

Bernd J. Hartmann (Hrsg.)

31. Bad Iburger Gespräche

Bürger versus Bürgermeister?
Demokratie und Partizipation
in Stadt und Land

11. November 2020

www.big.uni-osnabrueck.de

Inhalt

Bürger versus Bürgermeister: 31. Bad Iburger Gespräche feiern virtuelle Premiere.....	3
PROFESSOR DR. BERND J. HARTMANN, LL.M. (VIRGINIA)	
Tagungsprogramm.....	5
Eröffnung des Symposiums.....	7
PROFESSOR DR. BERND J. HARTMANN, LL.M. (VIRGINIA)	
Diskussionsbericht (1. Teil).....	13
DIPL.-JUR. ANTJE NEELEN	
Repräsentative und plebiszitäre Demokratie auf Kommunalebene: Ordnungsbedarf im Konkurrenzverhältnis.....	21
PROFESSOR DR. MARTIN BURGI/DR. DANIEL WOLFF, LL.M. (YALE)	
Diskussionsbericht (2. Teil).....	40
DIPL.-JUR. HANNA KEMPER UND DIPL.-JUR. LISA LÜKEN	
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Niedersachsen	53
DR. JOACHIM SCHWIND	
Repräsentative versus plebiszitäre Beschlussfassung: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau.....	69
PROFESSORIN DR. EVA RUFFING	
Diskussionsbericht (3. Teil).....	77
ASS. JUR. FABIAN HENKEL	
Verzeichnis der Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer.....	84

Bürger versus Bürgermeister:

31. Bad Iburger Gespräche feiern virtuelle Premiere

Wie gelingen Demokratie und Partizipation in Stadt und Land? Verändert bürgerschaftliche Partizipation die Rolle der Volksvertretungen und Hauptverwaltungsbeamten? Genießen volksbeschlossene Vorhaben größere Legitimation? Steigert direkte Demokratie die Akzeptanz teurer Großprojekte? Spaltet der Abstimmungskampf die Gesellschaft? Begünstigt Volksgesetzgebung den Populismus?

Diese Fragen direkter Demokratie, genauso grundlegend wie aktuell, sind sowohl wissenschaftlich wie verwaltungspraktisch von großer Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger und ihre Vertreter. Das belegen Volksbegehren zur Artenvielfalt („Rettet die Bienen!“; Niedersächsischer Weg) genauso wie die vielen kommunalen Bürgerbegehren zu Problemen, welche die Menschen vor Ort lösen möchten.

Der Austausch von Wissenschaft und Praxis, Markenzeichen der Gespräche seit 1989, stand auch am 11. November 2020 bei den 31. Bad Iburger Gesprächen im Vordergrund. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen nicht nur aus ganz Niedersachsen, sondern aus halb Deutschland: aus Bayern, Berlin und Bremen, aus Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, aus Schleswig-Holstein und Thüringen, und diskutierten lebendig die Thesen renommierter Experten. Aus der Rechts- und der Verwaltungspraxis, aus der Rechts- und der Politikwissenschaft sprachen Prof. Dr. Martin Burgi (LMU München), Oberbürgermeister Dr. Oliver Junk (Goslar), Dr. Mathias Mittelberg, MdB (Berlin/Osnabrück), Professorin Dr. Eva Ruffing (Universität Osnabrück), Geschäftsführer Dr. Joachim Schwind (Niedersächsischer Landkreistag, Hannover) und Bürgermeister und Bundesgeschäftsführer Mehr Demokratie a.D., Tim Willy Weber (Ottersberg).

Dieser Band enthält einige der Vorträge, die wir gehört haben, und er legt Rechenschaft ab über die Diskussionen, die wir geführt haben. Weil einige

Referenten ohne ausgearbeitetes Manuskript frei vorgetragen haben, sind nicht alle Vorträge wiedergegeben.

Osnabrück, im März 2021

Bernd J. Hartmann

Tagungsprogramm

- 10.00 Uhr Eröffnung des Symposiums**
Professor Dr. iur. Bernd J. Hartmann, Universität Osnabrück
- 10.15 Uhr Repräsentative versus plebiszitäre Beschlussfassung aus Sicht eines Parlamentariers**
Dr. Mathias Middelberg, MdB, Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vorsitzender Landesgruppe Niedersachsen
- 11.00 Uhr Direkte Demokratie in der Kommune: Auswirkung auf Rat und Verwaltung**
Oberbürgermeister Dr. Oliver Junk, Goslar
- 11:45 Uhr Diskussion**
Leitung: Professor Dr. iur. Jörn Ipsen, Universität Osnabrück, Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs a.D.
- 12.30 Uhr Mittagspause**
- 13.30 Uhr Repräsentative versus plebiszitäre Beschlussfassung: Zur „Konkurrenz“ von Amtsträgerschaft und Partizipation**
Professor Dr. iur. Martin Burgi, LMU München
- 14.00 Uhr Direkte Demokratie in der Kommune aus Sicht von „Mehr Demokratie“**
Bürgermeister Tim Willy Weber, Ottersberg, ehemals Bundesgeschäftsführer Mehr Demokratie e.V.
- 14:30 Uhr Diskussion**
Leitung: Professor Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)
- 15.00 Uhr Kaffeepause**
- 15.30 Uhr Direkte Demokratie in der Kommune: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide**
Dr. Joachim Schwind, Geschäftsführer Niedersächsischer Landkreistag
- 16.00 Uhr Repräsentative versus plebiszitäre Beschlussfassung: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau**
Professorin Dr. Eva Ruffing, Universität Osnabrück

16.30 Uhr Diskussion

Leitung: *Professorin Dr. Pascale Cancik, Universität Osnabrück*

17.00 Uhr Schlusswort

Professor Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

17.15 Uhr Ende der Tagung

Eröffnung des Symposiums

Professor Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Meine sehr verehrten Damen, meine sehr geehrten Herren,

seien Sie uns ganz herzlich willkommen zu den Bad Iburger Gesprächen! Auch im Namen meiner beiden Mitveranstalter, Frau Kollegin Cancik und Herrn Kollegen Ipsen, sende ich Ihnen Willkommensgrüße, von wo auch immer Sie zugeschaltet sind. Wir reichen weit: innerhalb Niedersachsens von Apen, Bad Iburg und Bissendorf, Braunschweig und Bramsche über Celle und Hannover bis nach Wietze, und über die Landesgrenzen hinaus nach Bayern, Berlin und Bremen, nach Nordrhein-Westfalen (Münster) und nach Rheinland-Pfalz (Trier), nach Schleswig-Holstein (Segeberg) und nach Thüringen (Eisenach). Wir begrüßen in halb Deutschland – nach Ländern gerechnet – die Bürgermeisterinnen und Landräte genauso herzlich wie die Vertreterinnen und Vertreter der Behörden, Parteien und Verbände, der Anwalt- und der Wissenschaft.

Meine Damen und Herren, ich bin ehrlich: Wir freuen uns in diesem Jahr ganz besonders über Ihre Teilnahme an den Gesprächen! Die 31. sind nämlich die ersten Bad Iburger Gespräche, die virtuell stattfinden, und daher war die Organisation, die sonst auf der drei Dekaden Erfahrung ruht, in diesem Jahr ganz anders und auch aufwändiger als sonst. Aber die Alternative – das steht seit wenigen Wochen fest –, die auch rechtlich gebotene Absage unserer Novembertagung, hätte uns doch sehr betrübt, und ein virtuelles Symposium hat auch Vorteile: Wir können doch tagen, und wir begrüßen auch solche Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die eine Reise nach Osnabrück terminlich nicht hätten einrichten können. Wir verbessern unsere CO₂-Bilanz, und wir konnten den ohnehin geringen Tagungsbeitrag noch weiter senken, weil keine Kosten für Catering anfallen und wir diesen Vorteil gerne an Sie weitergegeben haben.

Die Nachteile des Formats versuchen wir zu kompensieren. Zum Beispiel finde nicht nur ich, dass das Fachgespräch in den Pausen, das Wiedersehen alter Bekannter und das – im positiven Sinn – Netzwerken ein wichtiger Bestandteil der Tagung ist. Daher können Sie Kolleginnen und Kollegen, die Sie im Kreis der Teilnehmer entdecken, im Chat auch einzeln, „privat“, schreiben und grüßen. Und wer das zu kompliziert findet, ist dringend gebeten, gleich die erste Pause um 12:30 Uhr zu nutzen, um die Lieblingskollegin oder den Lieblingskollegen anzurufen – ganz altmodisch auf dem Mobiltelefon.

Diskutieren können Sie aber vor allem in großer Runde. Wir haben – unsere Zeitplanung ist unverändert – nach jedem Vortragsdoppel die Möglichkeit vorgesehen, Fragen zu stellen, Anmerkungen zu ergänzen, Kritik zu üben. Genug zu fragen und zu diskutieren dürfte es geben, ist das Thema unserer Tagung doch kontrovers und aktuell, von grundlegender wie von praktischer Bedeutung.

Kontrovers ist das Thema gleich in einem doppelten Sinn: „Bürger vs. Bürgermeister“ soll den Gegensatz zuspitzen, der Bürgerbegehren regelmäßig zu Grunde liegt. Die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune machen sich die Mühe, ein Bürgerbegehren aufzusetzen, wenn Sie so wollen: „aufzu-begehren“, weil sie der Auffassung sind, dass die Kommune eine Entscheidung, die die Kommune hätte treffen müssen, nicht oder nicht richtig getroffen hat. Hat die Kommune die Entscheidung unterlassen, ist das Bürgerbegehren initiiierend, hat die Kommune die Entscheidung aus Bürgersicht falsch getroffen, ist das Bürgerbegehren kassatorisch.¹ In beiden Fällen besteht ein „struktureller Interessengegensatz“², ein Konkurrenzverhältnis zwischen den Bürgern und ihrer Kommune, zwischen dem Volk und seiner Vertretung, zwischen Bürger und Bürgermeister. Dabei muss die Entscheidung der Kommune keineswegs eine Entscheidung des Hauptverwaltungsbeamten, sondern dürfte regelmäßig eine der Vertretung sein, und auch die

¹ Zu kassatorischen und initiiierenden Bürgerbegehren und den verschiedenen Fristen siehe nur *Hartmann*, in: ders./Mann/Mehde, *Landesrecht Niedersachsen*, 3. Aufl. 2020, § 6 Rn. 76 m.w.N.

² *Hartmann*, *Volksgesetzgebung und Grundrechte*, 2005, S. 195 f.; *Wefelmeier*, *NdsVBl.* 1997, S. 31 (34).

Bürger müssen nicht alle, sondern bloß zu einem bestimmten Teil anderer Ansicht sein.

Aktuell ist unser Thema auch. Als Beleg nenne ich nur das Volksbegehren zur Artenvielfalt. Der Niedersächsische Landtag hat gestern (10. November 2020) „kurz vor knapp“ das Gesetz zur Umsetzung des „Niedersächsischen Weges“ in Naturschutz-, Gewässerschutz- und Waldrecht³ bei zwei Enthaltungen einstimmig verabschiedet. Das Volksbegehren, das nach Angaben der Initiatoren über 138.000 Unterschriften sammeln konnte, enthält Regelungen, die teilweise weitergehen als das nun beschlossene Parlamentsgesetz.⁴ Nach Medienberichten haben die Initiatoren gleichwohl noch gestern erklärt, das Volksgesetzgebungsverfahren nicht fortzusetzen.⁵

Grundlegend für Wissenschaft und Praxis ist unser Thema ebenfalls. Als Beleg der Bedeutung für die Demokratie nicht nur vor Ort beschränke ich mich auf zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Im 96. Band der Amtlichen Sammlung finden Sie den Beschluss des Zweiten Senats aus dem Jahr 1997 zum bayerischen Volksbegehren „Das bessere Müllkonzept“,⁶ das auf eine Änderung des bayerischen Abfallwirtschaftsgesetzes zielte und mir vor vielen Jahren Anlass zu meiner Dissertation „Volksgesetzgebung und Grundrechte“ gab. Die Rechtsprechung hält nun schon über zwei Jahrzehnte. Erst im letzten Jahr hat eine Kammer desselben Senats die „Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens“ als – ich zitiere wörtlich – „in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur betreffenden Gemeinde stehende ‚Amtswalter‘“ – den Begriff „Amtswalter“ setzt das Gericht in Anführungszeichen – angesehen und deshalb die Grundrechtsberechtigung verneint.

Kontrovers und aktuell, grundlegend und praxisrelevant: Wir dürfen sehr gespannt sein, was uns die Referentin und die Referenten zu Demokratie und Partizipation in Stadt und Land zu sagen haben. Wir freuen uns, renommierte Vortragende aus der Politik, aus der Rechts- und Verwaltungspraxis, aus der

³ Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der CDU v. 09.09.2020, LT-Drs. 18/7368.

⁴ Rundblick Nr. 196 v. 03.11.2020, S. 2.

⁵ Rundblick Nr. 201 v. 11.11.2020, S. 1.

⁶ BVerfGE 96, 231 ff.

Wissenschaft und aus der, wie es immer so heimelig heißt, „kommunalen Familie“ gewonnen zu haben. Unsere illustren Vortragenden sind der Grund, warum Sie sich zu unserer Tagung angemeldet haben. Bitte erlauben Sie daher, dass ich die beiden Referenten des ersten Blocks etwas näher vorstelle.

Welche Auswirkungen die direkte Demokratie in der Kommune auf Rat und Verwaltung zeitigt, behandelt Dr. Oliver Junk. Er ist seit 2011 Oberbürgermeister Goslars. Herr Junk stammt aus Frankfurt am Main, hat in Marburg und Bayreuth Rechtswissenschaften studiert und wurde zum Thema „Das Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung“ promoviert. Als Politiker hat er sich schon früh mit dem Thema direkter Demokratie beschäftigt. Dabei ist beachtlich, dass die CDU, deren Mitglied Herr Junk ist, die Instrumente direkter Demokratie, wenn ich das vereinfachen darf, eher distanziert betrachtet. Die CSU dagegen, deren Mitglied Herr Junk zu seiner Zeit in Bayreuth gewesen ist, tritt für Volksbegehren und Volksentscheide ein, Bayern hat davon unter allen sechzehn Ländern die meisten Anwendungsfälle zu bieten.

Herr Junk bewertet direkte Demokratie differenziert. So hat er noch im Jahr 2013 die Bedeutung repräsentativer Demokratie betont, aber zugleich von guten Goslarer Erfahrungen mit einem Bürgerhaushalt berichtet, im Rahmen eines Bündnisses „Bürgermeister für Beteiligung“.⁷ Das Instrument des Bürgerhaushalts erlaubt es den Bürgern, über Kommunalausgaben mitzuentcheiden. Bürgerbeschlossene Ausgaben schmälern den Gestaltungsspielraum von Rat und Verwaltung jedoch unmittelbar. Wir freuen uns vor diesem Hintergrund sehr, dass gerade Herr Junk heute zu diesem Thema sprechen wird, gleich im Anschluss an das Eröffnungsreferat.

