung, einen Satz aus der Begründung in den Gesetzestext aufzunehmen.

Zum Kostendeckungsvorschlag ein Beispiel aus der Stadt Sinsheim im Rhein-Neckar-Kreis: Im letzten Jahr gab es ein Bürgerbegehren zu der Frage, ob sich die Stadt an einem PPP-Modell – es ging um einen Bäderpark – beteiligen sollte. Damit würde die Stadt verpflichtet, jährlich 1 Million € zu zahlen. Die Bürgerinitiative, die das nicht wollte, hat als Erstes einen Brief an den Oberbürgermeister geschrieben mit der Frage, über welchen Betrag sie bei einem Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag vorweisen müsste. Der Oberbürgermeister hat den Brief so beantwortet, dass er sich nicht als Rechtsanwalt der Bürgerinitiative versteht, also keine Antwort gegeben, über welchen Betrag der Kostendeckungsvorschlag zu erbringen wäre. Daraufhin hat die Bürgerinitiative die Unterschriftensammlung gestartet mit der Auskunft: Wir können keinen Kostendeckungsvorschlag erbringen, weil die Stadt keine Auskünfte gibt. Als dann die Unterschriften eingereicht wurden, hat die Stadt gesagt: Es fehlt der Kostendeckungsvorschlag, also ist alles unzulässig.

Solche Beispiele könnte ich Ihnen in vielen verschiedenen Varianten nennen. So etwas darf nicht sein. Deswegen ist es richtig, dass die Verpflichtung zu dem Kostendeckungsvorschlag gestrichen wird. Die Gefahren, die hier vielfach beschworen werden, haben sich in Bayern empirisch als nicht gegeben herausgestellt. Bayern beweist das Gegenteil, all die Befürchtungen sind nicht eingetreten. Ich habe in den Stellungnahmen vergeblich nach empirisch handfesten Begründungen gesucht.

Ein weiterer wichtiger Punkt: Entscheidungen werden nicht beim Bürgerbegehren getroffen, sondern beim Bürgerentscheid. Deswegen ist es vernünftig, den Bürgern die Kostenstellungen beim Bürgerentscheid, und zwar allen Haushalten, die abstimmen, mitzugeben und nicht bereits, bevor ein Bürgerbegehren überhaupt begonnen hat. Das macht wenig Sinn. Es gibt kaum ein Bürgerbegehrensverfahren, in dem sich die Kostenschätzungen beider Seiten nicht noch durch die öffentliche Diskussion verändern. Meines Erachtens wäre es vernünftiger, das zu Beginn des Verfahrens wegzulassen und stattdessen sowohl die Gemeinde als auch die Initiative zu verpflichten, die Kostenstellungnahme in die Abstimmungsbroschüre, die die Gemeinde dann allen Bürgern zur Verfügung stellt, hineinzuschreiben. Dadurch wäre auch eine Art Verschleppungsgefahr verhindert. Im jetzigen Gesetzentwurf – das ist der größte Mangel – kann sich die Gemeinde beliebig Zeit lassen, bis sie die Kostenschätzung mitteilt. Sie kann schon den Beginn eines Bürgerbegehrens auf den Sankt-Nimmerleins-Tag hinauszögern und dadurch im schlimmsten Fall vollendete Tatsachen schaffen. Da besteht noch Reformbedarf.

Zu den Quoren: Gleiche Einwohnerzahlen sollten sowohl in den Kreisen als auch in den Gemeinden gleiche Quoren bedingen. In beiden Fällen sollten die bayerischen Regelungen als Vorbild dienen. Es ist häufig gesagt worden, dass die Funktion von Quoren sei, zu verhindern, dass sich mobilisierbare Minderheiten leicht durchsetzen. Auch dieses Argument der sogenannten falschen Mehrheiten ist politikwissenschaftlich empirisch eindeutig belegt, und zwar anhand der Schweizer Erfahrungen. Die Befürchtung ist, dass der Mehrheitswillen der Abstimmenden letztlich ein anderer ist als der der Gesamtbevölkerung, den man zum Beispiel durch eine repräsentative Bevölkerungsumfrage ermitteln kann.

In der Schweiz gibt es Tausende von Bürgerentscheiden und bei den wichtigeren fast immer repräsentative Bevölkerungsumfragen im Vorfeld, zumindest auf der kantonalen Ebene. Dort sind ganze zwei Fälle bekannt, bei denen die ermittelte Mehrheit der repräsentativen Bevölkerungsumfrage nicht mit dem Mehrheitswillen bei der Abstimmung übereingestimmt hat. In beiden Fällen war der Unterschied nur knapp, hat aber jeweils die 50 % gekippt. Das Argument also, die Funktion von Quoren sei, dass sich Minderheiten nicht durchsetzen können, ist empirisch schlichtweg falsch und widerlegt. Die Funktion von Quoren ist eine andere: Sie erzeugen Bürgerfrust, wenn ein großer Aufwand betrieben wird, was die Abstimmung angeht, und letztlich ist alles ungültig. Es spricht nichts dagegen, sich sowohl in den Kreisen als auch in den Gemeinden die bayerischen Regelungen zum Vorbild zu nehmen.

Zum Schluss noch ein Punkt, den ich für bedeutsam halte, der bis jetzt aber kaum angesprochen wurde: Ein Unterschied zu den bayerischen Regelungen ist gegenwärtig, dass in Bayern die einfache Gemeinderatsmehrheit ausreicht, um ein Ratsreferendum oder einen Alternativvorschlag konkurrierend zum Bürgerbegehren herbeizuführen. Erst dann machen in der Regel die Stichfragen Sinn. Es gibt eigentlich nie zwei Bürgerbegehrensinitiativen gleichzeitig, die unterschiedliche Dinge fordern, sondern die Bürgerbegehrensinitiative schlägt etwas vor und der Rat alternativ dazu einen Kompromiss. Diese Möglichkeit eines Ratsreferendums muss man dem Rat erleichtern. In Nordrhein-Westfalen braucht es dazu die Zweidrittelmehrheit aller existierenden Gemeinderäte, nicht einmal der Anwesenden. Das ist eine sehr hohe Hür-

de. Der Rat hätte es leichter, gewisse Verfahrensfehler zu heilen oder Alternativvorschläge vorzusehen, wenn man das Vorbild von Bayern wählen würde: Ratsreferenden kann der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit beschließen.

Es gibt noch einen weiteren Punkt, den die Linke vorgeschlagen hat – ich hatte den Eindruck, dass dabei Missverständnisse aufgetreten sind –: Es geht um die Frage, ob alle Einwohner unterschriftsberechtigt sein sollen. Hier muss man zwischen zwei Dingen unterscheiden: Die Unterschriftsberechtigung beim Bürgerbegehren ist kein Problem. Es gibt schon das Instrument des Bürgerantrags und Einwohnerantrags, bei dem auch alle Einwohner unterschriftsberechtigt sind. Sie stimmen dann nicht beim Bürgerentscheid mit, sondern das macht im Falle des vorausgehenden Bürgerbegehrens die Bürgerschaft oder im Fall eines Einwohnerantrags der Gemeinderat. Hier besteht kein verfassungsrechtliches Problem. Das träte eventuell nur dann auf, wenn man auch beim Bürgerentscheid alle mitstimmen ließe. Es wäre kein Problem, dies nach dem Vorbild des Einwohnerantrags zu handhaben: Beim Bürgerbegehren sind alle unterschriftsberechtigt, beim Bürgerentscheid kann man das Ganze gegebenenfalls noch vertagen, wenn verfassungsrechtliche Schwierigkeiten gesehen werden.

**Vorsitzende Carina Gödecke:** Wir treten jetzt in die Fragerunde der Abgeordneten ein.

**Michael Hübner (SPD):** Ich möchte mich bei allen Vortragenden herzlich bedanken. – Herr Achelpöhler, insbesondere Ihre gute Darstellung dessen, was zur Bauleitplanung zu sagen ist, deutet darauf hin, dass Sie sich sehr ausführlich mit dem Gesetzentwurf auseinandergesetzt haben.

Ich möchte gern an die Praktiker, vor allem an Herrn Dr. Honsdorf, der in seiner Heimatkommune in Nordrhein-Westfalen gefühlte 40 % aller Bürgerentscheide deutschlandweit organisiert hat, die Frage richten, wie Sie die Einschätzung von Herrn Achelpöhler, was die Bauleitplanung angeht, bewerten. In vielen Stellungnahmen gab es durchaus kritische Bemerkungen dazu. Diese Frage ist auch offen für alle Praktiker, die sich dazu äußern möchten.

Herr Dr. Grunden, Sie haben gerade politiktheoretisch, politikwissenschaftlich abgeleitet, wie die Sache mit den Quoren insgesamt aussieht. Sie haben uns ein paar Hinweise zu den unterschiedlichen Sozialstrukturen in Bayern und in Nordrhein-Westfalen gegeben; dem stimme ich ausdrücklich zu. Wir haben eine ganz andere Gemeindegrößenklasse. In Bayern sind es 2.200 Gemeinden, hier sind es 396. Ich bitte um eine generelle Einschätzung zur Bedeutung von Quorenhöhen und den Ausführungen, die auch eine Rolle gespielt haben, ob ein Quorum eher verhindernd ist oder ob es demokratietheoretisch nicht auch sinnvoll ist, weiterhin eine gewisse Quorenhöhe zu erhalten?

