

Baden-Württemberg zwischen Wählen, Mitreden und Entscheiden – Mehr Partizipation als Regierungsauftrag

Fabian Reidinger

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat die Bürgerbeteiligung seit 2011 systematisch und breit ausgebaut. Neben der Stärkung der direkten Demokratie wurden auch konsultative Formen der Beteiligung in Gesetze und in das eigene Regierungshandeln aufgenommen. Der Artikel beschreibt einige der Maßnahmen und Reformvorhaben, die die Landesregierung in den vergangenen Jahren initiiert hat. Neben dem Ausbau der verbindlichen Beteiligung wurden auch viele Politikfelder und politische Maßnahmen gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern in konsultativen Verfahren entwickelt.

The State Government of Baden-Württemberg expanded participation since 2011 in a systematic and broad manner. Besides the strengthening of direct democracy (i.e. initiatives and referendums), consultative forms of participation were included in recent years both in legislative acts and in administrative and executive actions. The article describes some of the measures and reforms, the state government initiated since 2011. On the one hand the government expanded direct democratic procedures increasing the political power of its citizens, on the other hand it co-developed a lot of activities together with its citizens in a consultative way.

A. Einführung

Die politische Debatte in Deutschland ist seit Jahren durch das wiederkehrende Phänomen der Politikverdrossenheit geprägt. In politischen Reden wird dabei die Bedeutung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger beschworen, die geringe Wahlbeteiligungen vor allem in den Kommunen und in den Bundesländern kritisiert und an die staatsbürgerlichen Pflichten appelliert, sich stärker für das Gemeinwesen im Allgemeinen und für die Politik im Speziellen zu engagieren. Zugleich zeigen Umfragen in regelmäßigen Abständen, dass sich viele Menschen von der Politik nicht mehr repräsentiert fühlen. Zuletzt belegte dies zum Beispiel eine Studie von

TNS Forschung im Auftrag des SPIEGEL vom Frühjahr 2015,¹ in welcher 80 Prozent der Befragten meinten, dass die Politik nicht genug täte, um sich über ihre Sorgen und Interessen zu informieren. Solche Studien und Umfragen finden sich immer wieder. Lange Zeit aber spielte die Frage nach Bürgerbeteiligung und mehr Demokratie – abseits von Sonntagsreden – eher eine untergeordnete Rolle, vor allem in der Bundes- und der Landespolitik. Als weiches Politikfeld ohne drängenden Handlungsbedarf erhielt die Bürgerbeteiligung kaum Beachtung. Niedrige Wahlbeteiligung ist ärgerlich. Bestimmte Umfragen zeigten unbequeme Wahrheiten auf.² Aber auch unter diesen Bedingungen konnte regiert werden. Niedrige Beteiligung ist auch schnell wieder vergessen. Das Thema der Bürgerbeteiligung ging in der Regel in der alltäglichen Politik unter. Die Politik ließ sich nicht so leicht erschüttern, als dass tiefgreifende Reformen im politischen System selbst angestoßen wurden.

B. Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie auf dem schleichen Vormarsch

Impulse in Richtung einer Reform der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie gab es allerdings sehr wohl. Nach der Wiedervereinigung und dem Ruf „Wir sind das Volk“ wurden in den ostdeutschen Bundesländern

1 *Spiegel Online*, Umfrage: Bürger fühlen sich von Politikern unverstanden, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/umfrage-deutsche-fuehlen-sich-von-politik-unverstanden-a-1030481.html> (zuletzt besucht am 28. Juli 2015).

2 Exemplarisch hierfür sind regelmäßige Umfragen zum Ansehen von Politikern (*IfD Allensbach*, Allensbacher Kurzbericht 13. August 2013, http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsndocs/PD_2013_05.pdf, zuletzt besucht am 5. August 2015) oder zum Vertrauen in die politischen Institutionen. Bei letzterer schneiden vor allem die Bundesregierung und der Bundestag negativ ab (*ZEIT ONLINE*, Großes Vertrauen in Karlsruhe, wenig in die Regierung, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-07/umfrage-institutionen-karlsruhe>, zuletzt besucht am 5. August 2015). Dem gegenüber stehen aber auch positive Zahlen zur allgemeinen Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland (*Bundeszentrale für politische Bildung*, <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2013/demokratie-und-politische-partizipation/174077/zufriedenheit-mit-der-demokratie>, zuletzt besucht am 5. August 2015). Die Frage nach der Zufriedenheit mit der Demokratie weist hier einen großen Unterschied zwischen den alten und den neuen Bundesländern auf und erscheint auch im Westen äußerst volatil. Sie ist aber verglichen mit anderen Staaten Westeuropas überdurchschnittlich groß.