Das Eröffnungsreferat behandelt die repräsentative und die plebiszitäre Beschlussfassung aus Sicht eines Parlamentariers. Dr. Mathias Middelberg ist Mitglied des Deutschen Bundestags, Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vorsitzender der Landesgruppe Niedersachsen dieser Fraktion und, wenn Sie so wollen, vom Mitgliedern des

⁷ https://www.youtube.com/watch?v=KoQGA_Qcx5s.

Präsidiums abgesehen in gewisser Weise der höchste Abgeordnete Niedersachsens im wichtigsten Parlament Deutschlands. Herr Middelberg kommt aus Osnabrück, hat an unserer Fakultät Rechtswissenschaften studiert und wurde mit einer Dissertation über den Juristen Hans Calmeyer 2004 promoviert. Herr Middelberg ist seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages und hat seinen Wahlkreis Stadt Osnabrück bislang noch bei jeder Wahl direkt gewonnen.

Im zweiten Block hören wir einen Vortrag, der „Direkte Demokratie in der Kommune aus Sicht von ‚Mehr Demokratie‘“ überschrieben ist. Der Referent, Tim Willy Weber, stammt aus Rendsburg, hat Politikwissenschaft in Marburg und München studiert und ist als Autor über „Volksabstimmung in Europa“ und als Mitbegründer des Vereins Mehr Demokratie hervorgetreten. Seinen Vortrag zugesagt hat Herr Weber, als er noch Bundesgeschäftsführer von Mehr Demokratie e.V. war. Der Verein setzt sich für mehr Bürgerbeteiligung ein und verfolgt satzungsgemäß den Zweck, die Möglichkeiten der Menschen zu verbessern, politisch Einfluss zu nehmen, ausdrücklich auch durch Volksbegehren und Volksentscheid. Es war erst nach der Zusage seines Vortrags, dass Herr Weber Bürgermeister des Fleckens Ottersberg wurde, in diesem Frühjahr, als Kandidat der Freien Grünen Bürgerliste Ottersberg (FGBO), der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen. Seitdem verkörpert Herr Weber unser Tagungsthema „Bürger versus Bürgermeister“ gewissermaßen in einer, in seiner Person. Ich bin deshalb besonders gespannt, wie er in seiner neuen Rolle als Bürgermeister die Instrumente der direkten Demokratie bewertet. Vielleicht werden wir von ihm lernen, wie sich der „strukturelle Interessengegensatz“ zwischen Bürgern und Bürgermeistern, der in einem Bürgerbegehren zum Ausdruck kommt, auflösen lässt.

Die „Konkurrenz“ vom Amtsträgerschaft und Partizipation ist auch Gegenstand des Vortrags des geschätzten Kollegen Martin Burgi aus München. Herr Burgi ist Universitätsprofessor an der Ludwig-Maximilians-Universität und bekleidet dort einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht. Der Referent stammt aus Ulm, hat im Rahmen der einstufigen Juristenausbildung studiert, wurde in Konstanz

promoviert und habilitiert und nach einer Vertretungen im schönen Heidelberg an die Ruhr-Universität in Bochum berufen. Herr Burgi lehnte ehrenvolle Rufe nach Göttingen und sogar an seine Alma Mater Konstanz ab und hat sich erst aus dem Ruhrgebiet verabschiedet, als München rief. Martin Burgi ist für den Deutschen Landkreistag ein Leiter des Professorengesprächs, sitzt in Münster im Kuratorium des Freiherr-vom-Stein-Instituts und ist uns allen aus seinen Veröffentlichungen zum Kommunalrecht bestens bekannt, ich nenne nur das Beck-Lehrbuch „Kommunalrecht“. Lieber Herr Burgi, am Martins-Tag freuen wir uns sehr auf Ihren Vortrag!

Diskussionsbericht (1. Teil)

Von Dipl.-Jur. Antje Neelen

Die Diskussion über die Eröffnungsvorträge von Herrn Dr. Middelberg über „Repräsentative versus plebiszitäre Beschlussfassung aus Sicht eines Parlamentariers“ und Herrn Dr. Junk über „Direkte Demokratie in der Kommune: Auswirkungen auf Rat und Verwaltung“ eröffnet Herr Sternbeck (Bürgermeister a.D. Neustadt am Rübenberge). Dieser betont, dass er sich den gehörten Vorträgen überwiegend anschließen kann. Vor allem teile er die Auffassung der Referenten, dass viele politische Entscheidungen auch im kommunalen Bereich eine gewisse Komplexität aufwiesen und deshalb für die Bürger:innen schwer nachzuvollziehen seien. Außerdem könne seines Erachtens auch auf kommunaler Ebene eine Art „Betroffenendemokratie“ beobachtet werden. Als Beispiel nennt er Eltern, die sich aktiv für Schulen oder Kindergärten einsetzen und dadurch eine höhere Aufmerksamkeit erlangen als solche Bürger:innen, die „nur“ ihre Gemeinschaft leben.

Herr Sternbeck möchte zwei neue Aspekte in die Diskussion einbringen: Zum einen habe er plebiszitäre Elemente auf kommunaler Ebene nicht immer als konstruktiv erlebt. Als Beispiel nennt er den Bürgerhaushaltsprozess, in den sich erfahrungsgemäß nur wenige Bürger:innen einbrächten. Im Falle der Unzufriedenheit mit der Entscheidung des Rates gebe es dann im Nachhinein großen Protest.

Zum anderen möchte er seine positiven Erfahrungen mit einem plebiszitären Element teilen: Die Stadt Neustadt am Rübenberge hatte die Bürger:innen an einem komplizierten Verfahren für ein Großprojekt beteiligt, indem sie zwei gewählte Bürger:innenvertreter:innen in den über ein Jahr dauernden Planungsprozess einbezog. Die Vertreter:innen hätten viele wichtige Anstöße gegeben und die Meinung der Bürger:innen in den Entscheidungsprozess einfließen lassen.

Herr Sternbeck hält eine derartige Bürger:innenbeteiligung für ein wichtiges Instrument, gerade für komplizierte Verfahren. Unter anderem mit Blick auf die derzeitige Coronakrise hält er es für sinnvoll, ein solches Beteiligungsverfahren auch auf Bundesebene zu erwägen. Den Vorteil sieht er vor allem darin, dass gewählte Bürger:innenvertreter:innen eine andere Perspektive auf relevante Fragestellungen hätten und somit mehr Aspekte in den Prozess einfließen könnten.

Herr Dr. Junk nutzt das Thema Coronakrise als Anknüpfungspunkt, um den Nutzen von digitaler Beteiligung der Bevölkerung zu betonen. In der Vergangenheit habe sich Herr Dr. Junk vor allem für die Liveübertragung von Ratssitzungen und Fachausschusssitzungen der Stadt Goslar stark gemacht. Die Initiative stieß dabei auf positive Resonanz in der Bevölkerung. Auch mit Blick auf die Coronakrise hält er es für sinnvoll, Livestreaming-Angebote weiter auszubauen, um mehr Bürger:innen an den Sitzungen beteiligen zu können. Neben der bloßen Übertragung der Sitzungen plädiert er vor allem für das Zulassen direkter Fragen der Bürger:innen vor den Bildschirmen.

Herr Willems (Erster Stadtrat der Stadt Bramsche) möchte mit seinem Beitrag die informatorischen plebiszitären Instrumente in den Fokus der Debatte rücken. Diese seien ausdrücklich von der Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Bürger:innen zu trennen, welche er selbst sehr kritisch sehe. Dagegen halte er die informatorische Beteiligung der Bevölkerung für ausgesprochen wichtig. Zwar sehe er die Gefahr, dass dadurch Erwartungen der Bürger:innen geweckt würden, die mit der endgültigen politischen Entscheidung gegebenenfalls nicht erfüllt werden könnten. Dem könne man aber begegnen, indem die politischen Entscheidungsträger:innen ihre Auffassung ausführlich und nachvollziehbar begründen, vor allem wenn diese von der Auffassung der Mehrheit der Bevölkerung abweicht.

Im Ergebnis plädiert Herr Willems für mehr informatorische Beteiligungen der Bürger:innen und weniger Übertragung von Entscheidungskompetenzen.

Herr Professor Dr. Martin Burgi (LMU München) merkt an, dass sich auf Bundes- und Landesebene in den letzten Jahren Mischformen aus plebisziären und parlamentarischen Elementen herausbildeten. Als Beispiel nennt er das Artenschutzbegehren in Niedersachsen und das „Rettet die Bienen“-Volksbegehren in Bayern. Beide Volksbegehren haben innerhalb kürzester Zeit enorm viele Stimmen gesammelt. Daraufhin haben die Landesregierungen versucht, das Anliegen mit einem entsprechenden Gesetzesentwurf „einzufangen“. Das vom jeweiligen Landesparlament verabschiedete Gesetz sei dann – betrachtet man die politische Genese – weder ein reines Parlamentsgesetz noch ein reiner Volksentscheid. In beiden Beispielen sei eine große Einigkeit zwischen den Initiator:innen des Volksbegehrens und den großen Parteien festzustellen.

In Bayern klagt jedoch die AfD vor dem Verfassungsgerichtshof, weil sie das „Einfangen“ eines Volksbegehrens für verfassungswidrig hält. Sie ist der Ansicht, dass ein Volksbegehren mit der erforderlichen Stimmenzahl zwangsläufig zu einem Volksentscheid führen müsse. Eine sogenannte „Abfanggesetzgebung“ des Parlaments sei nicht zulässig.

Dieses Argument sei nach der Auffassung von Herrn Professor Dr. Burgi nicht ganz von der Hand zu weisen. Schließlich würden die Verfassungen nur den Volkentscheid und das Parlamentsgesetz kennen. Eine Mischform sei zumindest verfassungsrechtlich begründungsbedürftig. Im Ergebnis vertrete er jedoch die These, dass das Parlament nie daran gehindert sein könne, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen. Dies begründet er mit dem Befund, dass die Landesverfassung bzw. das Grundgesetz – anders als die Kommunalverfassungen – keine Sperrfristen für das Tätigwerden der Parlamente enthalten.

Herr Professor Dr. Hartmann (Universität Osnabrück) erklärt in diesem Zusammenhang, dass das Problem der „Abfanggesetzgebung“ in Niedersachsen derzeit nicht diskutiert werde. Das liege unter anderem daran, dass die Abgeordneten der AfD bei zwei Enthaltungen mehrheitlich für den Gesetzesentwurf gestimmt hätten. Außerdem sei sowohl im Kommunalrecht als

auch in der Landesverfassung Niedersachsens die Frage der „Abfanggesetzgebung“ positivrechtlich geregelt.

Tim Willy Weber (Bürgermeister Flecken Ottersberg) stellt zunächst einen Unterschied zwischen den Beiträgen von Herrn Willems und Herrn Dr. Middelberg fest. Herr Willems sehe den Vorteil der direkten Demokratie darin, mithilfe von offensiver Informationsarbeit der Verwaltung Konflikte zu vermeiden. Herr Dr. Middelberg sehe den Vorteil hingegen in der Initiativ- und Korrekturfunktion der direkten Demokratie. Diese Unterscheidung sei in der Diskussion wichtig.

An diese Feststellung schließt er eine Frage an Herrn Dr. Middelberg an: Herr Dr. Middelberg habe in seinem Vortrag die Vermutung geäußert, dass im Grundgesetz aufgrund der unglücklichen Erfahrungen aus der Weimarer Republik die direkte Demokratie nicht geregelt sei. Nun stelle sich Herrn Weber die Frage, warum die Landesverfassungen von Bayern, Bremen und Hessen, die vor dem Grundgesetz erlassen wurden, die direkte Demokratie regeln.

Herr Dr. Middelberg kann sich vorstellen, dass die Länder spezifisch andere Erfahrungen gemacht haben. Man könne jedenfalls feststellen, dass die Neigung, ein starkes Parlament zu schaffen, damals stark ausgeprägt gewesen sei.

Frau Professorin Dr. Cancik (Universität Osnabrück) stellt eine Frage an Herrn Dr. Middelberg. Zunächst sei sie mit ihm einig, dass eines der Probleme bei der Konzeption von direktdemokratischen Mitentscheidungen das Problem der Verantwortlichkeit sei. Während man parlamentarische Verantwortlichkeit rein konzeptionell in den Griff bekommen könne, sei das bei direktdemokratischen Elementen schwerer.

Man müsse aber beachten, dass in der Praxis für die Bürger:innen schwer zu erkennen sei, worin parlamentarische Verantwortlichkeit bestehe. Damit sei die Möglichkeit, die Verantwortlichen abzuwählen, eine eher theoretische.

In jedem Fall könne man einen großen Informationsbedarf Richtung Parlament erkennen. Dieser zeige sich nicht zuletzt anhand der Klagen auf Informationen gegenüber dem Bundestag.

Außerdem könne sie sich vorstellen, dass die Rufe nach direktdemokratischen Elementen auch darauf zurückzuführen seien, dass die intensive parlamentarische Arbeit nicht ausreichend sichtbar sei.

Diese Befunde führen sie zu der Frage, was Parlamente tun können, um ihre Arbeit sichtbarer zu machen und gegenüber der Bevölkerung zu vermitteln.

Herr Dr. Middelberg weist auf die wesentliche Rolle der Medien bei der Vermittlung von Parlamentsarbeit hin. Gerade die neu aufgekommenen sozialen Medien hätten eine hohe Bedeutung. Er sei skeptisch, ob eine verbesserte Informationsarbeit durch das Parlament auch entsprechend von den Medien aufgenommen würde.

Ein erhebliches Problem sehe er in der Tatsache, dass Kompetenzverteilungen häufig nicht nachvollziehbar seien. Außerdem gebe es zu viele Mischfinanzierungen, die eine klare Zuordnung von Verantwortung unmöglich machten.

Seiner Meinung nach sei der Schlüssel für eine bessere Nachvollziehbarkeit die klare Trennung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

Frau Professorin Dr. Cancik reagiert auf die Ausführungen von Herrn Dr. Middelberg mit einer konkreten Frage. Sie möchte wissen, ob er es hilfreich fände, unmittelbare Beteiligungskonzepte auf Bundesebene einzuführen. Denkbar wäre, ein sogenanntes „Agendasetting“, eine Möglichkeit, aus der Bürger:innenschaft bestimmte Themen auf die Tagesordnung des Parlamentes zu setzen. Ein solches „Agendasetting“ würde einen weiteren Kommunikationskanal zwischen Parlament und Bevölkerung öffnen.