**Özlem Alev Demirel (LINKE):** Auch von mir und meiner Fraktion einen herzlichen Dank an die Sachverständigen, die sich an diesem Freitag zu uns begeben haben. Ich danke insbesondere Herrn Dr. Wunder, der mir die Angst genommen hat – nach

dem Lesen einiger Stellungnahmen und nach den Vorträgen hatte ich diese Angst –, dass in Bayern das Chaos ausgebrochen sei. Er hat klargestellt, dass dem nicht so ist.

Herr Dr. Wienand, Sie gehen in Ihrer Stellungnahme sehr ausführlich darauf ein, dass in Bayern Chaos herrschen würde. Hier haben Sie explizit gesagt, dass Sie Bayern in dieser Frage nicht für nachahmenswert für uns in Nordrhein-Westfalen halten. Das finde ich interessant. Ich finde Bayern in der Frage sehr wohl vorbildlich für Nordrhein-Westfalen. Warum schätzen Sie die Zustände in Bayern im Moment – es stehen zwei unterschiedliche Aussagen einander gegenüber – als so chaotisch ein? Wie laufen die Bürgerbegehren zu Bauleitplänen? Haben Sie Zahlen darüber, wie viele Bauleitpläne in Bayern durch Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern gestoppt wurden? Können Sie Ihre Befürchtung empirisch belegen?

Frau Wellmann, Sie haben gesagt, Sie fänden den Punkt in unserem Änderungsantrag zielführend, dass man die Beteiligung auf die Einwohner erweitert, also auch auf Nicht-EU-Bürger, dass Sie aber verfassungsrechtliche Fragen hätten. Herr Dr. Wunder hat eben darauf hingewiesen, dass ein Bürgerbegehren noch kein Bürgerentscheid ist. Wäre es deshalb nicht zumindest beim Themenbereich Bürgerbegehren sinnvoll und nicht problematisch – diese Frage ist nicht nur zielführend, sondern längst überfällig –, auch Nicht-EU-Bürgern endlich mehr Partizipationsmöglichkeiten zu gewähren?

Herr Steitz, Sie haben darauf hingewiesen, dass die Einrichtung einer Stelle einer Ombudsperson zu einer Aufblähung des Verwaltungsapparates führen würde. Können Sie noch einmal darlegen, warum eine Person, die die Kommunikation stärken soll, zu einem Aufblähen des Verwaltungsapparates führen würde?

Herr Slonka, wie sieht es in der Praxis bei den Bürgerinnen und Bürgern aus – Mehr Demokratie verfolgt viele solcher Verfahren –, die sich für oder gegen etwas entscheiden bzw. für oder gegen etwas unterschreiben? Welche Rolle spielt dabei die Kostenschätzung? Gibt es wirklich Bürgerinnen und Bürger, die ihre Entscheidung danach ausrichten?

Herr Huber, da Sie aus Bayern kommen, möchte ich Sie bitten, Ihre Erfahrungen noch ein bisschen tiefgreifender zu schildern. Inwiefern kann sich direkte Demokratie positiv auf das Leben in einer Gemeinde auswirken?

Zum Schluss noch eine Anmerkung meinerseits: Ich war erstaunt, dass einige Sachverständige, insbesondere die Ingenieurkammer, dargestellt haben, dass bestimmte Verfahren sehr komplex seien und man abwägen müsse. Warum trauen Sie den Ratsmitgliedern mehr Weisheit zu als den Bürgerinnen und Bürgern? Warum sollten sie nicht in der Lage sein, abzuwägen? Diese Einschätzung kann ich nicht teilen. Vielleicht möchten Sie dazu etwas sagen. Ich meine nicht, dass die Ratsmitglieder immer weiser sind als die Bürgerinnen und Bürger.

**Benedikt Hauser (CDU):** Den Sachverständigen herzlichen Dank für die Informationen, die Sie uns gegeben haben. Ich möchte vier Fragenkomplexe ansprechen.

Frau Demirel, ich erlaube mir, auf Ihre letzte Frage eine Antwort zu geben: Wenn man 20 Jahre Mitglied eines Rates ist, sich immer wieder verpflichtet fühlt, die verschiedenen Interessen seines Wahlkreises mit 9.000 Wählern, der Stadt mit 320.000 Einwohnern abzuwägen, dann meine ich schon, dass man dem Ratsmitglied eher zutrauen kann, ein Bebauungsplanverfahren konstruktiv zu begleiten, als jemandem, der wegen einer persönlichen Betroffenheit zu der Erkenntnis kommt: Ich muss dort etwas ändern. Das sollte beim Personal im kommunalpolitischen Bereich die Regel sein. Ich hoffe, dass wir dabei bleiben.

Daran schließt sich die Frage an den Vertreter der Universität Duisburg-Essen an: Es ist von der Entmachtung, der immer geringer werdenden Rolle der Gemeinde- und Stadträte in dem Zielkonflikt zwischen den ausgeweiteten Möglichkeiten der Bürger, sich direkt zu beteiligen und Direktentscheidungen herbeizuführen, auf der einen Seite und der Situation, dass die Oberbürgermeister und Landräte in den letzten Jahren mit immer mehr Kompetenzen ausgestattet worden sind, auf der anderen Seite gesprochen worden, sodass hier in der Tat ein Defizit der Gestaltungsmöglichkeiten für Mitglieder des Rates festzustellen ist. Gibt es inzwischen statistische Erhebungen, wie sich die Zusammensetzung der Räte in den letzten Jahren verändert hat? Nach meinen Erfahrungen steigt die Qualität nicht, weil es eine Interessenlosigkeit gibt, sich dort einzubringen; man kann das ja auch woanders machen. Wenn man einen einzelnen Fakt hat, macht man es über ein Bürgerbegehren. Ansonsten ist die Aufgabe nicht mehr von Interesse, von den kommunalen Finanzen abgesehen, die auch Gestaltungsmöglichkeiten einschränken. Gibt es dazu empirische Erkenntnisse?

Herr Achelpöhler, zu der Frage des Gleichheitsgrundsatzes bei den verschiedenen Quoren, die jetzt mit unterschiedlicher prozentualer Beteiligung der Bevölkerung, die sich für ein bestimmtes Begehren ausspricht, eingeführt werden sollen: Ist es mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar, dass die Stimmengewichtung in einer Großstadt anders aussieht als in einer kleinen Gemeinde? Kann man das machen, oder gibt es auch rechtliche Bedenken?

Zum Thema „Planfeststellungsverfahren und Bauleitplanverfahren“ eine Frage an die Architektenkammer und die Ingenieurkammer zur Vertiefung folgenden Grundproblems: Einleitungsbeschlüsse, die im Gesetz so harmlos daherkommen – für den Laien klingt das gar nicht schlimm, es soll nur ein Verfahren eingeleitet werden –, würden und werden – auch nach den Erfahrungen, die Bürgerbegehren betreffen, die den Ausschluss durch andere Formulierungen umgangen haben: „Ich will mein Rathaus retten“ oder Ähnliches – im Wesentlichen dazu verwendet, Bauvorhaben zu stoppen, Veränderungssperren herbeizuführen, gegebenenfalls auch solche, für die ein rechtlicher Anspruch bestände – zum Beispiel nach § 34 Baugesetzbuch –, zu bauen. Wie ist der rechtliche Zielkonflikt lösbar, wenn jemand eine Bauvoranfrage stellt, diese positiv beschieden, anschließend aber festgestellt wird: „Wir stoppen das Vorhaben durch ein Bürgerbegehren und durch die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens mit den entsprechenden späteren Möglichkeiten, es anders zu gestalten“?

An die Herren von Mehr Demokratie: Ich habe eben schon darauf rekuriert, dass Bürgerbegehren meistens kassatorischen Charakter haben. Wie viele Bürgerbegeh-

ren sind in Nordrhein-Westfalen beantragt worden? Wie viele sind erfolgreich durchgeführt worden, in denen es wirklich um eine, im engeren Sinne, positive Aussage ging: „Wir möchten gerne ein Stadttheater, eine Kita bauen oder folgendes Projekt initiieren“? Wie viele dieser Art gibt es, um eine Relation zwischen kassatorisch und konstruktiv zu haben, wobei das nicht negativ klingen soll?

**Horst Engel (FDP):** Vielen Dank den anwesenden Experten für Ihre Stellungnahmen und die erläuternden Ergänzungen. Durch die verschiedenen Vorträge fühle ich mich für die FDP-Fraktion in meiner Skepsis bestätigt, im Bereich der Bürgerbeteiligung die Planungsfragen einzubeziehen. Ich fasse das so zusammen: Der Aufstellungsbeschluss soll aus den verschiedenen genannten Gründen der souveränen Entscheidung von Rat und Verwaltung vorbehalten bleiben. Von Herrn Dr. Morisse wurde sehr plastisch dargestellt: Nach dem Aufstellungsbeschluss kann das normale Verfahren laufen. Ich halte das für richtig. Das entspricht auch meiner eigenen kommunalen Erfahrung. Wenn man in dem Verfahren dann auch noch Gebrauch von der sogenannten Dienel'schen Planungszelle macht, die Sie alle kennen, die aus den 70er-Jahren stammt, aber fortentwickelt wurde und für fast alle Bereiche des kommunalen Lebens angewandt werden kann, dann kommt man am Ende zu qualitativen Entscheidungen und vermeidet zuverlässig Dinge wie zum Beispiel Stuttgart 21.