neue Verfassungen und Kommunalverfassungen geschrieben, die der Debatte um mehr Demokratie und Beteiligung an politischen Entscheidungen Rechnung trugen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie die Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wurden in den neuen Bundesländern flächendeckend eingeführt.³ Nicht ohne Effekt blieb dies für die westdeutschen Bundesländer, die ihr Kommunalverfassungsrecht dieser Entwicklung anpassten. Nachhaltig war auch der Erfolg des Vereins Mehr Demokratie e.V., der im Jahr 1995 gemeinsam mit anderen Organisationen und Parteien in den Kommunen Bayerns Bürgerbegehren und Bürgerentscheid per Volksabstimmung einführte.⁴ Seit den 1990er Jahren wurden in allen deutschen Bundesländern nach und nach direktdemokratische Elemente auf der kommunalen Ebene eingeführt. Auch auf Landesebene kennt mittlerweile jedes Bundesland das Instrument des Volksbegehrens und des Volksentscheids. Analog zu dieser Entwicklung engagierten sich viele Parteien, Kommunen und Stiftungen im Bereich der informellen Bürgerbeteiligung. Vor allem die Kommunen, in denen sich Proteste leichter entfalten können, sahen sich einer vermehrten Zahl von Bürgerbegehren ausgesetzt. Hier wuchs die Erkenntnis, dass ohne die Bürgerinnen und Bürger Politik nur schwer zu realisieren ist. In den 1990er Jahren kam dann auch der Begriff der „Bürgerkommune“ oder der „Bürgerorientierten Kommune“ auf.⁵ Die kommunale Verwaltung und die Politik sollten sich näher an den Interessen und Wünschen der Bürgerinnen und Bürgern orientieren. So sollte der Bürger einerseits als Kunde verstanden werden, aber andererseits auch politisch auf Augenhöhe wahrgenommen werden. Seit den 1970er Jahren entwickelte sich dafür ein breites Instrumentarium an Methoden, wie und wann die Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden könnten. Als Know-How-stiftend und vermittelnd haben sich hier beispielsweise die Stiftung MITARBEIT und die Bertelsmann Stiftung erwiesen.⁶

3 Hellmut Wollmann, Kommunale Referenden in den ostdeutschen Kommunen – Regelung, Anwendungspraxis, Bestimmungsfaktoren, in: Theo Schiller & Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, 2002, S. 179-193.

4 Michael Seipel u.a., *Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weitergeht*, 1997.

5 Quelle: <http://www.buergerorientierte-kommune.de>.

6 Die Stiftung MITARBEIT veröffentlicht eine Vielzahl von Publikationen zum Thema Bürgerbeteiligung, betreibt die Internetseite <http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de> und organisiert die seit 1995 jährlich stattfindende Tagung „Forum für

Lange Zeit ließ sich diese Entwicklung nur in den Kommunen beobachten. Als erstes Land reagierte die rheinland-pfälzische Landesregierung unter Ministerpräsident Kurt Beck auf diese Entwicklung und wandte Formen der Bürgerbeteiligung an, um beispielsweise Reformen der kommunalen Verwaltung zu entwickeln. Einen Höhepunkt erfuhr die Debatte allerdings erst mit dem Konflikt um „Stuttgart 21“. In Baden-Württemberg, einem Land, welches durch technische Innovationen und hoher Wirtschaftskraft zu den prosperierendsten Regionen Europas gehört, eskalierte der politische Konflikt um ein Bahnprojekt derart weitreichend, dass auch fünf Jahre später keine Debatte um Bürgerbeteiligung ohne das Beispiel „Stuttgart 21“ auskommt. Wie durch ein Brennglas fokussierte der Konflikt um dieses bahntechnische und städtebauliche Projekt⁷ die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger und das Unverständnis vieler Politikerinnen und Politiker für eine schleichende Erosion ihrer eingeübten Verfahren. Der Konflikt offenbart, dass Legalität nicht zwingend zu Legitimität führt. Er hatte außerdem einen wesentlichen Anteil daran, dass nach 60 Jahren konservativ geführter Landesregierung ein Regierungswechsel stand, der den ersten grünen Regierungschef in Deutschland hervorbrachte. Als Reaktion auf den Konflikt um Stuttgart 21 vereinbarte die neue Regierungskoalition aus Bündnis 90/Die Grünen und SPD im Jahr 2011 die Durchführung einer Volksabstimmung über ein Gesetz, welches die Regie-

Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie“ in Loccum. Mehr Informationen finden sich unter <http://www.mitarbeit.de>. Die Bertelsmann Stiftung betreibt seit mehreren Jahren diverse Programme im Bereich Bürgerbeteiligung. 1998 rief sie das Programm „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“ ins Leben (<http://www.buergerorientierte-kommune.de/ueberblick/geschichte.html>, zuletzt besucht am 21. Juli 2015). Sie setzte wesentliche Impulse bei der Debatte um Bürgerhaushalte und führt aktuell über ihr Programm „Demokratie gestalten“ diverse Forschungsaktivitäten durch (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/>).

7 Bei dem Projekt „Stuttgart 21“ geht es darum, die oberirdisch verlaufenden Gleise in den Untergrund zu verlegen. Aus dem Kopfbahnhof wird ein unterirdischer Durchgangsbahnhof. Insgesamt werden hierfür Tunnelstrecken in der Länge von 60 km unter der Landeshauptstadt gebaut. Der offensichtliche Nutzen des Projektes ist der Zugewinn an bebaubarer Fläche in der Innenstadt. Demgegenüber kritisieren die Gegner des Projektes hohe bauliche Risiken, die hohen Kosten sowie eine aus ihrer Sicht geringere Leistungsfähigkeit des neuen Schienenknotens um Stuttgart. Zu dem Projekt gehört auch die Anbindung des Stuttgarter Flughafens an das Fernschiennennetz der DB AG und die Neubaustrecke Stuttgart – Ulm. Nähere Informationen finden sich unter <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de>.