Im Rahmen der parlamentarischen Debatte über die gesetzten Themen habe man dann auch die Möglichkeit, die oft komplizierten Zuständigkeitsfragen näher zu erörtern.

Herr Dr. Middelberg erklärt sich aufgeschlossen gegenüber dieser Möglichkeit der Bürger:innenbeteiligung. Er gibt jedoch zu bedenken, dass das sogenannte „Agendasetting“ bereits über die sozialen Medien erfolge. Dies habe man im Zusammenhang mit der letzten Europawahl gesehen, als sich die CDU mit den Aussagen des Youtubers Rezo habe beschäftigen müssen. Ein weiteres Beispiel seien die klimapolitischen Forderungen von Greta Thunberg, die in der Politik breit diskutiert worden seien.

Er sei daher davon überzeugt, dass das „Agendasetting“ im materiellen Sinne längst über die Medien stattfinde. Diese habe ein enormes Potenzial, die Politik unter Druck zu setzen. Nichtsdestotrotz halte er das „Agendasetting“ in einem geregelten Verfahren für eine gute Möglichkeit der Bürger:innenbeteiligung.

Herr Professor Dr. Hartmann fasst zusammen, dass Frau Professorin Dr. Cancik und Herr Dr. Middelberg soeben die repräsentative und direkte Demokratie am Maßstab der Verantwortlichkeit im Sinne der Abwählbarkeit verglichen hätten. Dabei hätte unausgesprochen im Hintergrund gestanden, dass der Volksgesetzgeber nicht abgewählt werden könne. Herr Professor Dr. Hartmann möchte in diesem Zusammenhang zu bedenken geben, dass in der Demokratietheorie die personelle Verantwortlichkeit nur ein Modus der demokratischen Legitimation sei. Daneben gebe es noch die sachliche Legitimation durch das Gesetz im Sinne der Abänderbarkeit des Gesetzes. Diese Legitimation sei bei der Volksgesetzgebung ebenso gegeben wie bei der Gesetzgebung des Parlaments.

Herr Schwind (Geschäftsführer des Niedersächsischen Landkreistags) möchte Herrn Dr. Middelberg in seinen Ausführungen zum Thema Ebenentrennung und Verantwortlichkeit zustimmen.

Er ist der Ansicht, dass es auf allen Ebenen schwer sei, den Bürger:innen zu vermitteln, wer für bestimmte Entscheidungen verantwortlich ist. Ein großes Problem sieht er in der weit verbreiteten Mischfinanzierung von Bund und Ländern. Dies macht er am Beispiel der Digitalisierung der Schulen deutlich. In diesem Zusammenhang sei es selbst für Expert:innen schwer zu erkennen, wie sich die Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufteilen.

Insgesamt habe das sogenannte Direktdurchgriffsverbot schon für mehr Klarheit in der Verteilung der Verantwortlichkeiten gesorgt, es gebe aber immer noch Verbesserungsbedarf.

Herr Halfter (Bürgermeister der Gemeinde Bissendorf) merkt an, dass auf kommunaler Ebene bereits die direkteste Demokratieform gelebt werde.

Insbesondere über die sozialen Medien würden die Bürger:innen politische Entscheidungen erheblich beeinflussen. Dies sei insofern bedenklich, als dass in den sozialen Medien überwiegend Partikularinteressen vertreten und gehört werden. Politische Entscheidungen müssten sich aber am Allgemeinwohl orientieren.

Sowohl Herrn Junk als auch Herrn Dr. Middelberg wird die Gelegenheit für ein Schlusswort gegeben.

Herr Junk geht in seinem Schlusswort zunächst auf die zuvor vielfach zitierte Ebenentrennung ein. Auf kommunaler Ebene sei es ein Problem, dass der/die Bürgermeister:in aus Sicht der Bevölkerung für alles verantwortlich sei, was in der Gemeinde passiert, auch wenn die entsprechenden Entscheidungen beispielsweise von einem Regionalverband, einem Landkreis oder einem Landesparlament getroffen wurden.

Insbesondere in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Tourismus, ÖPNV und Regionalentwicklung gebe es inzwischen aufgrund der Vielzahl von

Gremien ein Durcheinander von Verantwortlichkeiten. Dadurch würden Parallelebenen geschaffen und Unsummen an Zeit und Geld verschwendet. Die sozialen Medien bezeichnet Herr Junk als „Fluch und Segen zugleich“. Es helfe aber nicht weiter, die sozialen Medien zu meiden. Vielmehr sollte man die Chance ergreifen, über die sozialen Medien das Interesse von jungen Menschen für politische Prozesse zu wecken.

Im Übrigen finde er es falsch, jede geringere Wahlbeteiligung als Krise der Demokratie zu werten. Es sei wichtig, stets zwischen zufriedenen Nichtwähler:innen und unzufriedenen Nichtwähler:innen zu unterscheiden. Insgesamt sei er der Ansicht, dass die demokratischen Prozesse auf allen Ebenen gut funktionieren.

Herr Dr. Middelberg nutzt sein Schlusswort, um zu betonen, dass Verfahren selbstverständlich demokratisch ablaufen und die Betroffenen entsprechend beteiligt werden müssen. Nichtsdestotrotz müssten Verfahren immer auch effizient sein. Aus diesem Grund halte er das repräsentative Prinzip für den richtigen Weg, politische Entscheidungen zu treffen. Additiv könne er sich aber direktdemokratische Elemente wie das „Agendasetting“ auf Bundesebene durchaus vorstellen. Man müsse nur neben der Demokratiefestigkeit der Verfahren ebenso deren Effizienz im Auge behalten. Ein politisches System müsse Erfolge produzieren, damit sich die Menschen daran beteiligen wollen. Außerdem müsste man darauf achten, im internationalen Vergleich, beispielsweise mit China, wettbewerbsfähig zu sein.

Repräsentative und plebiszitäre Demokratie auf Kommunalebene: Ordnungsbedarf im Konkurrenzverhältnis

*Prof. Dr. iur. Martin Burgi/Dr. Daniel Wolff, LL.M. (Yale)**

Das Verhältnis zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf Ebene der Gemeinden und Kreise stellt sich als Konkurrenzverhältnis dar, das rechtlicher Ordnung bedarf. Damit die Vorteile beider Spielarten der Demokratie zum Tragen kommen, sie sich nicht in dysfunktionaler Weise behindern und in der Folge Effektivität sowie Akzeptanz der kommunalen Demokratie beschädigt werden, muss ihr Verhältnis rechtlich behutsam austariert und koordiniert werden. Die nachfolgende Analyse bezieht sich ausdrücklich nur die kommunale Ebene, adressiert also nicht die davon durchaus abweichenden Relationen zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf Bundes- und Landesebene. Außerdem wird vornehmlich das institutionelle Verhältnis beider Demokratieformen beleuchtet.¹ Angesprochen sind damit vor allem die Tätigkeit der Amtsträger in den kommunalen Kollegialorganen (Vertretung, Gemeinde- bzw. Stadtrat) sowie die Partizipationsmöglichkeiten der Gemeindebürger in den verfassten Entscheidungsformen direkter Demokratie, also vornehmlich Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.² Nicht im Detail behandelt werden hingegen Fragen des Umgangs mit Ratsbeschlüssen einerseits, gegenläufigen Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden andererseits in konkreten Einzelfällen.³

* *Martin Burgi* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht an der LMU München. *Daniel Wolff* ist dort Akademischer Rat a. Z. Dieser Beitrag ist außerdem in den *Niedersächsischen Verwaltungsblättern* erschienen (NdsVBl. 2021, S. 65 ff.).

¹ Zur Verwendung des Begriffs „direktdemokratische Institutionen“ siehe *Karr*, Institutionen direkter Demokratie in den Gemeinden Deutschlands und der Schweiz, 2003, 28 ff.

² Zu weiteren, im Folgenden nicht thematisierten Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger auf Kommunalebene siehe *Schliesky*, AfK 37 (1998), 308 (311 ff.).

³ Vor diesem Hintergrund steht auch der Umgang der Rechtsprechung mit den einschlägigen Vorschriften in den Kommunalverfassungen der Länder nicht im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung; siehe dazu etwa *Schoch*, NVwZ 2014, 1473 ff.; *Oebbecke*, Die Verwaltung 37 (2004), 105 ff.

I. Die Perspektive eines *ordnungsbedürftigen* Konkurrenzverhältnisses

Im Ausgangspunkt ist festzustellen, dass es zwischenzeitlich in allen Gemeinde- und Kreisordnungen Vorschriften zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gibt, nachdem jahrzehntelang nur einzelne Bundesländer Elemente plebiszitärer Demokratie normativ verankert hatten (z.B. in Niedersachsen in §§ 31 ff. NKomVG).⁴ Parallel zu dieser positivrechtlichen Evolution haben sich auch die Frontlinien der juristischen Debatte verschoben. Wurde früher die Daseinsberechtigung plebiszitärer Elemente in den Kommunalverfassungen noch prinzipiell in Frage gestellt, und somit über das „Ob“ plebiszitärer Demokratie auf Gemeindeebene diskutiert, geht es heute nur noch um das rechte Maß und die Ausgestaltung direktdemokratischer Elemente, also um die Frage nach dem „Wie“.⁵ Diese Entwicklung spiegelt sich wiederum in den politischen Debatten in den Landtagen wider, wo immer wieder ein legislatives „Feintuning“ der die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide betreffenden Normen erfolgt. Erweiterungen direktdemokratischer Elemente in den Kommunalverfassungen sind in den letzten Jahren etwa in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Thüringen vorgenommen worden.⁶

1. Anlässe dafür, einen analytischen Blick auf den Ordnungsrahmen des Konkurrenzverhältnisses zu werfen

Anlass, sich dem Verhältnis von repräsentativen zu plebiszitären Demokratieelementen zuzuwenden, bieten drei nicht nur in der wissenschaftlichen Diskussion, sondern gerade auch im politischen Raum und in der öffentlichen Debatte beklagte Entwicklungen. Zum einen ist dies die vermehrt

⁴ Vor 1990 kannte lediglich das Landesrecht Baden-Württembergs Bürgerbegehren und Bürgerentscheide; siehe dazu etwa Aker, VBIBW 2011, 455 (455); siehe zur Entwicklung im Bundesvergleich Henneke, ZG 1996, 1 (1 ff.).

⁵ Vgl. Mehde, in: ders./Seckelmann, Zum Zustand der Demokratie, 2017, 89 (89 f.); siehe auch Zöllner, BayVBl. 2013, 129 (129 f.). Die allgemeine Debatte über das Für und Wider direkter Demokratie ist hingegen seit Jahren weitgehend stabil; so zu Recht Möstl, VVDStRL 72 (2013), 355 (360) und konkret für die Kommunalebene Henneke (Fn. 4), 3.

⁶ Vgl. Burgi, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2019, § 11 Rn. 32.

beschriebene Krise der repräsentativen Demokratie und die damit einhergehende sog. Politikverdrossenheit.⁷ Damit zumindest lose hängt die zweite vielfach diagnostizierte Krise zusammen, nämlich diejenige des Ehrenamts, konkret auf der Ebene kommunaler Mandate („bürgerschaftliche Abstinenz“).⁸ So wird es zunehmend schwieriger, Kandidaten für kommunale Wahlämter zu gewinnen. Als Gründe werden die damit verbundene erhebliche Zeitbelastung, die Zunahme von Anfeindungen und Drohungen gegenüber Mandatsträgern und nicht zuletzt die schwierige Vereinbarkeit eines kommunalen Wahlamtes mit familiären und beruflichen Verpflichtungen genannt.⁹ Ein drittes, verstärktes Nachdenken über das Konkurrenzverhältnis provozierendes Phänomen ist das zu beobachtende Abflauen der Euphorie über plebiszitäre Formen der Demokratie und damit auch über deren weiteren Ausbau. Dadurch entsteht Raum für eine nüchternere Sichtweise, nach der die direkte Demokratie durchaus auch als (mit-)verursachender Faktor wahrgenommen werden kann.

Die somit geforderte verstärkte Reflexion des demokratischen Konkurrenzverhältnisses kann die nach mehreren Jahren der praktischen Erprobung gesammelten Erfahrungen mit der direkten Demokratie auf Kommunalebene fruchtbar machen. Tut sie dies, sind realitätsnahe Forschungsergebnisse zu erwarten, die politischen Entscheidungsträgern tatsächlich dabei helfen können, die notwendigen rechtlichen Anpassungen zu erkennen und in die Wege zu leiten. Vor diesem Hintergrund gilt es, das vor allem durch Politikwissenschaftler gesammelte und aufbereitete empirische Material zu sichten und in die juristische Analyse zu integrieren.

2. *Positive und negative Implikationen des Konkurrenzverhältnisses*

Das Konkurrenzverhältnis von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie erzeugt zweifelsohne Spannungen und Reibungsverluste, verringert der Ausbau direkter Demokratie doch stets die Räume, die bislang der

⁷ Siehe dazu statt aller den ausgewogenen Beitrag von *Kleinert*, *ApuZ* 2020, 38 f.

⁸ So die verwendete Begrifflichkeit bei *Prantl*, *Es grassiert eine neue bürgerschaftliche Abstinenz*, *SZ* v. 13.9.2019.

⁹ Siehe eingehend zur (häufig fehlenden) Vereinbarkeit von kommunalpolitischem Engagement mit Beruf und Familie *BMFSFJ*, *Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen*, 2014.

repräsentativen Demokratie zur Verfügung standen und umgekehrt.¹⁰ Diese Spannungen im Wettbewerb zweier Demokratieformen¹¹ können selbst durch ein optimales regulatorisches Austarieren nicht vollumfänglich beseitigt werden und sollen dies bei genauerem Hinsehen auch gar nicht. Sie sind nämlich in gewissen Grenzen durchaus gewollt,¹² wird doch durch das Konkurrenzverhältnis eine Art Wettstreit um die Identifikation der für die jeweilige Kommune maßgeblichen Gemeinwohlbelange ermöglicht.¹³ Aus der Sicht der Gemeindebürger erhöht sich so die Optionenvielfalt politischer Lösungsansätze.¹⁴

Neben dieser produktiven Komponente des Konkurrenzverhältnisses existieren allerdings auch eine Reihe dysfunktionaler Aspekte, zu deren Beseitigung bzw. Abschwächung ein rechtlicher Ordnungsrahmen zwingend erforderlich ist. Dazu gehört zunächst, dass plebiszitäre Elemente automatisch zur Einschränkung des – in der Literatur sog. – „Rechts auf Repräsentation“ führen. Damit gemeint ist die legitime Erwartung der Mehrheit der Bürger, gut repräsentiert zu werden und ihren politischen Beitrag vor allem durch die Wahl zu leisten, ansonsten eher unpolitisch und demzufolge nicht dazu verpflichtet zu sein, einen signifikanten Teil ihrer Freizeit mit der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zu verbringen.¹⁵

Ferner führt die Eröffnung einer zweiten demokratischen Betätigungsmöglichkeit in Gestalt plebiszitärer Mitwirkungsoptionen – wie die Praxis zeigt – zwar vereinzelt zu einem verstärkten Engagement in politischen Parteien und in politischen Wahlämtern. Aufs Ganze gesehen ist aber doch eine weitere Schwächung der Parteiendemokratie (und selbst der parteiunabhängigen Wählervereinigungen) zu beobachten, da das punktuelle Engagement für ein politisches Vorhaben, das mit Hilfe direktdemokratischer Hebel realisiert

¹⁰ Vgl. etwa *Mehde* (Fn. 5), 89.