Herr Dr. Grunden, Sie haben eine starke Skepsis geäußert, was die Quoren angeht. Sie haben auf die repräsentative Demokratie hingewiesen und möglicherweise auf einen Trugschluss, nämlich dass mehr Bürgerbeteiligung gleichzeitig mehr Demokratie bedeuten würde; gesellschaftliche Gruppen könnten sich ganz unterschiedlich organisieren. Ich würde gerne von Ihnen noch einmal die Knackpunkte hören. Das ist ganz wesentlich für die weitere Beratung.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Auch von der Grünen-Fraktion herzlichen Dank für die Stellungnahmen. Ich fand die Anhörung ausgesprochen spannend, weil sich die meisten Sachverständigen sehr konkret auf den Gesetzestext bezogen haben und insofern die Differenzen und der Änderungsbedarf sehr klar herausgearbeitet wurden, wobei sich die Einschätzungen da erfahrungsgemäß getrennt haben.

Zunächst einmal geht es um die Frage, bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Einwohnerinnen und Einwohner einzubeziehen. Ich möchte die Juristen unter Ihnen – Herrn Achelpöhler, Herrn Steitz und, wenn gewünscht, auch die kommunalen Spitzenverbände – fragen: Würde es nicht zur Rechtsunsicherheit führen, wenn dort ein anderer Adressatenkreis mitbestimmt, als es sonst der Fall ist? Herr Steitz hat es in seiner Stellungnahme ausgeführt; auch ich würde mich sehr dafür einsetzen, die Beteiligungsrechte von Nicht-EU-Bürgern generell zu erweitern. Aber würde das nicht zu Abgrenzungsproblemen führen, die letztlich den Bürgerentscheid als solchen in Gefahr brächten?

Was den Kostendeckungsvorschlag angeht, wurde von Herrn Dr. Wunder vorgetragen, dass es zur Verschleppung seitens der Gemeinde kommen könnte. Ich bitte die kommunalen Spitzenverbände und insbesondere Herrn Steitz um Stellungnahme, ob das nach Ihrer täglichen Erfahrung realistisch ist. Der Vorwurf, der von den anderen

Sachverständigen vorgetragen wurde, war meistens, dass alles viel zu langsam geht, weil man überhaupt ein Verfahren einleiten muss. Wann könnte eine Gemeinde ein Interesse haben, so etwas zu machen? Gibt es empirische Belege dafür, dass das schon einmal der Fall gewesen ist?

Zu dem Vorschlag der Linken, die Stelle einer Ombudsperson einzuführen – auch da bitte ich die kommunalen Spitzenverbände, Herrn Steitz oder auch Herrn Achelpöhler um Beantwortung –: Macht es Sinn, das auf eine Person abzugrenzen, oder ist es nicht viel sachgerechter – nehmen wir den Kostendeckungsvorschlag, bei dem klare Strukturen vorgegeben sind, ein größerer Teil der Verwaltung muss ohnehin mitarbeiten, innerhalb der Verwaltungshierarchie sind Zuständigkeiten gegeben –, es bei der Struktur zu belassen?

Zur Bauleitplanung – das hat mich schon etwas erstaunt –: Herr Dr. Morisse hat vorgetragen, dass man Anfragen von potenziellen Investoren innerhalb von drei Tagen nicht nur beantworten muss, sondern auch sollte. Das sind zwei Paar Schuhe. Dass es die Anforderung gibt, ist das eine, dass man sich ihr unterwirft, ist das andere. Herr Dr. Grunden, vor welchem gesellschaftspolitischen Hintergrund würden Sie es für sinnvoll halten, dass sich eine Gemeinde dem generell unterwerfen sollte? Kann es nicht auch Sinn machen, solch einer Anforderung schlichtweg nicht nachzugehen, weil ein Konsens in der Gesellschaft bestehen muss, wenn größere Entscheidungen zu treffen sind, unter Inkaufnahme, dass ein Projekt auch einmal nicht stattfindet? Ich bitte auch die Herren von Mehr Demokratie um eine Einschätzung dazu.

Weil der Kollege Engel danach gefragt hat, spreche ich auch noch einmal die Planungszelle an. Die Architektenkammer würde ich als die kompetenteste Institution dafür ansehen, daher bitte ich Sie um eine Antwort. Die Planungszelle, zumindest so, wie ich sie kenne, bezieht sich auf ein konkretes Projekt, das in Rahmenbedingungen schon vorgegeben ist. Sie ist nicht mit dem Aufstellungsbeschluss als solchem vergleichbar. Teilen Sie meine Einschätzung? Dann geht es doch eher um die Frage, ob man grundsätzlich einen gewissen Planungsinhalt für ein bestimmtes Gebiet will. Ich frage das vor dem Hintergrund Ihrer schriftlichen Stellungnahme, in der Sie, wie auch andere, sehr dezidiert darauf hinweisen, dass es ohnehin schon eine erhebliche Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung gibt, die sich aber immer auf ein konkretes Objekt bezieht, das vom Rat schon vorgegeben worden ist, und nicht auf die Frage, ob ein Objekt überhaupt kommen soll oder nicht. Können Sie das bestätigen?

**Vorsitzende Carina Gödecke:** Wir kommen nun zur Antwortrunde.

**Dr. Manfred Wienand (Städtetag NRW):** An mich ist die Frage gerichtet worden, worauf sich die Aussagen unserer Stellungnahme stützen. Wir führen selbstverständlich keine empirischen Erhebungen nach den Maßstäben der empirischen Sozialforschung durch. Ich würde auch gerne einmal empirische Erhebungen, die hier zitiert worden sind, sehen und selbst prüfen. Unsere Grundlage ist das Diskussions- und Meinungsbild unserer Ausschüsse, wie bei Ihnen im Landtag auch. Der Unterschied ist vielleicht, dass in unseren Ausschüssen durchweg die Praktiker sitzen. Diese Praktiker sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene haben im Grunde

nur einen zentralen strittigen Punkt diskutiert, im Übrigen den konstruktiven Vorschlag unterbreitet, den wir mitentwickelt haben: Wie geht man mit der Frage um, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheid den Aufstellungsbeschluss im Bauleitplanverfahren ersetzen können? Die Frage ist nicht leicht zu nehmen.

Ich habe Herrn Stadtrat Steitz nicht so verstanden, dass er das Problem nicht sieht, das in der Frage liegt – wenn man dem Vorschlag des Gesetzentwurfs folgt –: Wie grenzt man die Entscheidung über das Ob von der Entscheidung über das Wie und auch über die zeitliche Dimension, weil es sich um Prozesse handelt, im Planungsbereich ab? Für den Fall, dass man sich entschließt, die Ausnahme in Abs. 5 zu belassen, sollte man sich auf eine äußerst restriktive Interpretation des Ob der Entscheidung konzentrieren. Dazu sind die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs aus meiner Sicht viel zu dünn. Es ist sicherlich ein streitanfälliger Bereich, das haben die Kollegen aus Bayern geschildert. Ich selbst bin gebürtiger Bayer und habe da einige Vorstellungen, möchte das aber nicht gegeneinanderhalten. Es ist äußerst wichtig – deswegen habe ich das bayerische Modell etwas ironisierend erwähnt –, dass man den Strukturen und Gegebenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, die einfach anders sind als die bayerischen Strukturen, gerecht zu werden versucht und immer, auch wenn man ein Modell vor Augen hat, eine entsprechende Anpassung vornimmt.

Ich bin noch gefragt worden, ob die Einführung einer Ombudsperson angezeigt oder ratsam sein könnte. Nach unserem jetzigen Diskussionsstand ist es sicherlich ein Fortschritt, wenn das kooperative Modell der Entwicklung einer Kostenprognose gemeinsam mit der Verwaltung und aus der Verwaltung heraus zur Grundlage gemacht wird. Es ist auch wichtig, das in einer frühen Phase der Planungsvorhaben gemeinsam zu entwickeln. An weiteren Ombudsleuten und Beiräten, die wir aus anderen Bereichen kennen, würde ich Zweifel haben.

Ernst nehmen muss ich aus der Sicht des Städtetages die Argumentation, wie allgemeine Vorhaben der Gesellschaft, die in den Randbereich hineingehen, künftig realisiert werden können, wenn es eine Entscheidung über das Ob des Aufstellungsbeschlusses gibt. Ich nenne nicht nur den Bereich der Forensik, sondern auch der Bereich der Behinderten, der Jugendhäuser usw. gehört dazu. Das müsste man im Blick haben. Das würde auch, falls man jetzt die Regelung wählt, wie sie gewählt worden ist, zu der Frage gehören: Wie stelle ich eine praktische Konkordanz zu den gesellschaftlichen Erfordernissen her? Im Übrigen sind diese Erfordernisse, etwa eine örtliche Forensik einzurichten oder etwas, das zur Therapieunterbringung notwendig ist, nicht ursprüngliche Fragen der Kommunen, sondern das Land hat ein ur-eigenes Interesse, dass solche Vorhaben überhaupt noch realisiert werden können und nicht an der Stimmungslage vor Ort scheitern.