rung ermächtigt hätte, die finanziellen Vereinbarungen zu dem umstrittenen Projekt zu kündigen. Gleichzeitig wurde nicht nur dem neuen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann sondern der Politik insgesamt klar, dass sich der Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern bei Großvorhaben ändern muss. Die Regierung versprach in ihrem Koalitionsvertrag, direktdemokratische Elemente zu stärken und weitere demokratische Rechte, wie die Informationsfreiheit, auszubauen. Bürgerinnen und Bürger sollten in der Politik im Allgemeinen und in der Planung von Infrastrukturvorhaben stärker beteiligt werden. In der Regierungserklärung vom 25. Mai 2011 kündigte der Ministerpräsident an, dass Bürgerbeteiligung über alle Fachministerien hinweg angewandt werden sollte.⁸ Mit der „Politik des Gehörtwerdens“ sollte ein neuer Weg eingeschlagen werden, der den Dialog mit den Menschen in den Vordergrund stellte. Mit der Berufung einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung⁹ wurde in der Regierung eine Position geschaffen, die die Anstrengungen für mehr Bürgerbeteiligung bündeln und über die Fachministerien hinweg koordinieren sollte. Zu diesem Zweck wurde auch ein Kabinettsausschuss gebildet. Aus dem Koalitionsvertrag zwischen Grünen und SPD ergab sich für Gisela Erler, die zur Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung ernannt wurde, auch der Auftrag, einen Leitfaden für eine neue Planungskultur zu entwickeln.¹⁰

Im Folgenden sollen einige Projekte und Initiativen der Landesregierung bzw. der Staatsrätin beleuchtet werden, die zeigen, dass der politische Anspruch, die Bürgerinnen und Bürger stärker an der Politik zu beteiligen, in vielfältigen Bereichen in Angriff genommen wurde. Neben gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Änderungen im Bereich der direkten Demokratie und der politischen Rechte, wurde das Thema Bürgerbeteiligung

8 *Winfried Kretschmann*, Regierungserklärung von Ministerpräsident Winfried Kretschmann am 25. Mai 2011 im Landtag von Baden-Württemberg, S. 29, http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdaten/202/110525_Regierungserklaerung_MP_Kretschmann_Protokollfassung.pdf (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

9 Gemäß der Landesverfassung von Baden-Württemberg (Art. 45 Abs. 2) können der Landesregierung ehrenamtliche Staatsräte angehören. In den letzten Jahrzehnten haben die Staatsrätinnen und Staatsräte bestimmte Themenfelder, die dem entsprechenden Ministerpräsidenten von besonderer Wichtigkeit waren, bearbeitet.

10 *Landesregierung Baden-Württemberg*, Koalitionsvertrag „Der Wechsel beginnt“, S. 59 f., <http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Koalitionsvertrag-web.pdf> (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

seitens der Landesregierung vor allem im eigenen Regierungs- und Verwaltungshandeln umgesetzt.

C. Gesetzgeberische Aktivitäten im Bereich der demokratischen Rechte

Der Konflikt um Stuttgart 21 wurde im Rahmen einer Volksabstimmung politisch gelöst und gesellschaftspolitisch – mehr oder weniger – befriedet. Studien des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung unter Leitung von Rüdiger Schmitt-Beck (Universität Mannheim) und Thorsten Faas (Universität Mainz) haben ergeben, dass im Jahr 2013 74 Prozent der Befragten die Tatsache, dass eine Volksabstimmung zu Stuttgart 21 stattgefunden hat, als sehr gut bis gut bewerteten.¹¹ In einer weiteren Befragungswelle 2014 blieb dieser Wert langfristig stabil. Dass in der Landeshauptstadt Stuttgart dennoch fast jeden Montagabend Menschen gegen das Projekt auf die Straße gehen, widerspricht dieser Entwicklung nicht.

Als eine Konsequenz aus dem Konflikt, der sich auch aus einem für unzulässig erklärten Bürgerbegehren¹² erklären lässt, ergab sich für die Regierungskoalition Reformbedarf für die direkte Demokratie auf Landesebene und auf kommunaler Ebene. Entsprechende Anträge lagen auch seitens der ehemaligen Oppositionsfaktionen GRÜNE und SPD aus den vorangegangenen Legislaturperioden vor.¹³ Ein breites Bündnis aus Gewerkschaften, Naturschutzverbänden, dem Verein Mehr Demokratie e.V. und anderen hatte auch schon seit Anfang der 2000er Jahre Reformen auf kommunaler Ebene gefordert.

11 Thorsten Faas & Rüdiger Schmitt-Beck, Tabellenband zur Telefonbefragung 2012 Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie in Baden-Württemberg, S. 6, http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/stuttgart21/Buergerbeteiligung_Tabellenband2012.pdf (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

12 Laut einer Untersuchung des Wissenschaftszentrums Berlin gaben 31 Prozent der befragten S 21-Gegner an, der abgelehnte Bürgerentscheid aus dem Jahr 2006 sei der Hauptgrund, warum sie sich gegen das Projekt engagierten. WZB, Befragung zu Stuttgart 21, <https://www.wzb.eu/de/forschung/beendete-forschungsprogramme/zivilgesellschaft-und-politische-mobilisierung/projekte/befragung-zu-st> (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

13 Landtag von Baden-Württemberg, 13. & 14. Wahlperioden, Drucksachen 13/1245, 13/2964, 13/4263, 14/6866.

Seit 2011 zeigen auch CDU und FDP/DVP, die damaligen Oppositionsfaktionen im Landtag von Baden-Württemberg, die Bereitschaft, die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene und auf Landesebene zu reformieren. Die Regierungsfraktionen waren insbesondere auf Landesebene auf die Zustimmung von mindestens der CDU-Fraktion bei Verfassungsänderungen angewiesen, um die notwendige 2/3-Mehrheit zu erreichen. Ohne die Bereitschaft insbesondere der größten Oppositionsfaktion wäre eine Reform der Landesverfassung kaum erfolgversprechend gewesen.