¹¹ Die Wettbewerbsmetapher findet sich auch bei *Schuler-Harms*, *VVDStRL* 72 (2013), 417 (431).

¹² Vgl. statt vieler *Erbguth*, in: Henneke, *Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung*, 1996, 115 (134); wohl a.A. *Mehde* (Fn. 5), 102.

¹³ Ähnlich *Dreier/Wittreck*, in: *Feld et al., Jb. f. direkte Demokratie* 2009, 2010, 11 (39) sowie *Hager*, *VerwArch* 84 (1993), 97 (98).

¹⁴ Vgl. *Burgi* (Fn. 6), § 11 Rn. 33.

¹⁵ So zu Recht *Krings*, in: *Baus/Montag, Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie“*, 2012, 13 (18 f.).

werden kann, häufig die zeitschonendere, motivierendere und erfolgsversprechendere Engagementperspektive bietet.¹⁶ Wird diese Entwicklung auf die Spitze getrieben, droht den um Interessenausgleich bemühten Parteien und den auf das Allgemeinwohl verpflichteten kommunalen Wahlämtern¹⁷ letztlich der Nachwuchs auszugehen. Insoweit ist daran zu erinnern, dass eine klassische, womöglich sogar die wichtigste und weiterhin unverzichtbare Form der Bürgerbeteiligung die Mitwirkung in (und Neugründung von) politischen Parteien und politischen Gruppierungen ist.¹⁸

Schließlich gefährden direktdemokratische Entscheidungen den für die repräsentative Demokratie konstitutiven Verantwortungszusammenhang zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsfolgen,¹⁹ d. h. den Grundsatz, dass demokratische Entscheidungen gegenüber den Betroffenen von jemandem verantwortet werden müssen. Das Gemeindevolk kann die getroffene Entscheidung nicht verantworten und sich für sie bei der nächsten Wahl nicht zur Rechenschaft ziehen lassen.²⁰

Der rechtliche Ordnungsrahmen hat somit nicht die Aufgabe, das Konkurrenzverhältnis zum Verschwinden zu bringen. Vielmehr muss das zu entfallende Wettbewerbsrecht der Demokratie²¹ versuchen, diese Spannungen produktiv auszubalancieren und repräsentative und direkte Demokratie funktionsgerecht miteinander zu verzahnen,²² sodass im Ergebnis ein „Mehr“ und kein „Weniger“ an Demokratie zu konstatieren ist.²³

II. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Die zur verfassungsrechtlichen Beurteilung direkter Demokratie maßgeblichen Normen finden sich in Art. 20 GG und Art. 28 GG. Art. 20 Abs. 2 S. 2

¹⁶ Vgl. *Bogumil/Holtkamp*, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, 2013, 209.

¹⁷ Siehe zur Zuständigkeit staatlicher Leitungsorgane für das Allgemeine *Böckenförde*, Demokratie und Repräsentation, 1983, 25.

¹⁸ Vgl. *Krings* (Fn. 15), 23 f.

¹⁹ Vgl. *Schmitt Glaeser*, DÖV 1998, 824 (831).

²⁰ Vgl. etwa *Linden*, in: Mehde/Seckelmann, Zum Zustand der Demokratie, 2017, 63 (71 f.).

²¹ Von einem „demokratischen Kollisionsrecht“ spricht *Unger*, AöR 139 (2014), 80 (120).

²² Vgl. *Wittreck*, in: ders., Volks- und Parlamentsgesetzgeber: Konkurrenz oder Konkordanz?, 2012, 9 (17).

²³ Ähnlich *Linden* (Fn. 20), 71 f.; siehe auch *Streinz*, Die Verwaltung 16 (1983), 293 (306 f.) sowie *Mu-ckel*, NVwZ 1997, 223 (227).

GG sieht die Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk in zwei Modi vor, namentlich in Wahlen und Abstimmungen, womit sowohl repräsentative als auch plebiszitäre Demokratieelemente angesprochen sind. Die daraus folgende prinzipielle Statthaftigkeit beider Demokratieformen gilt nach dem in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG statuierten Homogenitätsprinzip auch für die verfassungsmäßige Ordnung der Länder, die in ihren Landesverfassungen nahezu durchgehend deutlich weitergehende direktdemokratische Elemente als im Grundgesetz vorsehen.²⁴ Spezifisch mit Blick auf die Kommunalebene bestimmt das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 S. 2, dass das Volk in Kreisen und Gemeinden eine durch Wahl hervorgehende Vertretung haben muss, womit die Notwendigkeit repräsentativer Demokratie auch auf Ebene der Kommunen festgeschrieben wird. Eine spezifische Aussage zu direkter Demokratie auf Kommunalebene enthält das Grundgesetz hingegen nicht, auch wenn Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG die Ersetzung des nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG grundsätzlich vorgesehenen Kollegialorgans durch eine Bürgerversammlung – als Ausnahme – ermöglicht.²⁵ Dieser Formulierung eine verfassungsrechtliche Aussage zugunsten verstärkter Bürgerbeteiligung zu entnehmen, hieße den Wortlaut zu überdehnen. Zur für das Konkurrenzverhältnis maßgeblichen Frage der Platzierung direktdemokratischer Elemente neben dem Handeln der Volksvertretung sagt Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG nichts aus.²⁶

Der referierte Normenbestand wird für das Konkurrenzverhältnis auf Bundesebene nach weiterhin deutlich überwiegender Auffassung dahingehend interpretiert, dass die repräsentative gegenüber der plebiszitären Demokratie vorrangig ist, finden sich im Grundgesetz detaillierte Regelungen doch lediglich für das Gesetzgebungsverfahren und – mit Einschränkungen – zur Bundestagswahl, wohingegen der Verfassungsgeber davon Abstand genommen hat, allgemeine Normierungen zu Plebisziten ins Grundgesetz zu integrieren.²⁷ Dieser Vorrang schlägt allerdings mit Blick auf Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG nicht zwangsläufig auf die Landes- und Kommunalebene durch, wo die Möglichkeit eröffnet ist, repräsentative und

²⁴ Hinweise auf plebiszitäre Elemente finden sich im Grundgesetz ansonsten nur in Art. 29, 118 und 118a.

²⁵ Vgl. *Huber*, AöR 126 (2001), 165 (175 u. 182-184).

²⁶ So treffend *Erbguth* (Fn. 12), 124; a.A. *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2013, Kap. 9 Rn. 29.

²⁷ Vgl. statt vieler und m.w.N. *Möstl* (Fn. 5), 367 f.; a.A. mit bedenkenswerten Argumenten *Dreier/Wittreck* (Fn. 13), 16 ff.

plebiszitäre Elemente prinzipiell gleichrangig in den Landes- und Kommunalverfassungen vorzusehen und damit ein deutlich größeres Gewicht auf direktdemokratische Elemente zu legen, als dies auf Bundesebene der Fall ist.²⁸ Insoweit kommt den Landes(verfassungs-)gesetzgebern grundsätzlich ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit zu.²⁹

Auf Kommunalebene ist mit Blick auf Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG allerdings zu beachten, dass die Arbeitsfähigkeit des gewählten kommunalen Kollegialorgans effektiv gewährleistet sein muss.³⁰ Vor diesem Hintergrund müssen direktdemokratische Elemente kommunalverfassungsrechtlich so verfasst werden, dass sie die Arbeit des Rats/der Vertretung im Hinblick auf Quantität und Qualität nicht unmöglich machen bzw. über Gebühr beeinträchtigen und damit lähmen.³¹ Insoweit fordert das Grundgesetz, dass plebiszitäre Elemente in den Kommunalverfassungen der Länder primär eine exzeptionell-punktuelle Ergänzungsfunktion aufweisen, nicht hingegen eine generelle Kontroll- und Mitgestaltungsfunktion.³²

Für ein solches Verständnis streitet auch, dass der vermeintlich schroffe Gegensatz zwischen repräsentativer und plebiszitärer bzw. partizipativer Demokratie auf der kommunalen Ebene weniger deutlich ausfällt.³³ Kommunale *Selbstverwaltung* bedeutet nämlich bereits, dass die von der kommunalen Aufgabenerfüllung Betroffenen an ihr sowie an der vorangehenden Willensbildung mitwirken (sog. Betroffenenmitwirkung). Insoweit ist der einzelne Bürger im Kontext der kommunalen Selbstverwaltung anders als in der Bundes- und Landespolitik nicht auf die Rolle eines weitgehend unbeteiligten Zuschauers beschränkt, sondern von vornherein Mitgestalter der kommunalen Politik. Dahinter steht die Vorstellung, dass die Einbindung der Betroffenen dabei hilft, deren Sach- und Ortsnähe, Motivation und

²⁸ Vgl. etwa *Erbguth* (Fn. 12), 123; wohl a.A. *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, Gutachten D zum 69. DJT (2012), D 19.

²⁹ Vgl. *Brüning*, Der Landkreis 2013, 256 (258); siehe auch *Huber* (Fn. 25), 177.

³⁰ Siehe auch BayVerfGH, BayVBl. 1997, 622 (625); siehe dazu *Knemeyer*, DVBl. 1998, 113 (114); *Blanke/Gutschlag*, JZ 1998, 653 (656 f.).

³¹ Vgl. bereits *Streinz* (Fn. 23), 302 f.

³² So überzeugend *Möstl* (Fn. 5), 361 ff.; siehe spezifisch für die Kommunalebene *Henneke*, DVBl. 1995, 1064 (1068); *Lange* (Fn. 26), Rn. 30.

³³ Vgl. *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 775.

Einsatzbereitschaft zu mobilisieren und für eine erfolgreiche Erfüllung von Verwaltungsaufgaben nutzbar zu machen.³⁴ Insoweit stellt sich bereits die Kommunalwahl in gewisser Weise als Element partizipativer Demokratie dar, dem die weiteren partizipativ-plebiszitären Elemente, namentlich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, an die Seite gestellt sind. Letzterer bedarf es somit aber, anders als auf Bundes- und Landesebene, nicht zwingend, um überhaupt Mitgestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Aus der den plebiszitären Elementen somit zukommenden punktuellen Ergänzungsfunktion folgt, dass die repräsentative Beschlussfassung als demokratisches Standardmodell gesetzt ist und diesbezügliche Modifikationen weder möglich noch veranlasst sind. Die latente Gefahr der Beeinträchtigung und Gefährdung dieser partizipativ konzipierten, aber im Kern repräsentativ operationalisierten Ordnung durch die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten fordert den Landesgesetzgeber zur Beobachtung und ggf. zum Handeln auf, d. h. zu einer immer wieder angepassten Neuordnung des Konkurrenzverhältnisses.

III. Kommunalspezifische Stärken-/Schwächenanalyse der direktdemokratischen Partizipation

1. Die kommunale Perspektive auf die Diskussion über das Für und Wider plebiszitärer Demokratie

Auf Bundes- und Landesebene wird zugunsten der Einführung bzw. Stärkung direktdemokratischer Verfahren auf die dadurch bewirkte Verringerung der Distanz zwischen Volk und Repräsentanten verwiesen. Ob diesem Gesichtspunkt auf Kommunalebene und insbesondere in dörflichen Gemeinden die gleiche Bedeutung zukommt, ist zumindest zweifelhaft, kann dort doch von der Entrücktheit der Amtsträger von der Einwohnerschaft kaum die Rede sein.³⁵ Ein weiteres auf Kommunalebene weniger durchschlagkräftiges Argument betrifft die vermeintlich höhere Akzeptanz plebiszitärer

³⁴ Vgl. *Burgi* (Fn. 6), § 2 Rn. 8 ff.

³⁵ Wohl a.A. *Hager* (Fn. 13), 97 (98).

Entscheidungen.³⁶ Empirische Untersuchungen konnten dieses Argument mit Blick auf die Praxis in den Kommunen nämlich nicht stützen. Zwar zeigte sich, dass Bürgerentscheide die Responsivität der Mandatsträger erhöhen. Zu einer für die Gemeindebürger akzeptablen Problemlösung leisten sie jedoch „keinen entscheidenden Beitrag“.³⁷

Umgekehrt überzeugt der (ohnehin problematische)³⁸ Einwand gegenüber direkter Demokratie, dass sich politische Fragestellungen aufgrund ihrer Komplexität nicht für eine Entscheidung durch die Bürgerschaft eignen sollen, auf Kommunalebene erst recht nicht. Gerade in kleinen und mittleren Kommunen ist schwer zu erkennen, dass die ehrenamtliche Kommunalpolitik eine derart „hohe Komplexitätsverarbeitung generiert“, die völlig außerhalb des Verstehenshorizonts des gemeinen Bürgers läge.³⁹ Schließlich spielt auch das auf höheren staatlichen Ebenen virulente Problem des „Beteiligungselitismus“ auf der Kommunalebene eine weniger gravierende Rolle. Beteiligungselitismus bezeichnet hier die Beobachtung, dass die Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen in aller Regel deutlich höher ausfällt als die Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren und deshalb zu befürchten ist, dass die politisch deutlich engagiertere, ressourcenstärkere, gebildete und artikulationsfähige Mittel- und Oberschicht entsprechende Verfahren vor allem zur Verfolgung ihrer Partikularinteressen initiiert und im Abstimmungsprozess signifikant stärker mitwirkt.⁴⁰ Als Faustformel soll dabei gelten: je geringer die Wahlbeteiligung, desto höher die soziale Selektivität zuungunsten der unteren Schichten.⁴¹ Auf Kommunalebene ist jedoch zu bedenken, dass die Wahlbeteiligung hier zumeist schwächer ausfällt und der Mittel- und Oberschicht in der Folge nicht nur eine tragende Rolle als Initiator und Motor direktdemokratischer Initiativen zukommt, sondern sie

³⁶ So die empirisch gestützte These von *Towfigh et. al.*, *Public Choice* 167 (2016), 47 ff., die freilich nicht durchgängig zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen unterscheiden.