**Anne Wellmann (StGB/LKT NRW):** Ich bin auf die Frage der Einbeziehung der Einwohner, also der Nicht-EU-Bürger, in das Verfahren angesprochen worden. Man muss sicherlich konstatieren, dass die Nicht-EU-Bürger, die dauerhaft in einer Stadt wohnen und an dem gemeindlichen Leben teilnehmen, von kommunalen Fragen genauso betroffen sind wie die Deutschen und die EU-Bürger. Wenn man das Thema

Integration als wichtig ansieht, dann würde es sicherlich ein Stück weit zur Integration beitragen, wenn auch Nicht-EU-Bürger einbezogen würden. Nach der jetzigen Rechtslage ist das aber äußerst problematisch. Vor dem Verfassungsgericht hätte die Entscheidung, dass Nicht-EU-Bürger bei Kommunalwahlen nicht mitstimmen dürfen, beim Bürgerentscheid aber schon, sicherlich keinen Bestand. Der Bürgerentscheid ersetzt eine Ratsentscheidung. Insofern würde ich das ohne eine rechtliche Prüfung, ohne ein entsprechendes Gutachten nicht einfach beschließen. Was Bürgerbegehren angeht, ist es etwas anderes. Das kann man als Vorentscheidung, als Einleitung, als Unterstützung ansehen. Da sind die juristischen Hürden sicherlich, wenn es sie überhaupt gibt, nicht so hoch.

Zu der Frage nach der Verschleppung des Bürgerbegehrens durch die Kostenschätzung der Verwaltung: Es gibt die Hemmung der Fristen. Wenn die Verwaltung benachrichtigt wird, dass ein Bürgerbegehren eingeleitet werden soll, dann sind die Fristen nach § 26 Abs. 3 solange gehemmt, bis die Verwaltung eine Kostenschätzung abgegeben hat. Verwaltungen rechnen ohnehin sofort, wenn ein Bürgerbegehren eingeleitet wird. Sie haben nach meiner Erfahrung ein Interesse daran, dass Klarheit geschaffen und das Verfahren möglichst schnell durchgezogen wird, um weiterzukommen. Die jetzt in dem Entwurf vorgeschlagene gesetzliche Regelung berücksichtigt angemessen alle Interessen. Sie macht Bürgerbegehren praktikabler und ist insofern ein richtiger Weg. Das wird dazu führen, dass viel mehr Bürgerbegehren zulässig sein werden. Insofern halte ich das Thema Verschleppung für nicht besonders gefährvoll.

Bei der Frage nach der Ombudsperson kann ich an das vorher Gesagte anschließen. Der Gesetzentwurf wird zu einer Erleichterung der Zulässigkeitsprüfung führen und zu mehr Bürgerbegehren, die zulässig sind. Ob es dafür noch einer Ombudsperson bedarf – die Rechtslage wird eher durchschaubarer –, daran habe ich meine Zweifel. Aber wenn das Land Geld übrig hat, solch eine Stelle einzurichten, würde ich mich nicht sperren.

**Roman Huber (Mehr Demokratie e. V.):** Ich war im Jahr 1994, als wir den Gesetzentwurf in Bayern entwickelt haben, dabei. Wir waren damals in einer anderen Situation als heute. Wir wussten vielfach nicht, wie sich Regelungen auswirken werden. Heute sind wir in der komfortablen Situation, dass wir eine breite Praxis haben. Wir können uns 5.000 Bürgerbegehren mit 5.000 Verfahren in Deutschland genau anschauen. Dazu möchte ich jetzt ein paar konkrete Aussagen machen.

Zu Ihrer Frage, wie die Bürger zur Kostendiskussion stehen: Selbstverständlich geht es in der Diskussion im Vorfeld zu einem Bürgerentscheid immer auch um das Geld, und zwar unabhängig davon, ob ein Kostendeckungsvorschlag vorliegt oder nicht. Bürger denken Geld und Kosten immer mit, weil sie ganz genau wissen, dass es letztendlich ihr eigenes Geld ist. Wenn man einen Schnitt zugrunde legt: In der Regel entscheiden die Bürger sparsamer. Große Prestigeprojekte, irgendwelche Erbhöfe, Verewigungsaktionen oder Ähnliches fallen schlichtweg durch. Allerdings gibt es dennoch die Bereitschaft, zum Beispiel großzügig in Infrastrukturmaßnahmen zu in-

vestieren. Das heißt, Bürger entscheiden in der Regel nicht ideologisch, sondern sehr vernünftig.

Zu den Bauleitplänen: Das ist im Grunde keine juristische, sondern eine rein politische Frage. Es geht darum: Wie sehr will man Bürger in die Gestaltung der öffentlichen Belange einbeziehen oder nicht? Anhand dessen kommt man dann zu einem Gesetzentwurf. In Bayern ist nicht nur die Aufstellung möglich, sondern auch die Änderung, Ergänzung und sogar Aufhebung von Bauleitplänen, und es funktioniert. Interessant ist, dass in Bayern die überwiegende Zahl der Entscheidungen ganz am Anfang steht. Das heißt, in den meisten Bürgerbegehren geht es um den Aufstellungsbescheid, was auch Sinn macht. Da sind die Fragen offen. Insofern können wir bei den Bauleitplanverfahren mit der Regelung, ganz zu Beginn Bürgerbeteiligung zu ermöglichen, gut leben; denn hier werden die Weichen gestellt. Da wollen die Bürger gesehen werden. Der Abwägungsspielraum bleibt laut Baugesetzbuch erhalten, das muss er auch, weil es höherrangiges Recht ist.

Zur Praxis: Wir haben einmal eine Untersuchung gemacht, ob Bürger eher ökologisch oder eher ökonomisch entscheiden, um den etwas unglücklichen Gegensatz aufzumachen. Dabei haben wir festgestellt: weder noch. Man muss ganz stark den Einzelfall betrachten. Wenn es zum Beispiel darum geht, zur Ausweisung von Gewerbegebieten Wald zu fällen, dann kann die Entscheidung je nach Gemeinde unterschiedlich ausfallen. Wenn man sich die Faktoren vor Ort anschaut, macht es in einer Tourismusgemeinde natürlich keinen Sinn, ein Gewerbegebiet auszuweisen, in Nordfranken allerdings schon. Das heißt, man kann sich darauf verlassen, dass die Bürger sehr genau wissen, was vor Ort los ist, und in ihrem sowie im Sinne der Gemeinde entscheiden.

Ich persönlich hatte zu Beginn tatsächlich Sorgen, was das Thema Forensik, Asylbewerberheime, Einrichtungen usw. angeht. Wir haben daraufhin Untersuchungen durchgeführt: In Bayern gab es kein einziges Verfahren zu einem Asylbewerberheim. Es gab Verfahren zum Thema Forensik. Das Ergebnis war: Die Bürger haben sich für die Einrichtung entschieden. Man muss keine Angst vor dem Bürger haben, der Bürger denkt mit. Ich spreche hier nur von der Empirie.

Genauso ist es bei Unternehmensansiedlungen. Wenn zum Beispiel große Möbelhäuser oder Supermärkte – dort hat man es mit Ketten zu tun – Investitionsprojekte planen, dann wissen selbst die großen Unternehmen, dass in einem Land wie Bayern ein anderer Prozess stattfinden kann. Es ist mittlerweile ein Standortfaktor, wenn ein Unternehmen weiß: Mein Vorhaben konnte ich per Bürgerentscheid legitimieren. Dann weiß man doch viel besser, ob es unternehmerisch Sinn macht, ein Möbelhaus zu bauen bzw.: Warum sollte man da ein Möbelhaus ansiedeln, wenn die überwiegende Anzahl der Bürger dagegen ist? Das macht rein unternehmerisch, ökonomisch nicht so viel Sinn. Das heißt, auch Unternehmer wissen das Instrumentarium zu schätzen.

Ich kann Ihnen nur Mut zusprechen, eine möglichst weitgehende Regelung zu treffen. Das wird auch im Sinne des Landes Nordrhein-Westfalen sein; denn die Nordrhein-Westfalen unterscheiden sich nicht so sehr von den Bayern. Sie sind alle Bürger, die in der Lage sind, vernünftig zu entscheiden.

**Alexander Slonka (Mehr Demokratie NRW e. V.):** Ich möchte als Erstes auf die Frage eingehen, welche Bürgerbegehren kassatorischer Natur sind und welche eher initiiierend. Die überwiegende Mehrheit der Bürgerbegehren ist kassatorisch. Sofern Sie die genauen Zahlen haben möchten, liefern wir sie gerne nach; wir haben sie jetzt nicht dabei.

Nun kann man sagen: Die bösen Wutbürger verhindern alles. Man kann aber sicherlich auch eine andere Betrachtungsweise wählen. Zum Ersten: Vielleicht kann man es als Lob an die kommunalen Vertreter verstehen, die anscheinend viele Dinge, die sich die Bürger wünschen, aufnehmen, sodass ein initiierendes Bürgerbegehren gar nicht notwendig ist.