So vereinbarten die Landtagsfraktionen im Jahr 2012 in Absprache mit dem Innenministerium und der Staatsrätin, dass eine gemeinsame interfraktionelle Arbeitsgruppe „Bürgerbeteiligung“ ein Reformpaket ausarbeiten sollte. Die Verhandlungen, in denen über die Ausgestaltung der neuen Regelungen für Bürgerentscheide und Volksabstimmungen beraten wurden, zogen sich insgesamt bis in das Jahr 2015 hin. Dies lag auch daran, dass die Regierungsfraktionen weitergehende Regelungen im Rahmen der Reform der Gemeindeordnung erörterten, auf die später eingegangen werden soll. Zudem erwarteten die Oppositionsfaktionen, dass die Staatsrätin ihr Konzept für ihren Leitfaden für eine neue Planungskultur vorstellen sollte. Hinzu kam, dass die Fraktionen die Änderungen im Detail erörterten und Kompromisse gefunden werden mussten.

Über die Änderungen auf Landesebene konnten die Fraktionen relativ zügig Einvernehmen herstellen und auch bei den wesentlichen Änderungen auf kommunaler Ebene war eine Verständigung möglich. Vor allem aber bei der Frage, wie und ob die Bauleitplanung für Bürgerentscheide geöffnet werden sollte, gab es intensive Debatten sowohl zwischen den Regierungsfraktionen als auch in der interfraktionellen Arbeitsgruppe. Im Endeffekt wurde ein Kompromiss gewählt, der den Beginn der Bauleitplanung bürgerentscheidsfähig macht. Dies ist in der Regel der Aufstellungsbeschluss. Vor allem im Hinblick auf Zahlen, die der Verein Mehr Demokratie e.V. erhebt, zeigt sich in der Praxis, dass viele Bürgerbegehren aufgrund einer bereits laufenden Bauleitplanung für unzulässig erklärt werden oder weil sie Fragen einer Bauleitplanung betreffen.¹⁴ Es kann davon ausgegangen werden, dass die Dunkelziffer höher ist, da einige Bürgerbegehren aufgrund der Unzulässigkeit schon in einer frühen Phase abgebro-

14 *Mehr Demokratie e.V., Landesverband Baden-Württemberg, Bürgerbegehren und Ratsbegehren – Bilanz 2014,* http://www.mitentscheiden.de/fileadmin/pdf/2015-05-11_BW_BB-Bilanz_Uebersicht_Faelle_2014.pdf (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

chen werden oder nach einer ersten Prüfung seitens möglicher Initiatoren einfach unterbleiben.

I. Reform der Volksgesetzgebung auf Landesebene

Folgende Änderungen wurden an der Landesverfassung im Bereich Volksgesetzgebung vorgenommen:¹⁵

- Neben dem Zulassungsantrag auf Volksbegehren wurde der so genannte Volksantrag eingeführt, der sich mit einer Gesetzesvorlage oder mit einem allgemeinen Gegenstand der politischen Willensbildung an den Landtag wenden kann. Für den Volksantrag müssen Unterschriften von 0,5 Prozent der Wahlberechtigten innerhalb eines Jahres gesammelt werden (ca. 39.000 Unterschriften). Lehnt der Landtag die Vorlage ab und handelt es sich dabei um eine Gesetzesvorlage, können die Vertrauensleute des Volksantrags ein Volksbegehren beantragen.

- Das Volksbegehren, die zweite Stufe der Volksgesetzgebung, wurde am weitestgehenden reformiert. Vorher war geregelt, dass ein Volksbegehren innerhalb von zwei Wochen durch ein Sechstel der Wahlberechtigten (16,6 Prozent = 1,27 Millionen Menschen) in Amtsstuben unterschrieben werden musste. Nun ist eine 6-monatige freie Sammlung (d.h. auf der Straße oder im Privaten) vorgesehen, wobei in einem Zeitraum von drei Monaten weiterhin eine Amtseintragung möglich ist. Die Zahl der notwendigen Unterschriften reduzierte sich auf 10 Prozent der Wahlberechtigten.

- Bei der Volksabstimmung über einfache Gesetze wurde das Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent auf 25 Prozent gesenkt. Bei Gesetzesvorlagen, die die Verfassung ändern, bleibt das Zustimmungsquorum bei 50 Prozent.

15 *Fraktion Grüne, Landtag Baden-Württemberg*, Einigung interfraktionelle Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung – Gegenüberstellung, http://www.gruene-landtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruenefraktion_de/2013-11-07_Einigung_Interfraktionelle_AG_Buergerbeteiligung.pdf (zuletzt besucht am 27. Juli 2015); *Fraktion Grüne, Landtag Baden-Württemberg*, Entwurf Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, http://www.gruene-landtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruenefraktion_de/bawue_gruenefraktion_de/themen/demokratie_recht/LV_Gesetzentwurf_Direkte_Demokratie_15.7.2015.pdf (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

II. Reform der direkten Demokratie in den Kommunen

Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wurden ebenfalls signifikante Erleichterungen ermöglicht.¹⁶ Die Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren wurde von 10 auf 7 Prozent der Wahlberechtigten gesenkt. Die Frist bei Bürgerbegehren, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse richten, verlängerte sich von sechs auf 12 Wochen. Der Ausschlusstatbestand Bauleitplanung wurde geöffnet, indem Bürgerentscheide über verfahrenseinleitende Beschlüsse der Bauleitplanung zulässig werden. Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid wurde von 25 auf 20 Prozent gesenkt.