³⁷ So *Brockmann/Holtkamp/Noe*, in: *Holtkamp, Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland*, 2016, 63 (204 f.).

³⁸ Siehe dazu *Dreier/Wittreck* (Fn. 13), 26 ff.

³⁹ Siehe dazu *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 208; *Holtkamp/Brockmann*, in: *Holtkamp, Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland*, 2016, 11 (40).

⁴⁰ So etwa *Mehr Demokratie e.V.*, *Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden*, 11.11.2017, 7; *Hager* (Fn. 13), 118.

⁴¹ Siehe dazu m.w.N. *Linden* (Fn. 20), 68 f.

auch die kommunalen Gremien dominiert.⁴² Insofern trägt die zu beobachtende selektive Beteiligung an plebiszitären Verfahren kaum zur weiteren Verschärfung sozialer Unterschiede bei.⁴³

Andere, in der Debatte über plebiszitäre Demokratie ausgetauschte Argumente können hingegen weitgehend eins zu eins auch auf der Kommunal-ebene Verwendung finden. Zugunsten der direkten Demokratie ist etwa der erwartete Transparenzgewinn mit Blick auf die Entscheidungsfindung anzuführen, die durch direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten bewirkte Belebung der Zivilgesellschaft sowie die dadurch ermöglichte Vertiefung und Verbreiterung der politischen Debatte.⁴⁴ Hinzu kommt die Verbesserung von Kontrollmöglichkeiten gegenüber den gewählten Kommunalpolitikern, einschließlich der davon ausgehenden präventiven Effekte auf das Entscheidungs- und Diskussionsverhalten der Mandatsträger.⁴⁵ Darüber hinaus komme plebiszitären Verfahren – so ihre Befürworter – eine Ventilfunktion zu, die es ermögliche, politischer Verdrossenheit und Unzufriedenheit einen Raum zu geben sowie ein gestiegenes Partizipationsbedürfnis der Gesellschaft in produktive Bahnen zu lenken.⁴⁶ Schließlich könnten Instrumente direkter Demokratie als dringend benötigter Oppositionersatz fungieren und dort politische Alternativen formulieren und notfalls erzwingen, wo innerhalb des kommunalen Kollegialorgans kein politischer Wettbewerb herrscht.⁴⁷ Ein Zustand, der – wie noch im Einzelnen zu zeigen wird – gerade in kleineren, konkordanzdemokratisch geprägten Kommunen den Regelfall darstellt.

Kritiker direkter Demokratie weisen demgegenüber auf die von direktdemokratischen Verfahren ausgehende Gefahr der Polarisierung innerhalb der

⁴² Vgl. *Hager* (Fn. 13), 118.

⁴³ Vgl. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 209; *Holtkamp/Brockmann* (Fn. 39), 40 f.; siehe auch *Brüning* (Fn. 29), 262.

⁴⁴ Vgl. zum Ganzen *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 209.

⁴⁵ Vgl. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 205 u. 209; siehe auch v. *Arnim*, DÖV 1990, 85 (87).

⁴⁶ Vgl. *Seybold*, DÖV 2018, 293 (297); siehe auch *Wehling*, AfK 1989, 110 (113); differenzierende Diagnose mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen bei *Neumann*, in: Mann/Püttner, HdbKWP, Bd. 1, 2007, § 18 Rn. 61.

⁴⁷ Vgl. *Dreier/Wittreck* (Fn. 13), 36; vgl. auch *Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 3. Aufl. 2012, 29 f., wonach Volksabstimmungen dort eine eigene Notwendigkeit gewinnen, wo Wahlen nicht mehr zu einem Politikwechsel führen (können).

Bürger- bzw. Einwohnerschaft der Gemeinde hin, die wiederum Akzeptanzprobleme verursachen kann.⁴⁸ Hinzu kommt, dass direktdemokratische Verfahren zu einer weiteren Pointierung von Partikularinteressen gegenüber dem Gemeinwohl führen,⁴⁹ und dies, ohne dass es auf Ebene der Kommunalverfassung ausbalancierende Vorkehrungen wie Befangenheitsregeln oder Haftungstatbestände gäbe. Schließlich können direktdemokratische Verfahren Entscheidungen verzögern und damit dem Erfordernis effektiver Verwaltung auf kommunaler Ebene entgegenstehen.⁵⁰

2. Kommunalspezifische Erfahrungen mit direkter Demokratie

Wie eingangs bereits angedeutet, basieren die bisherigen Überlegungen auf der Annahme, dass zum Zwecke der Ordnung und Weiterentwicklung des demokratischen Konkurrenzverhältnisses die bisherigen kommunalen Erfahrungen zu reflektieren und fruchtbar zu machen sind, die zwischenzeitlich durch politikwissenschaftliche Studien aufbereitet wurden. Diese empirischen Untersuchungen halten insbesondere zwei wichtige Erkenntnisse bereit.

Erstens zeigt sich, dass ein insbesondere auf Kommunalebene virulentes Problem in der empirisch deutlich nachweisbaren Status-quo-Orientierung direktdemokratischer Verfahren liegt, angereichert noch um das sog. Sankt-Florians- bzw. Nimby-Prinzip.⁵¹ So hat die überwiegende Zahl der initiierten Bürgerbegehren kassatorischen Charakter⁵² und wenden sich vor allem in kleineren und mittleren Kommunen eine Vielzahl von Bürgerbegehren konkret gegen Infrastrukturprojekte und zwar gegen solche im sprichwörtlichen „Vorgarten“ der das Bürgerbegehren initiiierenden Bürger. Da ca. 40% aller

⁴⁸ Vgl. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 209 f.; *Hager* (Fn. 13), 118.

⁴⁹ Ungeachtet des in der politischen Praxis übergangenen rechtlichen Befunds, nach dem Abstimmungen ebenso wie Gesetze einer Gemeinwohlbindung unterliegen; siehe dazu eingehend *Hartmann*, AöR 134 (2009), 1 (9 ff.).

⁵⁰ A.A. *Hager* (Fn. 13), 118; wie hier etwa *Hendler*, in: Henneke, Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, 1996, 101 (108 f.), der allerdings einschränkend darauf hinweist, dass es bei besonders umstrittenen Angelegenheiten auch dort zu Verzögerungen kommt, wo es plebiszitäre Verfahren nicht gibt.

⁵¹ Siehe zum Folgenden *Holtkamp/Brockmann* (Fn. 39), 46 ff., sowie *Brockmann/Holtkamp/Noe* (Fn. 37), 203 ff.; i. Erg. auch *Hendler* (Fn. 50), 110.

⁵² Zur Unterscheidung zwischen kassatorischen und initiiierenden Bürgerbegehren siehe etwa v. *Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (136 f.).

Bürgerbegehren in Deutschland auf Infrastrukturprojekte abzielen,⁵³ behindert dieser Nimby-Effekt die Innovationsfähigkeit der gerade in der Kommunalpolitik zentralen Infrastruktur- und Raumordnungspolitik erheblich, trägt potentiell zu sozialer Segregation bei und engt politische Handlungsspielräume zusätzlich ein.⁵⁴ In der Folge droht die Entstehung einer Verhinderungs- bzw. Neinsager-Demokratie auf kommunaler Ebene.

Zweitens legen die bisherigen Erfahrungen mit direkter Demokratie auf kommunaler Ebene nahe, dass das Verhältnis zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf Kommunalebene maßgeblich von zwei juristisch bislang kaum in Rechnung gestellten Parametern beeinflusst wird, namentlich von der Gemeindegröße und – damit zusammenhängend – von dem in der jeweiligen Kommune vorherrschenden Konzept der gemeindlichen Demokratie, womit die Unterscheidung zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie aufgerufen ist. Während die kommunale Konkordanzdemokratie – die etwa in den meisten Kommunen Baden-Württembergs anzutreffen ist⁵⁵ – von geringer Parteipolitisierung von Rat und Bürgermeister bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters geprägt ist, zeichnet sich die kommunale Konkurrenzdemokratie – vorherrschend etwa in nordrhein-westfälischen Kommunen – durch eine starke Parteipolitisierung und einen vergleichsweise weniger einflussreichen Bürgermeister aus. Konstitutives Unterscheidungsmerkmal beider Demokratieformen ist, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Amtsträgern „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster vorherrscht, während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird.⁵⁶

⁵³ Siehe dazu *Sturm/Winkelmann*, in: Hanns Seidel Foundation, *Political Parties and Citizen Movements in Asia and Europe*, 2014, 23 (27).

⁵⁴ Siehe dazu *Holtkamp/Brockmann* (Fn. 39), 48 ff.; *Holtkamp*, in: Mehde/Seckelmann, *Zum Zustand der Demokratie*, 2017, 75 (80); siehe allerdings auch *Hager* (Fn. 13), 118, der der Status-quo-Orientierung positive Aspekte abgewinnt, insoweit in der Praxis auf diese Weise „ein Stopp überzogener Prestigeobjekte“ gelingt.

⁵⁵ Siehe zu den Erfahrungen Baden-Württembergs mit direkter Bürgerbeteiligung *Katz*, VBIBW 2009, 373 ff.

⁵⁶ Vgl. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 149.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass in konkurrenzdemokratischen Kommunen eine signifikant höhere Einleitung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu beobachten ist, die dort wiederum zu größeren Behinderungen der kommunalen Verwaltung führen.⁵⁷ Die höhere Einleitungshäufigkeit lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass die im Rat unterlegenen Oppositionsparteien Bürgerbegehren (mit-)initiieren sowie bewerben und so direktdemokratische Verfahren nutzen, um ihre Oppositionsarbeit mit direktdemokratischen Mitteln fortzusetzen, politische Niederlagen im Rat in Abstimmungssiege umzuwandeln und Wahlkampf zu betreiben. Insoweit werden Bürgerentscheide von der Opposition als Misstrauensvotum gegen die Mehrheitsfraktionen instrumentalisiert.⁵⁸ In konkordanzdemokratischen Untersuchungskommunen sind es hingegen eher einzelne Gemeindevertreter, die Bürgerbegehren unterstützen.⁵⁹

Vor diesem Hintergrund stellen sich plebiszitäre Verfahren als mit konkordanzdemokratischen Strukturen deutlich besser vereinbar dar, als mit konkurrenzdemokratischen, droht doch in einem konkurrenzdemokratischen Setting durch direktdemokratische Vetopositionen gerade im Hinblick auf Standortentscheidungen eine Art „Verhinderungsdemokratie“.⁶⁰ Die Eröffnung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten birgt demnach die Gefahr, die Handlungsfähigkeit der kommunalen Mandatsträger und damit die Effektivität kommunaler Selbstverwaltung entscheidend zu schwächen,⁶¹ sodass in Einzelfällen sogar die oben skizzierten verfassungsrechtlichen Grenzen direkter Demokratie überschritten sein können. Demgegenüber rufen plebiszitäre Verfahren in konkordanzdemokratischen Kommunen deutlich weniger Spannungen hervor. Bürgerbegehren sind dort von vornherein auf Ausnahmefälle beschränkt. Ferner dienen sie vorwiegend der Kontrolle des Bürgermeisters, der aufgrund einer häufig sehr langen Amtsperiode nur schwer demokratisch zur Rechenschaft gezogen werden und mangels echter

⁵⁷ Vgl. *Brockmann/Holtkamp/Noe* (Fn. 37), 208. Siehe allgemein zur Anwendungshäufigkeit direktdemokratischer Verfahren auf Kommunalebene *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 117; siehe auch *Holtkamp/Brockmann* (Fn. 39), 41.

⁵⁸ Vgl. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 122 ff.

⁵⁹ Vgl. *Holtkamp/Brockmann* (Fn. 39), 43; *Holtkamp* (Fn. 54), 79 f. u. 85 f.

⁶⁰ Der Begriff findet sich bei *Henneke*, DVBl. 2012, 1072 (1078).

⁶¹ Vgl. *Holtkamp*, in: ders., *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland*, 2016, 1 (7 f.) und *Holtkamp/Brockmann* (Fn. 39), 13 m.w.N.

Opposition im Gemeinderat weitgehend ungehindert Beschlussvorlagen initiieren und durchsetzen kann. Die Möglichkeit, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide anzustrengen, fungiert insoweit als durchaus notwendiges, wenn auch punktuelles Kontrollinstrument gegenüber einer sich unter Umständen bereits zu weit vom Gemeindevolk distanzierenden Exekutivspitze.⁶²

Der zweite, womöglich noch wesentlichere, die Architektur des Konkurrenzverhältnisses beeinflussende Faktor betrifft die Gemeindegröße.⁶³ Größere Kommunen haben ausdifferenziertere und professionalisiertere Entscheidungsstrukturen, schwierigere Koordinationsaufgaben sowie ein höheres Konfliktniveau in der Kommune. Und nicht zuletzt steigt mit zunehmender Gemeindegröße die Parteipolitisierung an. In kleinen Kommunen benötigen die Gemeindebürger Parteien hingegen nicht zwangsläufig zur politischen Orientierung. Vielmehr können sie die häufig als Sachfragen wahrgenommenen Gemeindeangelegenheiten entweder selbst beurteilen oder trauen den ihnen häufig persönlich bekannten Mandatsträgern ein solches Urteilsvermögen zu. Mit zunehmender Gemeindegröße werden die Verhältnisse jedoch weniger überschaubar, was das Bewusstsein der eigenen politischen Kompetenz schwächer sowie die persönliche Vertrautheit mit Kommunalpolitikern seltener werden lässt.⁶⁴

Diese Unterschiede im kommunalpolitischen Gepräge zwischen großen und kleinen Kommunen haben wiederum Implikationen für direktdemokratische Verfahren. So verändert sich mit steigender Einwohnerzahl die Zusammensetzung der Initiatoren von Bürgerbegehren in Richtung auf organisierte Akteure (Parteien, Verbände). Außerdem werden Bürgerbegehren in großen Kommunen signifikant häufiger initiiert.⁶⁵ Die durchschnittliche Beteiligung an Bürgerentscheiden liegt allerdings deutlich unter derjenigen in kleineren Kommunen,⁶⁶ da die Entscheidungen weniger überschaubar und die Gemeindebürger weniger unmittelbar betroffen sind. Außerdem sinkt der

⁶² Vgl. *Brockmann/Holtkamp/Noe* (Fn. 37), 211.

⁶³ Siehe allgemein zur räumlichen Dimension der Demokratie *Jörke*, *Die Größe der Demokratie*, 2019.

⁶⁴ So überzeugend *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 148 f.

⁶⁵ Siehe für Gründe dafür *Mehr Demokratie e.V.*, *Bürgerbegehrensbericht 2020*, 18.