Zum Zweiten – das ist fast ein gewichtigerer Grund –: Die derzeitige Regelung des Kostendeckungsvorschlags verhindert, dass sich die Bürger auf den konstruktiven Weg eines initiierenden Bürgerbegehrens machen. Es ist schlichtweg nirgendwo Geld da, um neue Theater, neue Schwimmbäder oder was auch immer zu bauen. Das gilt nicht überall, aber in sehr vielen Gemeinden – das wissen Sie – ist das ein sehr großes Problem.

Welche Rolle spielt die Kostenschätzung? Es geht vor allen Dingen um den Moment der Entscheidung: Unterstütze ich ein Bürgerbegehren mit meiner Unterschrift oder nicht? Die Motive sind ganz unterschiedlich. Viele Bürger kommen auf die Initiatoren zu, da muss man gar nicht mehr viel reden. Es wird unterschrieben, weil sie sich vorab schon informiert haben. Andere lesen sich den Entwurf sehr genau durch, auch um zu wissen, ob sie nicht vielleicht – Zitat – auf der Straße eine Waschmaschine kaufen. In der Regel sind die Menschen gut informiert und haben sich über die Kosten schon viele Gedanken gemacht; Herr Huber hat es ausgeführt. Ich möchte auch daran erinnern, dass wir momentan den Trend haben, die Bürger in einem anderen Zusammenhang durchaus bei Vorschlägen zur Finanzierung bzw. Sparvorschlägen einzubeziehen. Bei den Bürgerhaushalten ist es derzeit große Mode, die Kompetenz der Bürger zu nutzen.

Was die Bauleitplanung betrifft: Letzten Endes baut der Landtag nur eine neue Frist ein, innerhalb derer dann eine Rechtssicherheit besteht, die auch jedem Investor bekannt ist. Binnen drei Monaten muss ein kassatorisches Bürgerbegehren gegen die Einleitung der Bauleitplanung auf dem Tisch liegen. Dass ein Bürgerbegehren läuft, wird einem Investor dann bekannt sein; denn wir haben weiterhin die Verpflichtung, dass sich die Verwaltung um das Bürgerbegehren kümmern muss. Es ist nicht so, dass ein Bürgerbegehren vom Himmel fällt. Daran kann man sich gewöhnen, damit kann man rechnen und arbeiten. Wir sehen das ganz unproblematisch.

Zur Ombudsperson: Sie soll nicht in den Gemeinden, sondern auf der Landesebene angesiedelt werden. Ich bin nicht sicher, ob hier vielleicht ein Missverständnis bestand. Zwar wird die Rechtslage durch den Gesetzentwurf eindeutiger, für juristische Laien, aber auch für Verwaltungen, die sich mit dem Thema bisher nicht befassen mussten, ist es nichtsdestotrotz eine äußerst schwierige juristische Materie, weil es eine Vielzahl von Urteilen zu beachten gilt etc. Wir halten den Vorschlag einer Ombudsperson aus diesem Grund, um die Erfahrungen zu bündeln, für einen guten und sinnvollen Vorschlag, für den auch das Geld da sein sollte.

**Dr. Wolfgang Honsdorf (SGK NRW):** Ich vertrete hier die Position der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik. Da wir entsprechend unserer Bedeutung – wir müssten eigentlich noch mehr sein – zu zweit gekommen sind, schlage ich vor, dass Herr Breuer, der stellvertretende Landesgeschäftsführer, die Beantwortung der Fragen übernimmt, weil die interne Debatte in seinen Händen lag.

**Reiner Breuer (SGK NRW):** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Dann kommt neben den Westfalen und den Bayern, die schon zahlreich zu Wort gekommen sind, auch noch der Rheinländer zu Wort. – Herzlichen Dank dafür.

Herr Hübner hatte sich auf die Ausführungen von Herrn Achelpöehler zum Baugesetzbuch bezogen und gefragt, ob das Ganze damit in Einklang zu bringen ist. Wir teilen die Einschätzung von Herrn Achelpöehler und sehen keinen Konflikt zu den Regelungen des Baugesetzbuches. Man muss sich auch vor Augen führen, dass die Abwägungsentscheidungen nach dem Baugesetzbuch keine Einzelfallentscheidungen sind, die man sonst im Rat nicht treffen würde; da spreche ich als kommunaler Praktiker. Ratsentscheidungen sind immer auch Abwägungsentscheidungen zwischen unterschiedlichen Belangen, die zu berücksichtigen sind, und unterschiedlichen Interessenlagen. Insofern ist das Befinden über bauplanungsrechtliche Entscheidungen keine Ausnahme, die grundsätzlich allen Entscheidungen durch die Bürgerschaft entzogen werden müsste.

Im Übrigen halte ich es für etwas konstruiert, wenn hier die Frage aufgeworfen wird, ob durch die Entscheidung über das Ob zukünftig wichtige, auch für das Land notwendige Bauvorhaben verhindert werden könnten. Die Bürgerinnen und Bürger – das ist die praktische Erfahrung – sind sehr erfindungsreich, wenn sie die Entscheidung an sich ziehen wollen. Ein Beispiel aus der Stadt Neuss, in der ich beheimatet bin: Dort sollte ein Stadtteilprojekt verhindert werden, was bauplanungsrechtlich nicht möglich war. Dann hat man sich gegen den Verkaufsbeschluss gewandt – ein zulässiges Bürgerbegehren. Unterschätzen Sie die Bürgerinnen und Bürger insofern nicht in ihrem Erfindungsreichtum. Malen Sie aber auch keine Bildnisse an die Wand, dass durch die Öffnung in der Gemeindeordnung sämtliche Investitionsentscheidungen behindert würden. Die von der Bürgerschaft akzeptierten Entscheidungen sind die richtigen Entscheidungen, die auch von Investoren geschätzt werden und Planungssicherheit bringen. Die Empirie in Bayern spricht sehr deutlich dagegen, dass die Welt zusammenbricht, weil man auch andere Entscheidungen ermöglicht. Insofern sehen wir die praktischen Probleme nicht so dramatisch.

Darüber hinaus ist es sicherlich sinnvoll und richtig, die Instrumente der Bürgerbeteiligung auszuweiten. Die Planungszelle nach Dienel, die ich persönlich auch schon mitgemacht habe, spielt sich im Vorfeld bauplanungsrechtlicher Entscheidungen ab und ist diesen vorgelagert. Daher trifft sie das Problem im Kern nicht.

**Dr. Timo Grunden (Universität Duisburg-Essen):** Es gibt einen klaren Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und politischer Partizipation; das ist national wie international eindeutig belegt. Er funktioniert folgendermaßen: Armut oder die Bedrohung durch Armut politisiert nicht, sie führt in Apathie. Das können wir an der Wahl-

beteiligung sehen. In Wahlbezirken, in denen die Arbeitslosigkeit höher ist, ist die Wahlbeteiligung niedriger. Dieser Effekt steigert sich noch einmal bei sogenannten unkonventionellen Demokratieformen, das heißt bei direkter Demokratie, bei deliberativen Verfahren, Initiierung von Bürgerinitiativen etc. Der Zusammenhang ist eindeutig belegt, und zwar auch – da irrt Herr Dr. Wunder – für die Schweiz. In der Schweiz fällt das auf den ersten Blick nicht auf, weil sie, ähnlich wie Bayern, sehr ländlich strukturiert ist, die soziale Ungleichheit kumuliert sich vor allem in wenigen Großkommunen. Das ist in Nordrhein-Westfalen anders. Hier haben wir es vor allen Dingen mit großen Kommunen zu tun, in denen die soziale Ungleichheit entsprechend größer ist.

Schauen Sie sich einmal genau an, wer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide initiiert. Das sind nicht Menschen im Niedriglohnsektor, in prekärer Beschäftigung oder Langzeitarbeitslose, dazu braucht man nämlich bestimmte Fähigkeiten, Zeitressourcen, ökonomische und auch soziale Ressourcen, die andere Bevölkerungsschichten haben und für sich nutzen. Ich wundere mich manchmal – ich bin auch Parteienforscher, wir können den sozialen Effekt bis ins Wahlverhalten hinein beobachten, und man kann ziemlich deutlich sagen, wer der Verlierer und wer der Gewinner dieser Entwicklung ist –, welche Parteien trotzdem für die Ausweitung der direkten Demokratie sind und welche dagegen; aber das nur am Rande. Ich will sagen: Der Zusammenhang ist sehr eindeutig. Er wird in Nordrhein-Westfalen wesentlich deutlicher zu sehen sein als beispielweise in Bayern. Die Unterschiede sind einfach sehr groß.

Deswegen habe ich mich in meiner Stellungnahme dafür ausgesprochen, das Quorum nicht abzusenken und schon gar nicht nach Bevölkerungsgröße zu staffeln. Wir wissen, dass die politische Partizipation durch Wahlen nach wie vor das Gleichheitsversprechen und den Gleichheitsanspruch der demokratischen Partizipation am besten zu erfüllen vermag. Das nimmt auch ab – ich habe gerade schon gesagt, dass wir den Democratic Divide im Wahlverhalten immer stärker sehen –, aber er ist noch nicht so stark wie beispielweise in den unkonventionellen Demokratieformen.