Alle Fraktionen hatten den Reformbedarf bei der direkten Demokratie erkannt. Baden-Württemberg war das erste Bundesland, welches 1956 Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene einführte. Im Zuge der Wiedervereinigung und der Reformen in westdeutschen Bundesländern waren bis 2005 überall Bürgerentscheide auf kommunaler oder Bezirksebene eingeführt worden – vielfach mit geringeren und anwendungsfreundlicheren Hürden. Im Vergleich mit anderen Bundesländern rangierte Baden-Württemberg bis zuletzt auf den letzten Rängen.¹⁷

III. Reform der demokratischen Rechte in den Kommunen und Stärkung der Gemeinderäte

Über die Änderung der direkten Demokratie hinaus, vereinbarten die Regierungsfraktionen weitergehende Änderungen für die Gemeindeordnung.¹⁸ So wurde die Kinder- und Jugendbeteiligung verbindlich eingeführt. Institutionalisierte Jugendvertretungen wie Jugendgemeinderäte werden zukünftig konkrete Rechte sowie ein eigenes Budget besitzen, wenn Kommunen solche Jugendvertretungen einrichten. Zur Stärkung der Gemeinderäte wurde die Hürde zur Einbringung von Anträgen von einem

16 *Landesregierung Baden-Württemberg*, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, <http://beteiligungsportal-bw.de/kommunalverfassung> (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

17 *Mehr Demokratie e.V.*, Volksentscheids-Ranking 2013, http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking_2013.pdf (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

18 *Landesregierung Baden-Württemberg*, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, <http://beteiligungsportal-bw.de/kommunalverfassung> (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

Viertel auf ein Sechstel der Gemeinderäte reduziert. Sitzungsunterlagen müssen sieben Tage vorher übermittelt und Aufwendungen von Gemeinderäten für betreuungs- oder pflegebedürftige Angehörige sollen erstattet werden. Das hat zum Ziel, die ehrenamtliche Arbeit in den kommunalen Gremien stärker mit Beruf und Familie vereinbaren zu können. Bereits im Jahr 2013 wurde das Alter für das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen von 18 auf 16 Jahre gesenkt.¹⁹ Neben den Wahlberechtigten dürfen in Zukunft alle Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde Bürgeranträge stellen und Bürgerversammlungen mit beantragen. Die Hürden hierfür wurden ebenfalls gesenkt. Bürgerantrag und -versammlung wurden in Einwohnerantrag und Einwohnerversammlung umbenannt.

D. Mehr Bürgerbeteiligung bei Großprojekten

Als Reaktion auf den vermehrten Ruf nach einer Stärkung der Bürgerbeteiligung reagierte die Bundesregierung 2013 mit dem sog. Planvereinheitlichungsgesetz, einer Novelle des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Mit § 25 Abs. 3 des VwVfG wurde die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in die Planungsgesetzgebung eingeführt.²⁰ Dort ist geregelt, dass die Behörden auf Vorhabenträger hinwirken sollen, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Dabei handelt es sich um ein informelles Verfahren. Neben der reinen Anpassung seines eigenen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes an das des Bundes im Rahmen der Simultangesetzgebung, schlug das Land Baden-Württemberg mit dem Landesumweltverwaltungsgesetz (UVwG)²¹ und der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) inklusive Leitfaden für eine neue Planungskultur neue Wege ein.²² Das UVwG führte unterschiedliche Normen des Umweltrechts zusammen und regelt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben im Planfeststellungsverfahren: Der Vorhabenträger soll die im neuen VwVfG des Bundes

19 Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/3360, 11.4.2013.

20 Planvereinheitlichungsgesetz vom 31.5.2013, BGBl. I S. 1388.

21 Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Umweltverwaltungsgesetz (UVwG), <http://um.baden-wuerttemberg.de/?id=7981> (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

22 Staatsministerium Baden-Württemberg, Planungsleitfaden und Verwaltungsvorschrift, <http://www.beteiligungsportal-bw.de/planungsleitfaden> (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

eingeführte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen. Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung wiederum richtet sich an die Landesverwaltung, die sich darin verpflichtet, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei eigenen Projekten durchzuführen. Während sich das UVwG auf den Zeitraum vor der Antragsstellung eines umweltrelevanten Vorhabens bezieht, regelt die VwV die gesamte Projektdauer. Das umfasst erste Vorüberlegungen, das Raumordnungsverfahren, die Genehmigungsverfahren bis hin zur Bauphase (sog. nachlaufende Bürgerbeteiligung). Die VwV wird ergänzt durch den Leitfaden für eine neue Planungskultur. Dieser Planungsleitfaden erfüllt den im Koalitionsvertrag festgelegten Auftrag an die Regierung, Leitfäden zu entwickeln, die innerhalb des bestehenden Rechts Wege für mehr Bürgerbeteiligung ausloten sollen. Für Dritte – also private Vorhabenträger oder auch Kommunen – ist die VwV nicht verpflichtend. Analog zum Bundesverwaltungsverfahrensgesetz wirkt die Landesverwaltung jedoch bei Dritten darauf hin, die Bürgerinnen und Bürger früh einzubinden. Für eine genauere Ausführung der unterschiedlichen Regelungen zur Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung sei auf den Beitrag „Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg“ von Ulrich Arndt hingewiesen, in dem neben der Entstehungsgeschichte der Regelungen auch die Adressaten, die sachlichen Anwendungsbereiche und deren Regelungsgehalt darstellt wird.²³

Mit dem UVwG und der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung hat Baden-Württemberg einen innovativen Beitrag zur Ausgestaltung und Praxis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben geleistet. Deren konkrete Umsetzung, Implementierung und Wirksamkeit wird sich aber erst in den folgenden Jahren zeigen, weshalb bereits jetzt schon Evaluierungen durchgeführt werden.