⁶⁶ Vgl. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 120 f.

individuelle Einfluss auf das Ergebnis der Abstimmung.⁶⁷ Durch die konkurrenzdemokratische Situation ist bereits gewährleistet, dass Alternativen im demokratischen Prozess der Kommune zur Sprache kommen. Vor diesem Hintergrund verringert sich mit zunehmender Größe der Kommune auch die Erfolgchance eines Bürgerentscheids.⁶⁸ Da die Praxis zeigt, dass große Kommunen in aller Regel konkurrenzdemokratisch und kleinere Kommunen meistens konkordanzdemokratisch geprägt sind, führt ein Bürgerbegehren in konkurrenzdemokratischen (Groß-)Kommunen seltener zu einem erfolgreichen Bürgerentscheid als in konkordanzdemokratischen (Klein-)Kommunen.⁶⁹

Vor diesem Hintergrund ist der von Möstl aufgestellten „Klugheitsregel“ zuzustimmen, dass plebiszitäre Mitgestaltungsmöglichkeiten mit zunehmender Größe der politischen Einheit tendenziell abnehmen sollten.⁷⁰

IV. Reformvorschläge zu wichtigen Ordnungsfaktoren

Angesichts der vorstehenden Analyse können fünf Reformanregungen mit Blick auf den positivrechtlichen Status quo formuliert werden.

1. Gegen die innovationshemmende und mitunter kommunale Handlungsspielräume über Gebühr einschränkende Status-quo-Orientierung direktdemokratischer Verfahren könnte die Aufnahme bestimmter Formen sog. kassatorischer Bürgerbegehren in die entsprechenden Negativkataloge der Kommunalverfassungen (z.B. § 32 Abs. 2 S. 2 NKomVG)⁷¹ ein probates Mittel sein.⁷² Alternativ könnte man daran denken, kassatorische Bürgerbegehren im Vergleich zu sonstigen Bürgerbegehren zu erschweren, etwa durch erhöhte Quoren. Damit wäre auch das oben genannte

⁶⁷ Vgl. *Hager* (Fn. 13), 97.

⁶⁸ Vgl. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 121.

⁶⁹ Vgl. *Brockmann/Holtkamp/Noe* (Fn. 37), 209 f.

⁷⁰ Vgl. *Möstl* (Fn. 5), 390.

⁷¹ Negativkataloge legen fest, über welche Angelegenheiten ein Bürgerbegehren bzw. ein Bürgerentscheid nicht stattfindet; vgl. *Schoch*, in: FS Schmidt-Jortzig, 2011, 167 (175); siehe auch *Ritgen*, NVwZ 2000, 129 (131).

⁷² Zur Funktion der Negativkataloge, die Stellung der Gemeindevertretung als politisches Führungs- und Hauptorgan der Gemeinde zu erhalten, siehe *Brüning* (Fn. 29), 259.

Verzögerungsproblem minimiert.⁷³ Der Herausnahme kassatorischer Bürgerbegehren aus dem Kreis zulässiger Gegenstände stünden im Übrigen auch keine verfassungsrechtlichen Hindernisse entgegen, da bereits keine grundgesetzliche Pflicht zur Einführung von direktdemokratischen Verfahren besteht.⁷⁴

2. Zur Prävention von Verantwortungsdiffusion sollte auf die Aufnahme von sog. Rats(bürger)entscheiden in die Kommunalverfassungen möglichst verzichtet werden bzw. sollten bereits existierende diesbezügliche Regelungen gestrichen werden.⁷⁵ Überdies stärkt es auf Dauer nicht das Vertrauen in die repräsentative Demokratie, wenn die gewählten Mandatsträger dann, wenn eine Entscheidung heikel wird, ihr Mandat kurzfristig zurück an die Bürger delegieren.⁷⁶

3. Eine weitere wesentliche Stellschraube für die Feinsteuerung des Konkurrenzverhältnisses sind Begehrens-, Abstimmungs- und Zustimmungsquoren,⁷⁷ mit deren Hilfe insbesondere das Recht auf Repräsentation sichergestellt, die Gefahr einer Minderheitenherrschaft gebannt und die punktuelle Ergänzungsfunktion direkter Demokratie auf Kommunalebene sichergestellt werden kann.⁷⁸ Während Abstimmungsquoren allerdings vor allem zu Politikverdrossenheit und demokratischen Akzeptanzverlusten führen sowie zu taktischen Spekulationen bis hin zu Boykottstrategien verleiten und deshalb keinen Platz in Kommunalverfassungen haben sollten,⁷⁹ wird hier mit Blick auf Zustimmungs- bzw. Erfolgsquoren vorgeschlagen, diese tendenziell (auf ca. 15%) abzusenken, um direktdemokratische Verfahren nicht von vornherein leerlaufen zu lassen.⁸⁰ Die etwa in Bayern (Art. 18a Abs. 12 BayGO), aber auch in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen

⁷³ Vgl. *Hendler* (Fn. 50), 108.

⁷⁴ Vgl. *Schoch* (Fn. 71), 176.

⁷⁵ So auch *Hendler* (Fn. 50), 112.

⁷⁶ So, wenn auch in anderem Kontext, treffend *Krings* (Fn. 15), 19. Insofern ist dem Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im niedersächsischen Landtag (Drs. 18/7643) mit Skepsis zu begegnen, der durch die Vertretung initiierte Bürgerentscheide grundsätzlich ermöglichen will.

⁷⁷ Vgl. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 210.

⁷⁸ Ähnlich *Möstl* (Fn. 5), 397 f.

⁷⁹ So zu Recht *Brüning* (Fn. 29), 260 u. *Möstl* (Fn. 5), 398 f.; a.A. *Schmitt Glaeser* (Fn. 19), 830.

⁸⁰ Siehe für eine eingehende Diskussion der Zustimmungsquoren *Henneke* (Fn. 4), 19 ff.; für die Streichung der Zustimmungsquoren plädieren *Brockmann/Holtkamp/Noe* (Fn. 37), 214 f.

geschaffenen gestaffelten Quoren zugunsten großer Kommunen sollten angesichts der größeren Dysfunktionalität direkter Demokratie in konkurrenzdemokratischen Großkommunen überdacht und eventuell sogar umgekehrt werden.⁸¹ Gleiches gilt für Begehrens- bzw. Initiierungsquoten (vgl. demgegenüber § 32 Abs. 4 NKomVG).

Um die Allgemeinwohlorientierung direktdemokratischer Verfahren zu stärken, einer Minderheitenherrschaft vorzubeugen und sicherzustellen, dass politisch besonders engagierte Bevölkerungsteile direktdemokratische Verfahren nicht zur Befriedigung ihrer Sonderinteressen ge- bzw. missbrauchen,⁸² sollte ferner darüber nachgedacht werden, die Erfüllung von Begehrensquoten nicht allein am Maßstab der Gesamtbevölkerung zu messen. Vielmehr könnte kommunalverfassungsrechtlich geregelt werden, dass die Begehrensquote in allen bzw. zumindest in einer bestimmten Anzahl von Gemeinde- bzw. Stadtbezirken übertroffen werden muss. So wäre gewährleistet, dass es nicht zu einer „Herrschaft der Engagierten und Enragierten“⁸³ kommt und vermehrt solche plebiszitären Verfahren angestrengt werden, die weite Teile der Gemeindebevölkerung ansprechen und ihre Interessen (zumindest auch) aufgreifen.

4. Um die Effektivität kommunaler Selbstverwaltung nicht über Gebühr zu beeinträchtigen und den irreführenden Eindruck zu vermeiden, dass der Bürgerentscheid eine höhere demokratische Dignität aufweist als ein Beschluss des Kollegialorgans, sollte die Sperrwirkung eines erfolgreichen Bürgerentscheids prinzipiell in Frage gestellt werden und auf keinen Fall länger als ein Jahr betragen.⁸⁴ Zwar mag es „ein Gebot politischer Klugheit“ sein, direktdemokratische Entscheidungen nicht durch einen entgegenstehenden Ratsbeschluss außer Kraft zu setzen. Einer rechtlichen Privilegierung der

⁸¹ A.A. *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 210.

⁸² Siehe auch *Schuler-Harms* (Fn. 11), 450, wonach Volksentscheide insofern zum „Insichgeschäft der Entscheider“ werden.

⁸³ Begriff bei *Hendler* (Fn. 50), 110.

⁸⁴ Gegen jegliche Sperrwirkung auf Kommunalebene wendet sich *Schmitt Glaeser* (Fn. 19), 829; kritisch gegenüber Sperrfristen auch *Huber*, ZG 2009, 311 (317) sowie *Thum*, BayVBl. 2015, 653 (663). In Niedersachsen beträgt die Sperrfrist nach § 33 Abs. 4 S. 2 NKomVG zwei Jahre, allerdings kann der Bürgerentscheid vor Ablauf dieser Frist auf Veranlassung der Vertretung durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert oder aufgehoben werden.

Bürgerentscheide gegenüber den Beschlüssen des Kollegialorgans bedarf es aber nicht, zumal diese an verfassungsrechtliche Grenzen stößt, rührt sie doch am konstitutionell geforderten Vorrang der repräsentativen Demokratie auf Kommunalebene.⁸⁵ Darüber hinaus sollte die Sperrwirkung eines Bürgerentscheids am Ende einer Wahlperiode der Vertretung/des Rats zwingend enden. Andernfalls würde die demokratische Wahl (teil-)entwertet, da eine in der Regel für die Gemeindebürger besonders wichtige kommunalpolitische Sachfrage nur noch eingeschränkt zum Wahlkampfthema gemacht werden könnte. In der Folge wäre die Möglichkeit einer politischen Neuausrichtung der Kommunalpolitik im Anschluss an eine Gemeinderatswahl über Gebühr beschnitten.

5. Schließlich ist anzuraten, mehr als bislang auch neuartige Formen sog. kooperativer Demokratie (Mediationsverfahren, Stadtmarketing, lokale Agenda, runde Tische, Bürgerforen, Bürgerversammlungen, etc.) in den Kommunalverfassungen zu adressieren.⁸⁶ Dies könnte eine das Konkurrenzverhältnis zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie entspannende Wirkung zeitigen, werden auf diese Weise doch gewisse Partizipationsmöglichkeiten eröffnet, die ungeordnet freilich weitere Störpotentiale bereithalten könnten.⁸⁷

V. Fazit

Die hier eingenommene Perspektive eines ordnungsbedürftigen Konkurrenzverhältnisses verweist auf die Daueraufgabe, repräsentative und plebiszitäre Entscheidungsverfahren durch kommunalverfassungsrechtliche Reformen so auszutarieren, dass Dysfunktionalitäten vermieden und ihre jeweiligen Vorteile möglichst umfassend zum Tragen kommen.⁸⁸ Dazu müssen die Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren in den verschiedenen Kommunen, die sich zum Teil sowohl in quantitativer als auch

⁸⁵ So treffend *Huber* (Fn. 25), 190.

⁸⁶ Zu ihnen *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 125 ff.; siehe auch *Hendler* (Fn. 50), 105.

⁸⁷ Skeptisch gegenüber den positiven Effekten solcher Art Bürgerbeteiligung *Bogumil/Holtkamp* (Fn. 16), 146 f.; *Holtkamp/Brockmann* (Fn. 39), 50; siehe zum Verhältnis von direktdemokratischer und kooperativer Bürgerbeteiligung etwa *Mehr Demokratie e.V.* (Fn. 40), 2.

⁸⁸ Ähnlich mit Blick auf die Landesebene *Wittreck* (Fn. 22), 15.

qualitativer Hinsicht maßgeblich unterscheiden,⁸⁹ permanent reflektiert und in den Gesetzgebungsprozess eingespeist werden.

⁸⁹ Vgl. dazu *Mehr Demokratie e.V.* (Fn. 65), 16 f.

Diskussionsbericht (2. Teil)

Von Dipl.-Jur. Hanna Kemper und Dipl.-Jur. Lisa Lüken

Die Diskussion im Anschluss an die Vorträge von Professor Dr. Martin Burgi (LMU München) zu dem Thema „Repräsentative versus plebiszitäre Beschlussfassung: Zur ‚Konkurrenz‘ von Amtsträgerschaft und Partizipation“ und von Bürgermeister Tim Willy Weber (Flecken Ottersberg), ehemals Bundesgeschäftsführer von Mehr Demokratie e.V., zu dem Thema „Direkte Demokratie in der Kommune aus Sicht von ‚Mehr Demokratie‘“ eröffnete Bürgermeisterin Anette Niermann (Stadt Bad Iburg). Sie bekundete ihr besonderes Interesse an dem vorgehenden Beitrag und begründete es damit, dass in ihrer Stadt bereits „alle Formen des Begehrens“ durchgeführt worden seien: Neben einem Initiativbegehren zu dem Erhalt von drei Grundschulen und einem landesweit für Aufmerksamkeit sorgenden Bürgerentscheid zur Landesgartenschau habe es eine Befragung zu einer Trasse sowie zuletzt ein zwar anstrengendes, aber sehr angenehmes Verfahren zum Erhalt eines Schutzgebietes bei der Schaffung eines Baugebietes gegeben, bei dem ein guter Kompromiss gefunden worden sei. Aus diesem Grund bewertete sie es als positiv, diese Formen der Demokratie zu leben und die Bürger zu beteiligen. Es zeige sich, dass es viele Bürger gebe, die an der Politik in Bad Iburg und am Geschehen vor Ort sehr interessiert seien.

Im Anschluss teilte Bürgermeisterin Niermann ihre Erfahrungen mit dem Erfordernis eines Kostenvoranschlags: Während im Jahr 2015 beim Bürgerentscheid zur Landesgartenschau noch die Finanzierbarkeit des Vorhabens nachzuweisen gewesen sei, habe es beim Bürgerentscheid zum Erhalt der Grundschulen an diesem Erfordernis gefehlt. Im Ergebnis seien die Schulen zwar erhalten worden, die Finanzierung sei allerdings zunächst unklar geblieben und trotz eines regen Interesses an der Besprechung des Begehrens in der Ratssitzung habe die Haushaltsberatung nur noch mit 3 von zuvor 100 Personen stattgefunden; der Haushalt der Stadt Bad Iburg habe nahezu niemanden interessiert. In diesem Zusammenhang könne daher das Argument

der Verantwortung aus dem Vortrag von Herrn Dr. Middelberg aufgegriffen werden. Es sei das eine, Entscheidungen zu treffen, und das andere, als Bürgermeisterin oder Rat im Anschluss verantwortlich mit diesen weiterhandeln zu müssen. Daher plädiere sie dafür, die Finanzierbarkeit des Bürgerbegehrens von Anfang an in den Blick zu nehmen.