Insofern halte ich das Quorum für eine wichtige institutionelle Regel, um dem Stadtrat, der immer noch die stärkste demokratische Legitimation auf der kommunalen Ebene besitzt, der auch dafür Sorge zu tragen hat, dass auf der kommunalen Ebene eine konsistente, langfristige Politik gemacht wird, einen gewissen Schutzwall zu bieten und nicht neue Vetopotenziale aufzubauen, was zweifelsohne passieren wird.

Deswegen ist es für mich nicht nachvollziehbar und auch demokratietheoretisch nicht begründbar, warum ausgerechnet in Großstädten das Quorum abgesenkt werden soll. Davon sind doch potenziell auch mehr Menschen betroffen. Wenn ich jetzt ein Quorum bei 20 % habe und das nicht erfülle, wie es bei vielen Bürgerentscheiden der Fall ist, dann heißt das doch nur, dass ich es nicht vermocht habe, 80 % der wahlberechtigten Bevölkerung für meine Entscheidung zu mobilisieren.

Warum sollen bei kleineren Kommunen nach wie vor 20 % gelten, bei größeren aber 10 oder 15 %, zumal der soziale Effekt, von dem ich gerade gesprochen habe, gerade bei kleineren Kommunen wesentlich geringer ausfällt? Insofern halte ich das Quorum nach wie vor für eine wichtige institutionelle Regelung. Wie gesagt: Es ist richtig, die Initiierung von Bürgerbegehren zu erleichtern, da geht der Gesetzentwurf in die

richtige Richtung. Das müssen wir aber vom Quorum des Bürgerentscheids trennen. Bürgerentscheide haben aus demokratietheoretischer Perspektive kein besonderes Recht auf privilegierte Erfolgchancen. Es gibt kein Argument dafür, warum Bürgerentscheide einen besonderen demokratischen Mehrwert gegenüber Ratsentscheiden haben sollen, gerade dann, wenn sie nicht viele Unterstützer im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung auf sich vereinen können.

Zu der Frage von Herrn Hauser zur Sozialstruktur der Räte: Die Räte sind empirisch genauso zusammengesetzt wie auf Bundesebene. Wir haben eine Überrepräsentation des öffentlichen Dienstes, von Männern, von älteren Mitbürgerinnen und Mitbürgern im Rat. Dieser Zusammenhang ist lange bekannt. Hinzu kommt, dass die Entscheidungsstärke, die Entscheidungsfähigkeit gerade in größeren Kommunen – schauen Sie beispielsweise ins Ruhrgebiet – stark abgenommen hat, nicht aufgrund der „Qualität“ der Stadträte – das ist sehr schwierig zu messen, auch wenn das einige Kollegen versuchen –, sondern durch den Wegfall der 5%-Hürde. Es gibt sehr klare Untersuchungen dazu, die gezeigt haben, wie destruktiv sich das auf die Entscheidungsfähigkeit des Rates auswirkt. Die kleinen Gruppen, die nicht Fraktionsstärke haben, haben vor allem Verhinderungsmacht, aber keine Gestaltungsmacht. Warum sage ich das? – Weil Sie natürlich, wenn man direktdemokratische Elemente stärkt, gerade auch Bürgerentscheide erfolversprechender macht, neue Vetospieler gegenüber den Stadträten stark machen und etablieren. Das kann man tun, man kann dafür argumentieren, man muss nur wissen, dass man es tut und es Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit der Stadträte hat. Das ist ein sehr wichtiger Punkt.

Noch einmal: Ich gebe zu, ich argumentiere aus einer normativen demokratietheoretischen Perspektive, wenn ich sage, dass wir die soziale Trennung, den Democratic Divide, verhindern und wieder einebnen müssen. Eine gute Sozialpolitik ist im Übrigen das Beste für die demokratische Partizipation, das man haben kann. Das zeigt auch die Schweiz. Die direkte Demokratie ist ein ganz klares Hemmnis für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Das muss man klar so sehen.

Man kann argumentieren: Das ist doch egal. Jeder kann an der Wahl teilnehmen, daher ist das Ergebnis demokratisch legitimiert. So argumentieren die Amerikaner. Sie haben noch niedrigere Wahlbeteiligungen als wir, da gibt es aber keine Diskussion über die Höhe der Wahlbeteiligung, weil jeder das Recht hat, wählen zu gehen. So kann man argumentieren, das ist sehr stark auf formale Gleichheit hin ausgerichtet, es gibt aber gute normative Gründe, warum wir die soziale Inklusion der Demokratie immer im Auge behalten sollten.

**Wilhelm Achelpöhler (Kanzlei Meisterernst, Düsing, Manstetten):** Was die Frage der Einbeziehung von Einwohnern in das Bürgerbegehren angeht, nicht in den Bürgerentscheid, habe ich mich in meiner Stellungnahme darum herumgedrückt, weil ich das für eine etwas diffizile Fragestellung hielt; jetzt bleibt es mir doch nicht erspart. Das Problem liegt in Folgendem: Das Bundesverfassungsgericht hat eine Rechtsprechung zum Ausländerwahlrecht entwickelt und den Grundsatz der Volkssouveränität betont, indem es gesagt hat: Alle Ausübung von Staatsgewalt muss auf das Volk im Sinne des Grundgesetzes zurückzuführen sein. Ausübung von Staatsgewalt

ist jede Entscheidung, deshalb kann der Bürgerentscheid schon einmal kein Gegenstand einer Beteiligung aller Einwohner sein, jedenfalls auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht, die ich hier referiere, weil sie wahrscheinlich interessanter ist als meine persönliche Meinung.

Die Frage, die sich dann stellt, ist: Sind wir mit der Einbeziehung von Einwohnern in das Bürgerbegehren schon auf der Ebene dessen, was das Bundesverfassungsgericht als Ausübung von Staatsgewalt ansieht? Das Bundesverfassungsgericht sagt: Es sind all die Gesichtspunkte, die auf eine Entscheidung hinzielen. Dazu zählen auch Vorschlagsrechte, wenn sie denjenigen, dem etwas vorgeschlagen wird, in gewisser Weise binden. Nun ist genau das das Element des Bürgerbegehrens. Etwas wird konkret vorgeschlagen, wenn es auch die echte Bindung nicht gibt. Das heißt, ein echtes Ergebnis kann ich leider immer noch nicht präsentieren. Ich würde jedenfalls sagen: Da liegt im Hinblick auf den Suspensiveffekt des Bürgerbegehrens ein verfassungsrechtliches Problem. Damit müsste man sich vielleicht noch genauer beschäftigen. Ich drücke mich jetzt darum herum; denn so ganz einfach scheint diese Frage leider nicht zu sein.

Herr Hauser hatte nach den unterschiedlichen Quoren gefragt. Ich hatte darauf hingewiesen, dass der Gesetzentwurf kein unbekanntes Terrain betritt. Auch diese Regelung hat ein Vorbild in § 18a Abs. 12 der Bayerischen Gemeindeordnung, die verfassungsrechtlichen Bestand hat. Da gibt es kein rechtliches Problem, das ist eine rein politische Frage. Jetzt mache ich doch eine kleine politische Anmerkung: Ich habe nicht den Eindruck, dass wir es hier mit einem Gegensatz zwischen dem Citoyen, der sich durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid äußert, und der Interessenvertretung des Prekariats, das im Rat anzusiedeln wäre, zu tun haben. Das überzeichnet das doch ein wenig.

Zur Bauleitplanung möchte ich noch eine Anmerkung machen: Herr Dr. Morisse hatte auf das Problem hingewiesen, wenn ein Investor in kürzester Zeit eine Zusage bekommen möchte. Das ist nicht das, was sich der Bundesgesetzgeber mit dem Abwägungsgebot der Bauleitplanung vorgestellt hat. Bauleitplanung, die einen solchen Beginn hat, löst bei den Bürgern automatisch das Gefühl aus, hier sei letztlich alles vorentschieden, die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung sei mehr eine Frage der schauspielerischen Leistung, indem man so tue, als ob alles offen sei, damit später der Normenkontrollantrag eines Anwohners nicht wegen einer vorangegangenen Bindung an einen Investor erfolgreich ausgehe. Das ist das Problem. Man muss sich entscheiden, ob man die Abwägungskompetenz des Rates verteidigen will, die hier überhaupt nicht infrage gestellt wird, oder möglichst zackige Entscheidungen. Zwischen den beiden Gesichtspunkten gibt es ein gewisses Spannungsverhältnis.

Zur Frage der Forensik hatte ich auf die vorhandenen Instrumente hingewiesen. Wenn es aus Landessicht erforderliche Planungen gibt, dann ist die überörtliche Planung ein Instrument, das auch die Gemeinde bindet. Unabhängig davon, welches Organ der Gemeinde tätig wird, wenn es sich um landesplanerische Vorgaben handelt, dann ist das bei der Zulassungsentscheidung eines Bürgerbegehrens zu be-

rücksichtigen, das sich somit gegen ein landesplanerisch vorgegebenes Vorhaben richtet. Das wäre dann genauso unzulässig.

Zur Ombudsperson: Ich bin hier nicht als Interessenvertreter des Deutschen Anwaltsvereins, daher halte ich das für eine sinnvolle Angelegenheit. Das ist sicherlich für viele Bürgerinnen und Bürger eine gute Möglichkeit, sich rechtliche Unterstützung beim Land einzuholen.