E. Bürgerbeteiligung und die Verwaltung

Die Debatte in der Öffentlichkeit zeigt, dass kaum Einigkeit darüber besteht, was unter Bürgerbeteiligung zu verstehen sei. Die Staatsrätin und ihre Stabsstelle verfolgen hierbei eine strikte sprachliche Trennung zwischen den konsultativen, beratenden, meist informellen und unverbindli-

23 Ulrich Arndt, Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg, in: VBIBW 2015, S. 192-197.

chen Formen der Bürgerbeteiligung und den dezisiven, verbindlichen und formalisierten Formen der direkten Demokratie (Bürgerentscheid und Volksabstimmung). Um diese Unterschiede auch innerhalb der Landesverwaltung bewusst zu machen, wurde im Rahmen des 20. Führungslehrgangs 2012/2013 der Führungsakademie Baden-Württemberg ein „Leitfaden für Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung“²⁴ entwickelt, der den obigen Leitfaden für eine neue Planungskultur im Wesentlichen ergänzt. Dieser ist zwar auf planfeststellungspflichtige und bundesimmisionsrechtlich relevante Projekte beschränkt, seine Prinzipien lassen sich allerdings analog auf andere Projekte anwenden. Der Leitfaden für Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung bietet dennoch einen wesentlich höheren Abstraktionsgrad. Er erfüllt damit den Zweck einer allgemeinen Handreichung zum Thema Bürgerbeteiligung.

Neben dieser Handreichung hat die Führungsakademie ein Seminar Bürgerbeteiligung in ihr Programm aufgenommen.²⁵ Mit dem Modul „Steuern und Führen von Beteiligungsprozessen“ hat die Führungsakademie ihr Qualifizierungsprogramm für die Mittlere Führungsebene der Landesverwaltung um einen neuen Pflichtteil erweitert. Die Landesbeschäftigten sollen die Hintergründe und methodischen Grundsätze der Bürgerbeteiligung vermittelt bekommen. Neben den Personen, Rollen und Akteuren, die in einem Beteiligungsprozess vorkommen können, wird auch behandelt, welche Rolle die Verwaltung im Beteiligungsprozess hat und was nötig ist, um Verfahren zu initiieren und zu steuern.

Im Jahr 2015 wurde auch das Leitbild der Landesverwaltung überarbeitet, in dem es laut eines Entwurfs aus dem Sommer 2015 unter Punkt 2 „Die Verwaltung als Dienstleister“ heißt:

„Beteiligung und Transparenz herstellen.“

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung handeln transparent und tragen zu demokratischer Willens- und Meinungsbildung bei. Sie binden die Öffentlichkeit frühzeitig in Verfahren ein und zeigen Gestaltung-

-
- 24 Führungsakademie Baden-Württemberg, Leitfaden für Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung, <http://fueak.bw21.de/Downloadbereich/Downloadbereich/Führungslehrgang/Leitfaden%20Bürgerbeteiligung%20in%20der%20Landesverwaltung.pdf> (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).
- 25 Führungsakademie Baden-Württemberg, Qualifizierungsprogramm Mittlere Führungsebene, http://fueak.bw21.de/_iBms/Seminarbereich/Katalog.aspx?tabid=101.0&catid=1333 (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

spielräume auf. Durch Dialog schaffen sie Verständnis und Akzeptanz für ihre Entscheidungen.“²⁶

Die Landesregierung hat vor allem im Bereich der Fortbildungsmaßnahmen den Katalog an Anforderungen an die eigenen Beschäftigten erhöht. Auch wenn nicht alle Beschäftigten in jeder Behörde unmittelbar mit Bürgerinnen und Bürgern oder mit Verbänden in Kontakt kommen, so schärft es doch den Blick für politische Prozesse. Die Beschäftigten sollen in die Lage versetzt werden, Bedarf für Beteiligung zu erkennen und sich gemäß ihren Kompetenzen und Aufgabegebieten adäquat und fachlich in Beteiligungsprozesse einbringen zu können.

F. Bürgerbeteiligung im Regierungshandeln

Neben dem Ausbau der „geregelten“ Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren und der legislativen Stärkung der demokratischen Rechte in der Gemeindeordnung (Bürgerbegehren, Wahlalter etc.) oder im Landesrecht (Volksabstimmung, Informationsfreiheitsgesetz) hat die Landesregierung in einer Reihe von wichtigen oder kritischen Vorhaben Beteiligungsverfahren durchgeführt. Als ein wichtiger Schritt, die Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen sichtbar zu machen und eigene Online-Beteiligung durchführen zu können, hat die Landesregierung die Internetseite www.Beteiligungsportal-BW.de gestartet. Neben Informationen rund um Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, besteht die Möglichkeit für alle Nutzerinnen und Nutzer, Gesetzesentwürfe zu kommentieren, die die Landesregierung in den Landtag einbringen will. Zudem können die Landesministerien das Portal nutzen, um eigene Online-Beteiligungsprozesse durchzuführen. Die Landesregierung erweitert mit dem Portal die bisher durchgeführte Verbändeanhörung im Gesetzgebungsverfahren mit der Möglichkeit, dass sich jede/jeder zu einem Gesetz öffentlich äußern kann. Da allerdings in der Regel nicht auf alle Kommentare zu einem Gesetzentwurf geantwortet werden kann, ist bislang vorgesehen, dass das entsprechende Ressort eine sog. aggregierte Stellungnahme verfasst, in der auf die wesentlichen Punkte der Kommentierung einge-

