

Aufrüstung

Gemeinden wehren sich mit teuren Anwaltsgutachten gegen Bürgerbegehren

VON ROLAND GEITMANN, KEHL

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs für Bürgerentscheide im Jahr 2005 hat eine Welle von Bürgerbegehren gegen kommunale Vorhaben ausgelöst. Erschrocken und verunsichert suchen einige Gemeindeverwaltungen Unterstützung durch Anwaltskanzleien. Der Autor fragt, ob diese „juristische Aufrüstung“ gegen Teile der eigenen Bevölkerung der Aufgabe gerecht wird und welche Schlussfolgerungen sich für den Landtag ergeben.

Was in anderen Bundesländern seit etwa 15 Jahren eingeübte Praxis ist, dringt in Baden-Württemberg erst verzögert ins Bewusstsein: Dass kommunalpolitische Entscheidungen nun auch bei uns nicht mehr nur punktuell, sondern auf breiter Front unter dem Vorbehalt eines Bürgerentscheids stehen. Für Gemeinderäte, Bürgermeister und ihre Verwaltung ist es zweifellos höchst ärgerlich, wenn ihre mühsam eingefädelt Gewerbeansiedlung aufgrund eines Bürgerbegehrens durch einen Bürgerentscheid verhindert wird, wie es jüngst in Salem geschah. Ähnlich passierte es in Waldenburg mit einem Wohnbauprojekt im Kurgarten und in Ettenheim bei einem geplanten Biomassekraftwerk. Die Leutkircher hingegen stimmten im Januar einer Holzindustriean siedlung mehrheitlich zu.

Frühzeitige Bürgerbeteiligung wird immer wichtiger. Für das steigende Interesse an direktdemokratischer Mitbestimmung erweiterte der Landtag zwar das Tor, beließ und vermehrte aber gleichzeitig die Fallgruben für entsprechende Initiativen. Die Folgen sind entsprechend zwiespältig. Ratsam wäre, dass Gemeindeverwaltungen Bürgerbegehren vorbeugend die Einwohner schon frühzeitig beteiligen, wie dies für „wichtige Planungen und Vorhaben“ schon seit den 70er Jahren gesetzlich vorgeschrieben ist. Dafür gibt es vielfältige und erprobte Formen wie Zukunftswerkstatt, Konsensuskonferenz, Mediation, aktivierende Befragungen, gemischte Kommissionen und Planungszellen. Das ist mühsam, aber lohnend. Kommunalpolitik wird in Zukunft nur noch zusammen mit den Bürgern gelingen, nicht mehr ohne sie.

Manche kommunale Aktivitäten, insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung, brauchen freilich zunächst vertrauliche Behandlung. Hinzu kommt, dass ungünstig Betroffene auch bei beteiligungsintensiver Lokalpolitik versuchen könnten, Bürgerbegehren gegen kommunale Vorhaben zu initiieren. Doch eine Beteiligungskultur schafft die Basis dafür, dass sich notfalls auch die Befürworter organisieren und artikulieren und alle Seiten lernen, sachbezogen und fair mit dem Instrument Bürgerentscheid umzugehen.

Bei kooperativer Handhabung können Bürgerentscheide zu Sternstunden der Kommunalpolitik werden. Wenn sich Widerstand regt, sollten Amts- und Mandatsträger, die von der Richtigkeit ihres Vorhabens überzeugt sind, gute Miene zum unbequemen Spiel machen und das erwachte Interesse der Bürgerschaft begrüßen. Oft empfiehlt sich dann die „Flucht nach vorn“. Ein nachgeholt er und zusammen mit den Gegnern kooperativ gestalteter öffentlicher Diskussionsprozess könnte in einem vom Gemeinderat mit 2/3-Mehrheit beschlossenen Bürgerentscheid Krönung und bestätigenden Abschluss finden. Dies gelang kürzlich in Rheinhausen zur umstrittenen Frage eines neuen gemeinsamen Rathauses zwischen Ober- und Niederhausen, endete mit großer Zustimmung und wurde nach

Einschätzung von Bürgermeister Dr. Louis zur eigentlichen „Geburtsstunde“ der in den 70er Jahren widerwillig zusammengeschlossenen Gemeinde.

Andernfalls drohen juristische Streitfragen ohne Ende. Den Weg des vom Gemeinderat selbst beschlossenen Bürgerentscheids wählten auch die Gemeinderäte in Leutkirch, Waldenburg, Salem und Heidelberg angesichts der Unklarheiten, wie weit die unfairen gesetzlichen Fußangeln für Bürgerbegehren reichen. Gemeint sind der Ausschlussstatbestand „Bauleitpläne“, die Sechs-Wochen-Frist für Bürgerbegehren, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse richten, und das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags. Alle drei Hindernisse sind überflüssig, wie Bayern zeigt, das deshalb noch wesentlich mehr Bürgerentscheide ohne sonderliche Probleme verkraftet.