Außerdem äußerte Bürgermeisterin Niermann ihre Unsicherheit bezüglich der Gewährleistung eines guten Informationsinputs für diejenigen, die Entscheidungen treffen. Bei sehr emotionalen Diskussionen sei es ihre Erfahrung, dass die Befürworter der einen Seite zu den für sie ausgerichteten Veranstaltungen, die Vertreter der Gegenpositionen zu ihren eigenen gingen. Zwar gebe es einzelne, die beide Veranstaltungen besuchten, allerdings handle es sich hierbei regelmäßig entweder um Bürger, die sich eher im Hintergrund hielten, oder um solche, die richtig kämpfen wollten. Bürgermeisterin Niermann stellte daher abschließend die Frage, wie man die Bürger so informieren könne, dass sie sich in der Lage fühlten, richtig zu entscheiden.

Bürgermeister Weber stimmte Bürgermeisterin Niermann zu, dass auch er – unabhängig von direkter Demokratie – beobachten könne, dass jedenfalls ein Teil der Menschen nur zu solchen Veranstaltungen gehe, wo er bestätigt werde. Bürgermeister Weber wies mit Blick auf diese Beobachtung auf das Losverfahren hin, beispielhaft in Form von Planungszellen oder Bürgerräten, und stellte die Überlegung an, dieses Verfahren auch im zuvor angesprochenen Fall anzuwenden und einzelne ausgeloste Bürger über die Finanzierbarkeit eines Bürgerentscheids debattieren zu lassen. Jedenfalls in der eigenen Kommune wolle er mit diesem Verfahren experimentieren, auch wenn vereinzelt bereits Bedenken mit Blick auf die möglicherweise mangelnde Kompetenz der Bürger geäußert worden seien.

Zudem ging Bürgermeister Weber auf die Erfahrungen mit der Finanzierung von Bürgerbegehren ein und stellte unter Ausführung eigener Erfahrungen aus seiner Ratsarbeit klar, dass es in jedem Fall wichtig sei, über die Finanzierung zu reden. Ein Kostendeckungsvorschlag sei daher nicht grundsätzlich schlecht, allerdings habe in Niedersachsen eine zu enge Auslegung des

Erfordernisses regelmäßig zu einem Scheitern von Bürgerbegehren geführt. Die Reformbestrebung in Niedersachsen, zukünftig die Beilegung einer Kostenschätzung zu fordern, sei deshalb zu begrüßen.

In einem weiteren Beitrag dankte Professorin Dr. Pascale Cancik (Universität Osnabrück) beiden Vortragenden für ihre spannenden Ausführungen, die ihr aus dem Grund besonders gefallen hätten, dass beide von unterschiedlichen Seiten Empirie eingebracht hätten. Diese Empirie solle auch die Grundlage für eine kritische Befragung von Professor Burgi darstellen. Er habe als einen dysfunktionalen Aspekt angeführt, dass es zu Einschränkungen für diejenigen käme, die sich nicht politisch äußern wollten. Allerdings könne man auch bei Wahlen zu diesen gerade nicht hingehen oder sich durch ein Parlament oder eine Bürgerinitiative vertreten lassen, ohne selbst aktiv zu werden, sodass dieses Argument eines dysfunktionalen Aspekts nicht ohne Weiteres zu verstehen sei.

Außerdem führte sie an, sie halte es auch mit Blick auf die Schwächung der Parteien für nicht evident, warum ausgerechnet direktdemokratische Verfahren zur Folge haben sollen, dass Menschen sich nicht mehr in Parteien organisierten. Vielmehr käme es beispielsweise bei der Bewegung Fridays for Future gerade vermehrt zu Beitritten oder Kandidaturen für Parteien, weil deutlich werde, dass auch diese Bewegungen anders organisierter politischer Räume bedürften, um ihr Anliegen voranzubringen. Es sei zu fragen, ob hierdurch nicht eher eine Parteienentlastungsdiskussion geführt würde, da die Parteien aus vielen unterschiedlichen Gründen Schwierigkeiten bei der Nachwuchsgewinnung hätten und jedenfalls nicht eindeutig erkennbar sei, dass diese Schwierigkeiten auf der direkten Demokratie gründen.

Die letzte kritische Anmerkung zur Empirie bezog sich auf die Selektivität: Professorin Cancik stimmte zu, dass direkte Demokratie auch selektiv sei und sich nur bestimmte Menschen, die über spezifische Ressourcen verfügten, engagierten und auch engagieren könnten – anders formuliert sei die direkte Demokratie vielleicht kaum weniger selektiv und Wahlen seien wahrscheinlich das am wenigsten selektive Beteiligungsinstrument. Aber auch

bei Wahlen lasse sich eine hohe Selektivität feststellen, insbesondere sei nachgewiesen, dass in spezifischen Ortsvierteln die Wahlbeteiligung deutlich niedriger sei als in anderen. Sie stellte abschließend die Frage, ob die zuvor genannten Gefährdungen tatsächlich von direktdemokratischen Instrumenten ausgingen oder ob nicht vielmehr andere soziale Faktoren zu diesen Entwicklungen führten. Wenn dies so wäre, führe eine Begrenzung der direkten Demokratie nicht zu einer Verhinderung dieser Gefährdungen.

Professorin Cancik beendete ihren Beitrag mit einer thematisch anders gelagerten Bemerkung. In Niedersachsen sei mit Blick auf die Befangenheit ausgerechnet die Bebauungsplanung von den Mitwirkungsverboten befreit, sodass man als Mitglied des Gemeinderates trotz Befangenheit nicht in seiner Mitwirkung eingeschränkt werde. Es zeige sich hierdurch eine „merkwürdige Kombination“ von Regelungen und Restriktionen mit Blick auf die Bürgerbeteiligung auf der einen und einer auffallend großen Handlungsfreiheit für die Mitwirkung in der Vertretung auf der anderen Seite.

Professor Burgi äußerte zunächst seine Zustimmung: Er fühle sich missverstanden, wenn seine Ausführungen so aufgefasst worden seien, dass alle Probleme, die das politische Parteiensystem habe, durch direkte Demokratie verursacht würden. Vielmehr ginge es ihm darum, durch einige neue Austarierungen im Konkurrenzverhältnis beider Formen der Demokratie möglicherweise eine bessere Perspektive öffnen zu können und dadurch insgesamt ein besseres Gesamtergebnis in der Konkurrenz herbeizuführen.

Er machte deutlich, dass die Ausführungen zum „Recht auf Repräsentation“ keine Empirie, sondern vielmehr nur die Wiedergabe einer literarischen Kritik an der Konkurrenz darstellten. Unabhängig davon vertrete er weiterhin den Standpunkt, dass der Bürger sich bei direktdemokratischen Verfahren mehr einbringen müsse als bei einer Teilnahme an der Wahl alle vier Jahre. Er legte dieser Überlegung das Modell eines Bürgers zugrunde, der zwar zur Wahl gehe, allerdings im Anschluss auf die Umsetzung durch die eigenen Repräsentanten vertraue. Zur Verdeutlichung stellte er einen Vergleich mit der Bestellung eines Stellvertreters oder eines Geschäftsführers einer GmbH

im Zivilrecht an. Der Vertretene erwarte, dass zunächst der Vertreter die Arbeit mache und er, wenn er unzufrieden sei, als Konsequenz den Geschäftsführervertrag nicht verlängern könne. Im Gegensatz hierzu setze die plebiszitäre Beschlussfassung den einzelnen mehr unter Druck, weil dieser jederzeit die Entwicklungen beobachten könne, die einträten, wenn er sich nicht engagierte.

Mit Blick auf das Nachwuchsproblem stimmte Professor Burgi zu, dass sich ein Hinübergleiten von einem Engagement in Bürgerinitiativen in ein Ratsengagement durchaus beobachten lasse, sodass die direkte Demokratie teilweise auch als ein „Nachwuchsbecken“ funktioniere und möglicherweise in der Lage sei, zur Nachwuchsgewinnung beizutragen; trotzdem könne nicht geleugnet werden, dass sich sehr viele gerade nur einmalig oder temporär engagierten. Es solle daher das Anliegen sein, das Engagement in den Räten und Vertretungen zu fördern, da sich beobachten ließe – und das sei auch bei den Beiträgen der Tagung deutlich geworden –, dass zwar auf der Ebene der Bürgermeister direkte Demokratie begrüßt werde, man sich aus der Sicht der Räte und Verwaltungen allerdings fragen müsse, warum sich dort eigentlich noch jemand engagieren sollte, wenn regelmäßig betont würde, dass direkte Demokratie viel besser und schneller funktioniere. Auf der Ebene der Kommunen, wo dieselben Personen direktdemokratisch handelten oder sich nach Feierabend engagierten und entsprechend die Argumente der Bundes- oder Landesebene gerade nicht greifen könnten, müsse daher aufgepasst werden, dass das Vertretungselement nicht zu stark zurückgesetzt werde. Es könne verfassungsrechtlich belegt werden, dass es Vertretungen geben müsse; direkte Demokratie sei hingegen nicht zwingend – auch wenn es zu begrüßen sei, dass es sie gebe. Da das Grundmodell, das von einer leistungsfähigen und repräsentativen Vertretung als Voraussetzung für ein Funktionieren der täglichen Arbeit ausgehe, aktuell nicht mehr durchgehend gewährleistet werden könne, müsse nach Jahren des Ausbaus der direkten Demokratie vielleicht wieder die Stärkung und Kräftigung der „schwächelnden Repräsentativseite“ in den Blick genommen werden.

Im Anschluss an die Ausführungen Professor Burgis gab Diskussionsleiter Professor Hartmann das Wort an seinen Fakultätskollegen Professor Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück) weiter. Professor Groß lobte beide Vorträge, die spannend und produktiv gewesen seien.

Er wolle die aus der Schweiz stammende Idee des obligatorischen Bürgerentscheides, die Bürgermeister Weber bereits kurz erwähnt habe, mit Blick auf Großprojekte aufgreifen, und zwar in erster Linie für große Projekte, gemessen am Finanzvolumen. In diesem Zusammenhang sei das Finanzvolumen der Investition maßgeblich für die Entscheidungsanforderungen, sodass man beispielsweise in einer kleineren Gemeinde Projekte für mehrere 100.000 Euro, in einer Großstadt eher für 10 Millionen Euro, obligatorisch durch einen Bürgerentscheid billigen lassen müsse, bevor das Geld überhaupt ausgegeben werden könne. Solle etwa ein Theater für – je nach Größenordnung – 10 bis 100 Millionen Euro saniert oder eine neue Straßenbahnlinie oder Schule gebaut werden, müssten derartige Großprojekte in den Schweizer Gemeinden vom Volk genehmigt werden. Es handle sich zwar in gewisser Weise um eine Entmachtung des Rates, allerdings ginge es vor allem um seltene, sehr langfristig wirkende und einen großen Teil des Haushaltsvolumens betreffende Entscheidungen, deren Ergebnisse über die Wahlperiode eines Rates hinaus andauerten. Dies sei die eigentliche Rechtfertigung, das Volk derartig grundlegende Entscheidungen treffen zu lassen. Es bleibe aber dabei, dass es sich um Ausnahmeentscheidungen handle. Nur ein kleiner Teil der Entscheidungen werde obligatorisch in die Hand der Bürgerinnen und Bürger gelegt.

Als nächstes äußerte sich Bürgermeister a.D. Uwe Sternbeck (Stadt Neustadt am Rübenberge). Zunächst fragte er Professor Burgi, ob der Vorschlag obligatorischer Bürgerbegehren nicht ein besserer und weitergehender Vorschlag sei als dessen Anraten zur Abschaffung kassatorischer Bürgerbegehren. Zweitens wolle er Bürgermeister Webers Vorschlag aufgreifen, am Beispiel Niedersachsens zwischen die Phase „Bürgerbegehren ist erfolgreich“ und „Bürgerentscheid“ eine „obligatorische Kompromissfindungsphase“ einzubauen. Dies halte er mit Blick aus der Praxis für einen guten

Vorstoß. Bürgermeister a.D. Sternbeck berichtete in diesem Zusammenhang von einem Bürgerentscheid, bei welchem die Beantwortung der Zulässigkeitsfrage sich sehr schwierig gestaltet habe. Der Grund dafür habe darin gelegen, dass der vorgelegte Text sehr kompliziert gewesen sei. Eine Phase, in der über solche Schwierigkeiten – ggf. unter Hinzuziehung einer Mediation oder Sachverständiger – beraten werde, könne dabei helfen, dass der Bürgerentscheid am Ende eine höhere Qualität erlange. Dies sei für beide Seiten im Sinne der von Professor Burgi dargelegten Konkurrenzsituation vorteilhaft. Hier sehe er weiteren Diskussionsbedarf.

Bürgermeister Weber erhielt das Wort und betonte, er sei selbst vierzehn Jahre lang Ratsmitglied gewesen und habe auch in dieser Funktion direkte Demokratie sehr geschätzt, weil es die Demokratie lebendiger mache. Er führte schmunzelnd fort, Kommunalpolitiker sei er natürlich deswegen, weil er gestalten wolle und sich „für wahnsinnig klug halte“. Es gehöre aber zum Amt auch Demut. Demut heiße, dass er es trotz der eigenen Klugheit und guter Argumente aushalten müsse, dass es noch immer nicht den bundesweiten Volksentscheid gebe, und es gehöre eben auch zur Demokratie, dass man sich immer wieder selbst hinterfragen und relativieren müsse.

Den Vorschlag eines obligatorischen Bürgerentscheids, welcher letztlich ein obligatorisches Finanzreferendum sei, lobte Weber. Er diene der Sparsamkeit. Die „Ebenenvermischung“ bzw. „-verschränkung“ führe in der Praxis öfter dazu, dass man aufgrund der besseren Förderung die Lösung wähle, die mehr Finanzvolumen einnimmt. Es seien aber trotzdem öffentliche Gelder, auch wenn diese durch die Bundes- oder Landesebene gezahlt würden. Zusätzlich führte Weber an, dass eine neue Schule oder ein neues Feuerwehrhaus für jeden Bürgermeister „auch etwas Schönes“ sei. Die Bürgerinnen und Bürger seien bei diesen finanzintensiven Entscheidungen eher sparsamer als Kommunalpolitiker, sodass bei größeren Projekten dann viel besser argumentiert werden müsse.

Den zweiten Punkt Sternbecks bestätigte Bürgermeister Weber. Er sei ein großer Freund von Kompromissen und sehe es als Nachteil direkter

Demokratie an, dass diese nicht besonders kompromissorientiert sei. Deshalb plädierte er dafür, dieses Instrument weiterzuentwickeln, um die Kompromissfindung zu begünstigen.