26 Landregierung Baden-Württemberg, Entwurf „Gemeinsame Anordnung der Ministerien „Leitbild der Landesverwaltung Baden-Württemberg“, https://beteiligung.sportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/IM/150701_Entwurf-Leitbild-Landesverwaltung.pdf (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

gangen wird. Dies gilt analog zu den Vorgaben bei der Verbändeanhörung. Seit Beginn der Plattform wurden bereits über 19 Gesetzesentwürfe online gestellt. Zudem wurden sechs Verfahren durchgeführt, bei denen die Nutzerinnen und Nutzer entweder frühe Eckpunkte von Gesetzesentwürfen bewerten oder Maßnahmenkataloge zum Beispiel zur Klimaanpassung oder zur Luftreinhaltung kommentieren konnten. Das Land Baden-Württemberg ist bestrebt, die Online-Beteiligung neben den bereits etablierten Wegen (zum Beispiel der Verbändeanhörung) in bestehende Verfahren einzubauen. Das Niveau der Online-Beteiligung ist relativ einfach und experimentell, aber in bisher nicht dagewesener Konsequenz. Nur der Landtag von Thüringen hat eine ähnliche Plattform (forum-landtag.thueringen.de) geschaffen, die die Kommentierung von Gesetzesentwürfen im parlamentarischen Prozess ermöglicht.

Neben dem Ausbau der Online-Beteiligung haben die einzelnen Ministerien in wichtigen oder kritischen Vorhaben Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung verstärkt angewendet. Eine Übersicht über diese Vorhaben findet sich auf dem Beteiligungsportal.²⁷ An dieser Stelle sollen nur ein paar Beispiele genannt werden.

Im Frühjahr 2013 diskutierten landesweit rund 300 Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden, Interessengruppen und Organisationen in einem ergebnisoffenen Beteiligungsprozess „Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung für ein Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept“ (BEKO) über Empfehlungen zu den Zielen, Strategien und Maßnahmen in der Energie- und Klimaschutzpolitik des Landes. Sie übergaben der Landesregierung Anfang Mai 2013 insgesamt über 1000 Empfehlungen zu den Strategie- und Maßnahmenvorschlägen. Im Anschluss daran prüften die für die Umsetzung der Maßnahmen zuständigen Ministerien diese Empfehlungen. Um das Ergebnis der Einzelprüfung transparent, übersichtlich und nachvollziehbar zu machen, wurde ein umfangreicher Prüfbericht veröffentlicht. Es zeigte sich, dass knapp ein Drittel der Empfehlungen zumindest teilweise die Aussagen, Strategien oder Maßnahmen im ersten Entwurf des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes bestätigten. Fast ein Viertel der Empfehlungen wurden bei der Fortschreibung des Konzeptes oder späteren Umsetzung berück-

27 *Landesregierung Baden-Württemberg*, Beteiligungsprojekte, <http://beteiligungsportal-bw.de/beteiligungsprojekte> (zuletzt besucht am 27. Juli 2015).

sichtigt. Empfehlungen, die nicht berücksichtigt wurden, wurden einzeln begründet (29 % der Fälle).

Beim sog. „Filder-Dialog S21“ wurden in einem neuartigen Beteiligungsverfahren die Pläne für die Anbindung des Bahnprojekts Stuttgart 21 an den Landesflughafen auf den Fildern erörtert. Bei dem Verfahren wurden neben Verbänden, Bürgerinitiativen, staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren auch sog. Zufallsbürgerinnen und -bürger eingebunden. Diese wurden zufällig aus dem Melderegister gezogen und eingeladen. Leider wurden die im Filder-Dialog ausgesprochenen Empfehlungen nicht von den Projektträgern übernommen. Erst im Jahr 2015 konnten sich die Projektpartner über eine Alternative einigen.

Im Jahr 2012 fand eine Bürgerbeteiligung zur Entwicklungspolitik des Landes unter dem Titel „Welt:Bürger gefragt!“ statt. Der dabei entstandene Strategie-Entwurf wurde von der Landesregierung als ressortübergreifende „Entwicklungspolitische Leitlinien für Baden-Württemberg“ verbindlich festgeschrieben und veröffentlicht.

Die „Engagementstrategie Baden-Württemberg“ wurde im Rahmen eines groß angelegten Beteiligungsprozesses entwickelt. Ziel war es, das bürgerschaftliche Engagement durch verbesserte Rahmenbedingungen zu stärken.

Seit mehreren Jahren sucht das Land einen Standort für eine neue Justizvollzugsanstalt im südlichen Landesteil. Die Landesregierung setzt hierbei auf das Einvernehmen mit den Kommunen. Im Rahmen von Bürgerentscheiden und Beteiligungsverfahren vor Ort setzt die Landesregierung hier auf Transparenz im Verfahren und die faire Diskussion vor Ort.

Weitere Verfahren waren der Runde Tisch zum Pumpspeicherkraftwerk Attdorf, die Projektgruppe zum Ausbau der Rheintalbahn, die Beteiligungsprozesse zum Ausbau der Verkehrswege und zum Radverkehrswegeplan, die Online-Beteiligung zur verfassten Studierendenschaft, die Zukunftskonferenz Musikhochschulen, der Faktencheck zur Rheinquerung bei Karlsruhe, der Beteiligungsprozess zum B27/B28-Anschluss in Tübingen, der Beteiligungsprozess zum Nationalpark Schwarzwald und die Mediation zum Neubau beim Institut für Transurane in Karlsruhe.

Auch wenn in einigen Verfahren die Ergebnisse strittig blieben oder Empfehlungen nicht berücksichtigt werden konnten, so konnte das Land mit diesen Verfahren zeigen, dass auch in der Landespolitik Beteiligungsverfahren möglich sind. Noch obliegt es der Entscheidung der Landesregierung selbst, ob und zu welchem Thema sie ein Beteiligungsprozess initiiert. Idealerweise sollte es in Fällen passieren, in denen Gestaltungsspiel-

räume bestehen und Konflikte absehbar sind oder sich verschärfen könnten. In vielen Kommunen werden mittlerweile Beteiligungssatzungen und -leitfäden entwickelt, die ein Antragsrecht der Bürgerschaft für solche Prozesse einführen. Ob dies eine Vorgehensweise für eine Landesregierung sein kann, sollte geprüft werden.