In Baden-Württemberg türmt sich durch diese Verfahrenshemmnisse ein Berg von Streitfragen vor Bürgern und Gemeindeverwaltungen auf. Sollen etwa alle irgendwie mit Bauleitplanung zusammenhängenden Fragen von Bürgerentscheiden ausgeschlossen sein oder nur Fragen des „Ob“, wie das Innenministerium verlauten ließ, oder richtiger Weise überhaupt nur der endgültige Satzungsbeschluss, bei dem über alle Einwendungen, vielfältige Aspekte abwägend, zu entscheiden ist? Wann beginnt die Frist bei mehrstufigen Verfahren neu und für welche Fragestellung? Muss ein Kostendeckungsvorschlag etwa auch Einnahmeausfälle und gar alle mittelbaren Folgen und Auswirkungen schon bedenken oder richtiger Weise nur die Kosten einer von den Bürgern selbst zusätzlich gewünschten Einrichtung oder Dienstleistung?

Eine verwaltungsrechtliche Norm ist umso schlechter, je öfter sie Anwälte und Gerichte beschäftigt. Nach diesem Maßstab rückt § 21 der Gemeindeordnung über Bürgerentscheide zügig an die Spitze der miserabelsten Vorschriften. Statt die Bürgerbegehrensinitiativen präzise und fair sowohl in der Sachfrage als auch über die Anforderungen der Verfahrensregeln zu beraten, hüllen sich die meisten Kommunalverwaltungen in Schweigen. Einige kaufen sich neuerdings zum Nachweis der (angeblichen) Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens teure juristische Gutachten ein, so geschehen in Pforzheim, Stuttgart, Fellbach, Salem, Heidelberg und Nürtingen. Eine Kernaufgabe öffentlicher Verwaltung, nämlich die Ausübung demokratischer Rechte zu ermöglichen, wird mit fatalen Folgen privatisiert.

Was für das Publikum den Anschein einer neutralen und besonders gründlichen Würdigung erweckt, die Gemeinderäte vor allem durch ihre Seitenzahl und Kosten beeindruckt, ist in Wirklichkeit ein im Ergebnis vorfixiertes Urteil, hinter dem Gemeindeverwaltungen ihre politische Ablehnung des Bürgerbegehrens verstecken können. Das Gesetz und erst recht der Text eines Bürgerbegehrens bieten weite Interpretationsspielräume. Geboten wäre, beide so auszulegen, dass das Bürgerbegehren „zulässig“ ist und Demokratie stattfinden kann. Ein dafür bezahlter Anwalt wählt indes unweigerlich den entgegen gesetzten Zugang und sucht mit Akribie nach irgendwie begründbaren Einwänden.

Bestellte Gutachten suchen nach Ablehnungsgründen. Zum Pforzheimer Bürgerbegehren gegen die Privatisierung der Verkehrsbetriebe monierte der Gutachter, Bürgerbegehren dürften einem Gemeinderatsbeschluss nicht zuvorkommen, sondern müssten diesen abwarten, auch auf die Gefahr hin, dass er am nächsten Tag umgesetzt werde. Bürgerbegehren sind jedoch kein Rechtsmittel gegen Gemeinderatsbeschlüsse, sondern ersetzen diese und können deshalb selbstverständlich auch vorbeugend starten.

Zum Bürgerbegehren gegen das Bahnprojekt Stuttgart 21 ließ sich das beauftragte Anwaltsbüro besonders viel einfallen: Das Bürgerbegehrensziel, der Stadt Kosten zu ersparen,

verstoße gegen das Budgetrecht des Gemeinderats, obwohl es ein derart totales Bürgerausschlussrecht in Finanzfragen gar nicht gibt. Außerdem sei die Begründung des Bürgerbegehrens unvollständig und einseitig. Für die „Zulässigkeit“ des Bürgerbegehrens ist die Qualität der Begründung jedoch irrelevant, zumal das Bürgerbegehren für keinen Unterzeichner eine Stellungnahme in der Sachfrage bedeutet, sondern nur den Wunsch bekundet, über diese Frage nach gründlicher öffentlicher Diskussion selbst zu entscheiden.

Vereinfachung der Verfahrensregeln ist dringend geboten. Verständlich ist, wenn kleine Gemeinden dann einen Anwalt einschalten, wenn es über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach erfolglosem Widerspruchsverfahren zur gerichtlichen Auseinandersetzung kommt, was leider zunehmend geschieht. Dass aber manche Gemeindeverwaltungen und staatliche Aufsichtsbehörden nicht in der Lage sind, die ihnen vom Gesetz zugewiesene Rechtsfrage der „Zulässigkeit“ ohne Anwaltsgutachten zu beantworten, ist blamabel und belegt die Dringlichkeit, die gesetzlichen Verfahrensregeln nach bayerischem Vorbild zu vereinfachen.

Wie sollen Bürger mit Regeln zurechtkommen, über deren Inhalt und praktische Auswirkungen nicht einmal Profis verlässliche Auskünfte erteilen können? Der von Mehr Demokratie e.V. vorwiegend ehrenamtlich geleistete und auf „Kooperation statt Konfrontation“ zielende Beratungsdienst für Bürgerbegehrensinitiativen und gelegentlich auch Gemeindeverwaltungen sprengt mittlerweile alle Grenzen zumutbarer Belastung. Wenn Bürger endlich den aufrechten Gang wagen und sich dann im Gestrüpp der Verfahrensregeln verheddern oder hinterhältig zu Fall gebracht werden, endet ein demokratischer Aufbruch in Enttäuschung oder gar Wut. Doch Resignation in Sachen Demokratie können wir uns nicht leisten.

Klicken statt tippen:

www.mitentscheiden.de

www.mehr-demokratie.de

E-mail: beratung@mitentscheiden.de