**Markus Lehrmann (Architektenkammer NRW):** Herr Hauser fragte danach, ob ein Bürgerbegehren, welches im Nachhinein oder bereits laufende Verfahren infrage stellt und somit gestaltend eingreift, im Widerspruch zur Bauleitplanung steht. Ich hatte versucht, mich in meinen Ausführungen sehr freundlich auszudrücken; das versuche ich weiter durchzuhalten, aber deutlicher zu machen. Natürlich ist die im Nachhinein, also auf die Vergangenheit bezogene Infragestellung eines Bauleitplanverfahrens oder Aufstellungsbeschlusses ordnungspolitisch höchst problematisch, weil ein Ratsbeschluss, der zu einem Bauleitplanverfahren gehört, nachträglich durch ein Bürgerbegehren infrage gestellt wird. Hier gibt es unserer Meinung nach eine unzulässige Verknüpfung zwischen Instrumenten der direkten und der repräsentativen Demokratie.

Ich möchte darauf hinweisen, dass aus Sicht der Wirtschaftsförderung transparente und verlässliche Entscheidungen wichtig sind. Wenn ein Bauleitplanverfahren nötig ist, um die Ansiedlung eines Großunternehmens auszulösen und möglich zu machen, dann ist der Grund für dieses Verfahren, dass es städtebauliche Konflikte gibt, die zu lösen sind, und ein städtebauliches Erfordernis festgestellt wird. Das wird in der Regel durch den Rat festgestellt. Wenn dann im Nachhinein das Verfahren und das städtebauliche Erfordernis durch ein Bürgerbegehren infrage gestellt werden können, muss man in der Tat prüfen, ob sich hier nicht zwei gut gemeinte Instrumentarien gegeneinander auflösen, nämlich der Ratsbeschluss und das Bürgerbegehren. Sie setzen sich mit derselben Problematik auseinander, können aber zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Das ist in der Signalsetzung für einen Investor extrem problematisch, der eine klare Aussage erwartet, und zwar: Wir wollen die Unternehmensansiedlung möglich machen. Wenn man das im Nachhinein zu jeder Zeit des Bauleitplanverfahrens, welches mit verschiedenen partizipatorischen Elementen ausgestattet und angereichert wird, zu einem unverlässlichen Verfahren machen kann, dann ist das ein schlechtes Signal, ordnungspolitisch problematisch und würde auch zu Hemmnissen führen. Deswegen sprechen wir uns dafür aus, dass man die Initiierung eines solches Bürgerbegehrens zwar möglich macht, aber Entscheidungen auch kassatorisch noch einmal hinterfragt.

Das einzige Argument, das vielleicht dafür sprechen könnte, auch das Bürgerbegehren, welches dann im Nachhinein läuft, mit guten Argumenten auszustatten, ist die Feststellung, dass damit nicht eine letztendliche Entscheidung verbunden wird, sondern die Rücküberweisung an den Rat stattfindet. Der Ratsbeschluss kann einen an der Stelle möglicherweise ein wenig trösten. Gleichwohl bleibe ich bei meiner Aussage, dass es ordnungspolitisch und auch in der Signalsetzung höchst problematisch ist.

Darüber hinaus fragte Herr Mostofizadeh nach der Planungszelle. Ich hätte nie gedacht, dass ich, nachdem ich 1991 im Studium der Stadtplanung erstmalig vom Instrument der Planungszelle hörte, in diesem Raum über die Planungszelle berichten kann. Es ist in der Tat ein Planungsinstrument, welches in der Planungstheorie eine sehr hohe Bedeutung hat. Darüber versucht man Befangenheit auszuschließen. Man stellt Bürgern, die nicht direkt von einem Konflikt betroffen sind, die Frage nach Lösungsvorschlägen. Das ist das Interessante an der Planungszelle.

Das Komplizierte an dem Instrument der Planungszelle ist ein sehr mühsamer Prozess, der damit zusammenhängt, dass Laien mit komplexen stadtplanerischen Themen konfrontiert werden. Sie sollen nach Lösungen suchen. Das ist – jeder, der Bürgerbeteiligung kennt, wird das bestätigen – ein sehr mühsamer und sehr langer Prozess, der mit hohen moderatorischen Fähigkeiten einhergehen muss. Viel wichtiger ist aber, dass die Planungszelle nach Dienel im Vorfeld der Bauleitplanung eingesetzt wird und somit an dieser Stelle nicht passt.

**Dr. Hubertus Brauer (Ingenieurkammer-Bau NRW):** Zunächst einmal möchte ich auf die Frage von Frau Demirel nach der Abwägungskompetenz des Bürgers eingehen. Es geht nicht darum, die Abwägungskompetenz des Bürgers infrage zu stellen; die gibt es sicherlich. Die Bauleitplanung sieht bestimmte Verfahrensschritte vor, in denen der Bürger seine Abwägungskompetenz deutlich zum Ausdruck bringen kann. Ebenso ist es bei ähnlichen Dingen, die Herr Lehrmann gerade im Hinblick auf die Planungszelle angeführt zur. Da gehört es im Vorfeld hin.

Herr Hauser hat nach der Einleitung und Veränderungssperre gefragt. Wenn wir einen Bürgerentscheid zur Aufstellung eines Bauleitplanverfahrens haben, wäre die zwingende Voraussetzung, dass der Rat einen Einleitungsbeschluss fasst und daraus dann die Folge zieht, Veränderungssperren zu erlassen. Die Veränderungssperre ist an den Einleitungsbeschluss gebunden, das ist die Voraussetzung dafür. Wenn es in dem Plangebiet positive Bauvoranfragen oder Baugenehmigungen gibt, sind das positive Verwaltungsakte, die dann zum Stillstand kommen oder auch verhindert werden und somit entschädigungspflichtig wären. Das muss man bei der Überlegung mit ins Kalkül ziehen.

**Wilhelm Steitz (Stadt Dortmund):** Ich möchte auf die Frage der Nicht-EU-Ausländer eingehen und klarstellen, dass ich politisch keine Einwände dagegen habe, sondern dass ein rechtliches Risiko besteht. Gerade der Stadtrat Dortmund verabschiedet regelmäßig alle zwei Jahre eine Resolution, in der er sich für das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger einsetzt. Das ist eine weit verbreitete Forderung – der Städtetag nickt. Ich möchte nur die Fraktion, die sich dafür ausgesprochen hat, davor warnen, das Thema so einzubringen; es birgt möglicherweise ein Risiko. Wenn daran die Rechtmäßigkeit eines Bürgerbegehrens scheitern würde, dann hätte man den Hauptinitiatoren einen Bärendienst erwiesen. Wie gesagt: Ich habe viel Sympathie für die Forderung, halte es aber in dem Zusammenhang für nicht machbar. Das ist ein Problem des Verfassungsgesetzgebers in Berlin, den wir regelmäßig dazu aufrufen, das Thema anzugehen.

Zeit für die Planung: Man kann sicherlich sehr unterschiedlich darüber nachdenken, wie sich Planung zu vollziehen hat, wie viel Bürgerbeteiligung es geben muss, aber eine wesentliche Entscheidung in einer Dreitagesfrist zu treffen, halte ich für keine gute Praxis, um es ganz vorsichtig auszudrücken. Das ist auch nicht nötig, wenn man vernünftige Planungsstrukturen in seiner Stadt hat. Man fängt doch nicht dann an, nachzudenken, wenn ein Investor auftaucht, man plant nicht reaktiv und auf die Interessen eines einzelnen Unternehmens bezogen, sondern man macht sich vorausschauend Gedanken darüber – ob man das immer Masterplan nennen muss, ist eine andere Frage –, welche Unternehmen man gerne ansiedeln würde. Bei einem Hochregallager geht es um viele Hektar mit wenigen Arbeitsplätzen. Man muss sich doch im Vorhinein die Gedanken machen, und dann stellt die Stadt vorausschauend Flächen zur Verfügung. Darüber kann man dann mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutieren, auch wenn es nicht immer einen Konsens gibt. Die Ruhrgebietsstädte bemühen sich zunehmend, städteübergreifend große Flächen gemeinsam zur Verfügung zu stellen, damit auch große, wichtige Investoren kommen können. Das sind Beispiele guter Planung.

Das können Sie in allen Teilen von Planung weiterdenken. Wir haben einen Masterplan Einzelhandel. Wir bauen nicht irgendwo einen Supermarkt, weil ein Unternehmen das gerne möchte, sondern es wird dann gebaut, wenn in dem Viertel ein Bedarf für diese Form von Einzelhandel festgestellt wird. Dann wird das Planungsrecht dafür hergestellt. So stelle ich mir gute Planung vor. Das funktioniert auch sehr gut im Diskurs mit seinen Bürgern. Man kann vorausschauend darüber diskutieren und muss es auch aushalten, wenn Bürger einmal sagen: Nein, auf der Fläche nicht. Wenn man in der Form Planung betreibt, wird das der Ausnahmefall sein.