G. Fazit

Das Land Baden-Württemberg hat mit der Politik des Gehörtwerdens neue Wege beschritten. Noch nie war das Thema so nah an der Politik, wie in den letzten Jahren. Gerade der Austausch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern anderer Landesregierungen zeigt, dass das Thema Bürgerbeteiligung dort ebenfalls eine immer größere Rolle spielt. Baden-Württemberg nimmt hierbei eine Vorbildfunktion ein. Die Reformdebatte in Baden-Württemberg ist auch nicht nur eine Debatte um mehr direkte Demokratie, sondern mehr Bürgerbeteiligung insgesamt. Während in Berlin, Hamburg oder München strittige Projekte per Volksabstimmung oder Volksbefragung geklärt werden sollen, versucht die Landesregierung informelle Bürgerbeteiligung bereits im Vorfeld stärker zu nutzen, damit eine Abstimmung nicht notwendig wird oder die Debatte im Vorfeld sachlich abläuft. Gerade bei der o.g. Suche nach einem JVA-Standort ist dies besonders offensichtlich. Wie auch schon bei der Volksabstimmung zu S 21 wurde beispielsweise eine neutrale Abstimmungsbroschüre seitens des Landes befürwortet und mitfinanziert.

Dort, wo es Gestaltungsspielräume gibt, und bei abstrakten oder wenig kontroversen Vorhaben spielt die Bürgerbeteiligung ihre Stärke aus. Deliberation und Diskurs statt Vorfestlegung und Lobbyismus, Debatte auf Augenhöhe statt der Vortrag von oben herab führen zu politischen Entscheidungen und Maßnahmen, die breiter angelegt und weiter durchdacht wurden. Politische Entscheidungen sind dadurch während der internen und frühen Aushandlungsphase offener für Einflussnahme von Außen – nicht erst danach. Beispiele hierfür sind die Erarbeitung der entwicklungspolitischen Leitlinien oder die Maßnahmen zur Klimaanpassung oder zum Klimaschutz oder der Prozess um eine Engagementstrategie des Landes.

Demgegenüber wird die Ausweitung der direkten Demokratie auf Landesebene und kommunaler Ebene das Potenzial haben, Politik insgesamt responsiver auszurichten. Besteht die Möglichkeit, dass die Bürgerschaft und die in ihr organisierten Gruppen, Politik über Volksabstimmungen

verbindlich mitgestalten, wird die Politik ihre Maßnahmen und ihre Vorhaben so angehen, einen hohen Konsens anzustreben. Was in den letzten Jahren in den Kommunen zu einem Ausbau der Bürgerbeteiligung geführt hat, wird auch für die Landesebene opportun. Die Erfahrungen in anderen Bundesländern, wie Bayern, Hamburg oder Berlin, weisen dabei allerdings nicht in Richtung Schweiz. Dort hatte die Einführung der direkten Demokratie langfristig zu einer Einbeziehung der Opposition in das Regierungshandeln geführt. Die Entwicklung der Konkordanzdemokratie ähnlich wie in den Kommunen oder in der Schweiz mag somit auch für die Landesebene plausibel klingen. Solange sich die Landesregierungen aber auf Mehrheiten in Parlamenten berufen, bleibt die Konkurrenzdemokratie bestehen. Volksabstimmungen und Bürgerentscheide sind erst dann das richtige Instrument, wenn die Bürgerschaft über die grundsätzliche Ausrichtung der Landespolitik oder der Kommune entscheiden sollen. Dem kann Bürgerbeteiligung vorausgehen oder auch später nachfolgen. Im Idealfall führt Bürgerbeteiligung allerdings dazu, dass eine Abstimmung überhaupt nicht angestrebt wird.

Baden-Württemberg hat in der Debatte um den Ausbau der direkten Demokratie und der Bürgerbeteiligung als Experimentierlabor gedient, aber auch langfristige Wege eingeschlagen. Bürgerbeteiligung wurde gesetzlich normiert und in das Regierungshandeln eingebunden. Dies stärkt den Austausch und den Diskurs mit der Zivilgesellschaft und den Bürgerinnen und Bürgern. Direkte Demokratie im Sinne eines verbindlichen Entscheidungsrechts wurde ausgebaut. Gerade die Reform der Kommunalverfassung zeigt, dass die Stärkung der direkten Demokratie nicht mit einer Schwächung der repräsentativen Organe einhergehen muss. Neben anwendungsfreundlicheren Regelungen für Bürgerbegehren und -entscheide wurden Regelungen eingeführt oder verändert, die den deliberativen Austausch positiv beeinflussen sollen, zum Beispiel, indem Einwohneranträge und -versammlungen vereinfacht werden. Jugendliche und Kinder werden in Zukunft bei Angelegenheiten gefragt, die sie betreffen. Gemeinderäte erhielten mehr Rechte und bessere Arbeitsbedingungen. Die Reform zielt somit auf eine Verbesserung der demokratischen Spielregeln für alle ab. Sie weist keinen einseitigen Schwerpunkt zum Beispiel auf die Verbesserung der direkten Demokratie auf. Die grün-rote Landesregierung unter Ministerpräsident Winfried Kretschmann hat erstmalig versucht, Bürgerbeteiligung in einem breiten Sinne systematisch und verbindlich in die Landespolitik aufzunehmen.