Zur Ombudsperson: Man hat so seine Erfahrungen mit der Bürokratie. Wenn es eine zentrale Stelle gibt, dann fragt derjenige seine Jahresstatistiken, dies und jenes ab. Ich möchte nicht von der Aufgabe entbunden werden, meine Bürger vor Ort selber zu beraten. Eine vernünftige Beratung soll Aufgabe der Stadt sein. Ich behaupte, wir tun das; ich habe jedenfalls noch keine Klage deswegen gehört. Ich würde das auch gerne weiterhin tun. Es ist bei der Stadt so geregelt, dass derjenige, der die Initiatoren des Bürgerbegehrens berät, nicht gleichzeitig das konkrete Planungsvorhaben bearbeitet. Das macht eine andere Abteilung. Wir sind dazu da, bürgerschaftliches Engagement grundsätzlich zu fördern und die Leute korrekt und umfassend zu beraten. Das tun wir. Wie gesagt: Wir brauchen sie nicht.

**Dr. Karl August Morisse (Pulheim):** Meine Dreitagesfrist hat zu erstaunlichen Kommentaren geführt; vielleicht habe ich mich missverständlich ausgedrückt. Die Betriebsstätte in Pulheim mit 300 bis 400 Mitarbeitern stand mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vor dem Aus. Wir haben dann mit dem Manager gesprochen, der sie aufgebaut hatte, an dem sie hing und gefragt: Gibt es noch irgendeine Chance? Dann hat er gesagt: Die einzige Chance ist vielleicht, dass ich bis Montag Bescheid bekomme, ob die Stadt die Umwandlung eines Teils der Einrichtung in ein Hochregallager akzeptiert und ob es notfalls zu einem Aufstellungsbeschluss kommt. Das ist eine Situation – ich sage es noch einmal –, die hier bagatellisiert wird. Man kann eine wunderbare Planung inklusive Masterplan und allem Möglichen gemacht

haben, und dann kommt ein Investor, der ein markantes Bauwerk errichten will, aber gewisse Änderungen braucht. Man muss reagieren können.

**Dr. Edgar Wunder (Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag):** Ich bin gebeten worden, noch einmal auf die Verschleppungsgefahr einzugehen. Das Problem besteht weniger darin, dass sich die Verwaltung beliebig Zeit lassen kann, bis sie die Kostenschätzung vorlegt, sondern nur in Kombination mit einer fehlenden Sperrwirkung. In der gegenwärtigen Situation darf der Gemeinderat ab dem Zeitpunkt, zu dem die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wird, keine dem zuwiderlaufenden Entscheidungen treffen oder vollziehen. Nordrhein-Westfalen steht übrigens besser da als Baden-Württemberg, wo es diese Regelung nicht gibt; da ist sie erst mit dem Bürgerentscheid gegeben.

Die Gemeinde hat gegenwärtig keine Möglichkeit, den Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens oder der Feststellung der Zulässigkeit maßgeblich zu beeinflussen. Das wäre anders, wenn das Gesetz so wie vorgelegt beschlossen wird. In dem Fall hätte die Gemeinde theoretisch die Möglichkeit, schon den Beginn des Bürgerbegehrens beliebig hinauszuzögern und in der Zeit bereits Entscheidungen zu treffen, die den Ausgang maßgeblich beeinflussen. Typischerweise wird ein Bürgerbegehren nicht aus heiterem Himmel initiiert, sondern es besteht schon ein gewisser Zeitdruck. Es wird diskutiert, dass die Gemeinde gewisse Verträge unterzeichnet, die dann rechtsverbindlich wären. Das ist die Gefahr.

Wenn man die Kostenschätzung so belassen will, dann könnte man zusätzlich noch eine Sperrwirkung einbauen. Die Linke hat vorgeschlagen, dass sechs Wochen keine gegenteiligen Entscheidungen getroffen werden dürfen. Wenn dann sämtliche Unterschriften vorliegen, ist die Sperrwirkung wieder aufgehoben. Das ist ein vernünftiger Vorschlag. Er müsste noch ergänzt werden: plus die Zeit, die die Gemeinde benötigt, um die Kostenschätzung zu erstellen. Sonst wäre das auch leicht zu unterlaufen. Das ist eine nicht zu unterschätzende Gefahr, da die Gemeinderatsmehrheit natürlich ein Interesse hat, ihr Projekt durchzusetzen. Bürgerbegehren sind nun einmal überwiegend kassatorisch. Das sollte man nicht unterschätzen.

Dann will ich kurz auf meinen Kollegen Grunden eingehen, der den Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und politischer Partizipation betont hat. Das, was Sie zu dem ersten Punkt gesagt haben, bestreitet niemand. Ich kenne auch die entsprechenden Studien, die es dazu gibt, zum Beispiel von Lars Feld. Es ist auch unstrittig, dass sich sozial Marginalisierte sowohl an Wahlen als auch an direktdemokratischen Entscheidungsprozessen weniger beteiligen, bei uns wie in der Schweiz. Die Schwierigkeit ist nur: Was ist der Vergleichsmaßstab? Meines Erachtens kann man nicht diejenigen, die an Wahlen teilnehmen, mit denen vergleichen, die an Bürgerentscheiden teilnehmen, sondern man muss sich diejenigen ansehen, die tatsächlich die Entscheidungen treffen. Beim Bürgerentscheid treffen die Abstimmenden die tatsächliche Entscheidung, im Fall der repräsentativen Demokratiekomponente ist es der Gemeinderat. Schauen wir uns einmal an, wie viele Hartz-IV-Empfänger typischerweise in einem Gemeinderat oder gar im Bundestag oder Landtag sitzen: relativ wenige, würde ich behaupten.

Die Gegenthese wäre: Die Verzerrung im Hinblick auf demokratische Ungleichheit ist im Fall der repräsentativen Demokratieelemente größer als bei den direktdemokratischen, wenn man sich die tatsächlichen Entscheider ansieht. Es ist jedenfalls empirisch nicht belegt und auch nicht haltbar, dass die direkte Demokratie die soziale Ungleichheit fördert. Das wurde hoffentlich nicht unterstellt.

Ein wesentlicher Punkt ist noch die Frage, wer sich bei solchen Entscheiden eigentlich enthalten kann. Im Gemeinderat können sich Räte in beliebiger Zahl enthalten, manchmal müssen sie das sogar, wenn sie befangen sind. Wenn sich der Gemeinderat enthalten kann, dann sollten sich auch die Bürger bei einem Bürgerentscheid enthalten können. Das wird aber gerade durch hohe Quoren unterlaufen, da diejenigen, die sich enthalten würden, dann, wenn das Quorum nicht erreicht ist, faktisch wie Neinstimmen gezählt werden. Es wird unterstellt, sie hätten wohl mit Nein gestimmt, wenn sie hingegangen wären. Das ist problematisch. Beim Bürgerentscheid sollte es dem Bürger genauso möglich sein, sich zu enthalten und die Entscheidung den Abstimmenden zu überlassen, wie es im Gemeinderat auch möglich ist, sich zu enthalten.

Eine Anmerkung zu der Frage: Ist es juristisch zulässig oder verfassungskonform, Bürgerbegehren auf alle Einwohner zu beziehen? Ich halte das für eine eindeutige Frage. Bei Einwohneranträgen und Bürgeranträgen, die den Gemeinderat verpflichten, darüber zu entscheiden, ist das ohne Zweifel zulässig, weil es bereits in der Hälfte der Bundesländer so geregelt ist. Deswegen sehe ich keinerlei Anhaltspunkte, warum das Verfassungsgericht zulassen sollte, dass der Gemeinderat zu einer Entscheidung verpflichtet wird, aber nicht die Bürgerschaft. Da sehe ich keinerlei Bedenken.

**Vorsitzende Carina Gödecke:** Damit sind wir mit der Antwortrunde durch. Ich schaue noch einmal in den Kreis der Kolleginnen und Kollegen, ob sich weitere Fragen ergeben haben. – Das ist nicht der Fall. Ich danke Ihnen allen ganz herzlich.

Aus gegebenem Anlass möchte ich darauf aufmerksam machen, dass hier die ganz normalen Regeln einer Ausschusssitzung im Landtag von Nordrhein-Westfalen gelten. Das heißt, Ton- und Bildaufnahmen sind, auch im Sinne der Gleichbehandlung gegenüber den Medien, nicht zugelassen, es sei denn, man hat es vorher verabredet. Das gilt auch für Fotografien.

Wenn ich schon einmal dabei bin, Regeln deutlich zu machen: Wir sind in einer Anhörung. Es gibt zwar keine Regel dazu, aber bevor die Anhörung abgeschlossen ist, schon in der Presse Stellungnahmen abzugeben und Fazit zu ziehen, führt zumindest zwischen den Fraktionen immer zu großen Verstimmungen. Es gibt eine Verabredung, das nicht zu tun. Ich wende mich nicht an die Fraktionen. Wenn das durch die von uns eingeladenen Sachverständigen geschieht, dann mögen diejenigen, die es getan haben, bitte einmal darüber nachdenken, ob das so gut ist.

In diesem Sinne danke ich den Sachverständigen ganz herzlich für Ihre Bereitschaft, mit uns zu diskutieren, unsere Fragen zu beantworten, für Ihre Stellungnahmen und

wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg bzw. einen guten Weg zu Ihren Arbeitsstätten.

Ich schließe die 32. Sitzung. In einer Viertelstunde geht es weiter mit unserer 33. Sitzung.

gez. Carina Gödecke  
Vorsitzende

25.11.2011/25.11.2011

160