Schließlich richtete er sich an Professor Burgi und bewertete dessen Ansatz einer Betrachtung des Konkurrenzverhältnisses und dabei besonders der Betrachtung funktionaler und dysfunktionaler Aspekte als sehr interessant. Er stimmte dem funktionalen Aspekt zu, wonach mehr Konkurrenz zu mehr Optionen und Ergebnissen führe. Die dysfunktionalen Aspekte seien hingegen nur solche gewesen, die immer gegen direkte Demokratie angeführt würden. Bürgermeister Weber halte hingegen die Frage, ob zu viel Konkurrenz auch zu Dysfunktion führen könne, für interessant. In der Schweiz gebe es beispielsweise das konstruktive Referendum, bei welchem der Bürger nicht nur die Ablehnung erklären, sondern dieser noch eine Begründung hinzufügen könne. Das habe in Zürich dazu geführt, dass man über einen Gegenstand mehrere Sachabstimmungen gehabt habe, woraufhin das Instrument wieder abgeschafft worden sei. Bürgermeister Weber führte aus, dass durchaus auch zu viel Komplexität aufgebaut werden könne, was die Lähmung des Systems zu Folge habe.

Professor Burgi äußerte sich zu seinem eingebrachten Vorschlag, kassatorische Bürgerentscheide abzuschaffen. Er erklärte, dass es sich dabei um Situationen handele, in welcher der Rat bereits eine Entscheidung getroffen habe, die sich dieser in der Regel nicht leicht gemacht haben werde; vielmehr werde der Rat wochen- und monatelang Diskussionen geführt haben, regelmäßig unter medialer und bürgerschaftlicher Begleitung. Wenn der Rat – oft unter schwierigen Mehrheitsverhältnissen – letztlich eine Entscheidung gefunden hat, komme in der Situation des kassatorischen Bürgerbegehrens ein Teil der Bürgerschaft und „kassiere“ diese Entscheidung. Allein der Begriff des „Kassierens“ beinhalte schon nichts „Gestalterisch-Konstruktives“ und „Sympathisches“.

Die Idee obligatorischer Bürgerentscheide, die Professor Groß eingebracht hat, halte Professor Burgi insoweit für interessant, als dass es in der

„Denkwelt“ des Konkurrenzverhältnisses strukturell bedeutete, dass man einen Negativkatalog – dieses Mal für die Vertretungsseite – einführe. Es würde vorab definiert, dass die Vertretung nie über einen bestimmten Gegenstand hochbedeutsamer Finanzentscheidungen entscheiden dürfte. Über einen solchen Ansatz könne man nachdenken. Für dieses Thema bestünde dann keine Konkurrenz, vielmehr liege der Ansatz seiner Konzeption vom Konkurrenzverhältnis voraus. Professor Burgi sieht hier jedoch einen Bedarf, vertieft über die verfassungsrechtliche Statthaftigkeit obligatorischer Bürgerbegehren nachzudenken, da der jeweilige Landesgesetzgeber solche einführen müsse. Der Landesgesetzgeber müsse dann regeln, dass die in Art. 28 I 2 GG ausdrücklich legitimierten Vertretungen ausgerechnet über die wichtigsten Investitionen ihrer Wahlperiode nicht entscheiden dürften. Darin liege in jedem Fall ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Ob darin auch ein Eingriff in den Kernbereich begründet liege, ließ Professor Burgi dahinstehen; der Randbereich sei jedenfalls betroffen. Es bedürfe erheblicher Gemeinwohlgründe und der Verhältnismäßigkeit, um derartiges als Landesgesetzgeber in Deutschland vorschreiben zu können. Professor Burgi könne sich daher als Abmilderung eher vorstellen, dass der Landesgesetzgeber das obligatorische Bürgerbegehren als Option einführe und die jeweilige Gemeinde dann – für jeweils eine Wahlperiode oder beispielsweise für zehn Jahre im Voraus – entscheide, ob sie bei sich die „ganz großen“ Entscheidungen die Bürger treffen lasse. Dieses Vorgehen hält Professor Burgi für die „verfassungsnähere“ Lösung. Bei der anderen Lösung bedürfe es zumindest vertiefter Überlegungen.

Professor Dr. Jan Seybold (Niedersächsisches Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V.) bedankte sich bei den beiden Vortragenden und sprach zwei Aspekte an: Professor Burgi habe empfohlen, den Ratsbürgerentscheid abzuschaffen. Professor Seybold fragte nun, ob nicht gerade eine Chance darin liege, dass eine vom Rat bereits getroffene Entscheidung noch einmal einer Konkurrenzsituation unterworfen werde. Gebe es keinen Ratsbürgerentscheid, müsse – so Professor Seybold – der Rat abwarten und bangen, ob nicht bei geringen Quoren die Minderheit das vom Rat getroffene Ergebnis aufhebe. Er sehe eine Chance darin, dass der Ratsbürgerentscheid

eine neue Konkurrenzsituation schaffe, indem das eigentliche Anliegen des Rates nochmal einer Bürgerentscheidung zugeführt werde.

Professor Seybolds zweiter Aspekt bezog sich auf den Kostendeckungsvorschlag, in dem er auch eine Chance sehe. Die Abschaffung eines solchen Kostendeckungsvorschlages gebe den Verwaltungen die Möglichkeit, selbst die Kosten ins Spiel zu bringen, statt den Bürgern den ersten Zug zu überlassen.

Prof. Dr. Joachim Erdmann (Vizepräsident des LJPA) griff die Formulierung Professor Burgis eines „Wettstreits um die besten Formulierungen von Gemeinwohlzielen“ auf. Er unterstrich diese durch ein Beispiel aus Niedersachsen, bei dem es darum gehe, aus drei Krankenhausstandorten einen Standort zu machen. So habe ihm bei der Aufzählung der dysfunktionalen Aspekte der Punkt der „volkswirtschaftlichen Vernunft“ gefehlt. Erdmann bezog sich im Rahmen dieser Ergänzung auf die frühere Formulierung Professor Burgis, die auf „best value for best taxpayer’s money“ gelautet habe.

Erster Stadtrat Ulrich Willems (Stadt Bramsche) kam auf einen Entwurf der Landesregierung zu einer Novelle des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) zu sprechen, der sich derzeit im Abstimmungsverfahren bei den kommunalen Spitzenverbänden befinde. Er informierte die Zuhörerschaft darüber, dass demgemäß darüber nachgedacht werde, den Ratsbürgerentscheid auch in Niedersachsen einzuführen. Er wolle aber vor allem auf den Gesichtspunkt der Kostendeckung zu sprechen kommen und inwieweit dieser ein Hindernis darstelle oder ob man einen Kostendeckungsplan oder eine Kostenschätzung von den Bürgern tatsächlich verlangen könne. Der ihm vorliegende Entwurf der Niedersächsischen Landesregierung sehe vor, die Verwaltung zu *verpflichten*, selbst diese Folgekostenschätzung anzustellen. Auf der einen Seite sei dies eine gute Gelegenheit, dem Bürgerbegehren eine Berechnung darüber vorlegen zu können, welche Kosten durch das jeweilige Vorhaben entstünden; auf der anderen Seite würden Planungslasten auf die Verwaltung geschoben, die so ohne Weiteres gar nicht zu erfüllen seien. Als Beispiel nannte Willems ein Bürgerbegehren zum

Bau einer Unterführung unter einer Bahnschiene. Für eine solche Idee entstünden Planungskosten im fünfstelligen Bereich. Käme es zu einer Übertragung der Planungskosten auf die Verwaltung, wie es im Entwurf angelegt sei, würden der Verwaltung letztlich kaum noch erfüllbare Lasten auferlegt.

Professor Hartmann bat darum, die Ausführungen Willems zum neuesten Entwurf zum NKomVG in der nächsten Diskussionsrunde wiederaufzugreifen, und lud die Referenten ein, die noch offenen Fragen zu beantworten sowie die Schlussworte zu sprechen.

Bürgermeister Weber ging ein auf den Aspekt der „volkswirtschaftlichen Vernunft“ Erdmanns. Weber erlebe es häufig, dass ein direktdemokratisches Beispiel genommen werde, das volkswirtschaftlich unvernünftig gewesen sei, und daraufhin der Rückschluss gezogen werde, die Vertretung „[könne] es besser“. Es gebe keine Studien, die belegten, dass plebiszitäre Beschlüsse weniger volkswirtschaftlich vernünftige Entscheidungen beinhalteten als andere. Genauso gebe es schließlich auch volkswirtschaftlich unvernünftige Entscheidungen von Parlamenten, ohne dass jemand auf die Idee käme, Parlamente einzuschränken oder abzuschaffen. Dennoch reagiere der Gesetzgeber auf den Einwand Erdmanns, indem er Krankenhäuser und Rettungsstationen zukünftig ausschließen wolle. Weber befürworte dies nicht, er möge derartig „ängstliche Reaktionen“ nicht.

Folgend ging Weber auf den Ratsbürgerentscheid ein. Er befürworte eine Lösung, wonach dieser mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Rat eingeführt werden könne. Auch er sehe den Vorteil, dass ein Ratsbürgerentscheid immer dann, wenn es nach jahrelangem Ringen im Rat – gerade bei zwischenzeitlichen Änderungen der Mehrheiten – zu keinem Ergebnis komme, die ersehnte Entscheidung herbeiführen könne.

Den Punkt Kostendeckungsvorschlag müsse man je nach Bundesland verschieden diskutieren. In Niedersachsen sei die Einführung eines solchen nicht möglich, denn das OVG Lüneburg habe eine Rechtsprechung hervorgebracht, die diesbezüglich „wirklich schwierig“ sei. Zwar seien

Kostenschätzungen grundsätzlich denkbar, allerdings würden durch eine Einführung wiederum Fragen aufgeworfen. Die wenigsten Auseinandersetzungen gebe es dann, wenn man eine Regelung streiche. In Bayern gebe es keinen Kostendeckungsvorschlag und dort habe es die Angst gegeben, dass dadurch die öffentlichen Haushalte überlastet würden. Es gebe zwar einzelne Ausnahmefälle; dennoch gingen laut Bürgermeister Weber die meisten Bürgerinnen und Bürger mit finanziellen Entscheidungen sehr vernünftig um.

Professor Burgi nahm Bezug, indem er referierte, dass Kostenvoranschläge nicht prohibitiv ausgestaltet sein dürften. Dennoch halte er es für falsch, diese gar nicht einzuführen bzw. ganz abzuschaffen. Er sehe hierin eine „Ernsthaftigkeitsschwelle“. Schließlich setze ein Bürgerbegehren vieles und viele in Gang und koste „taxpayer’s money“, sodass von den Bürgern verlangt werden könne, dass sie sich vorab auch um die Kosten Gedanken machten. Dies solle als Selbstverständlichkeit akzeptiert werden, dürfe aber auf der anderen Seite nicht derart ausgelegt werden, dass dies eine faktische Hinderung von Bürgerbegehren bewirke.

Abschließend äußerte sich Professor Burgi zum Ratsbürgerentscheid, indem er herausstellte, dass das Positive am von ihm geschilderten Konkurrenzverhältnis sei, dass es sich um zwei „getrennte Welten“ handele, die Optionenvielfalt wachse und durch den Wettstreit je die Bessere siege. In dieser Vorstellung passe es nicht, wenn die eine Welt „hasenfüßig resignier[e]“ und bei der anderen Welt anfrage. Er wünsche sich gerade eine kraftvolle Vertretung, die den Mut habe, ihre Entscheidungen zu treffen und dann auch zu verantworten, statt letztlich die Bürger um die Letztentscheidung zu bitten. Bei diesem Punkt sei es auch unerheblich, ob dazu eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich wäre. Überspitzt formuliert, so Professor Burgi, benötige man dann die gesamte Vertretung schlicht nicht mehr. Darum fordere er, dass die Vertretung zu ihren Entscheidungen stehe. Die Bürger könnten diese Entscheidungen wiederum durch einen eigenen Entscheid in Frage stellen. Der Ratsentscheid verfälsche damit das gesamte System. Es bestehe darüber hinaus in der Sache auch kein Bedarf, um tatsächlich eine plebiszitäre Befragung herbeizuführen.

Zuletzt stellte Professor Burgi heraus, dass es letztendlich nicht um die Vertretungsmitglieder und auch nicht um die Initiatoren der Bürgerbegehren gehe; in der Sache müsse es vielmehr immer um die eigentlichen Bürgerinnen und Bürger gehen. Unabhängig davon, welches Modell favorisiert werde, dies sei die „oberste Perspektive“, die am Ende des Tages im Blick behalten werden müsse.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Niedersachsen

*Dr. Joachim Schwind**

I. Zum aktuellen Hintergrund der Veranstaltung

Es sind ungewöhnliche Zeiten. Wovon wird der Tagesablauf geprägt? Heute (11. November 2020) mit Stand 9:00 Uhr haben wir 1.512 COVID-19-Neuinfektionen in Niedersachsen zu verzeichnen, die 7-Tages-Inzidenz liegt bei 106 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern. Zum Vergleich: Das Landeskabinett hatte am 5. Oktober eine Handlungsstrategie¹ beschlossen, wonach ab 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner im 7-Tagesschnitt eigentlich das gesamte gesellschaftliche Leben schon auf „ganz rot“ gestellt werden müsste. Also ist die Lage weiterhin extrem ernst. Was uns hilft sind die noch ausreichend freien Intensivbetten. Aber auch dort spitzt sich die Situation kontinuierlich, geradezu bedrohlich kontinuierlich zu. Ich gehe davon aus, dass die nächste Zeit von dieser Pandemie und deren Folgen geprägt sein wird. Gerade der kommunale Bereich steht vor großen Herausforderungen und Entscheidungen. Die gesamte Tätigkeit der Kommunalpolitik und -verwaltung wird von dieser dramatischen Lage geprägt sein. Darauf werde ich im Laufe meiner Ausführungen im Hinblick auf das heute zu behandelnde Thema noch zurückkommen.

Ich möchte Ihnen heute vier Häppchen anbieten. Kurz anreißen werde ich das weite Feld „Demokratie und Pandemie“ (dazu unter **II.**). Dann werde ich zur Grundsatzposition der kommunalen Spitzenverbände zum Thema „unmittelbar-demokratische Elemente“ übergehen (unter **III.**), werde es mir aber dabei leicht machen, weil einiges von Herrn Prof. Burgi² schon gesagt

* Dr. Joachim Schwind, Geschäftsführer des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover. Der Vortragstil wurde beibehalten, einige Anmerkungen angefügt. Der Beitrag ist außerdem in den *Niedersächsischen Verwaltungsblättern* erschienen (NdsVB1. 2021, S. 71 ff.).

¹<https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/vorsorgliches-handlungskonzept-zur-bekämpfung-eines-gegebenenfalls-weiter-ansteigenden-infektionsgeschehens-in-der-covid-19-pandemie-193263.html>

² Siehe den Beitrag von *Burgi* (in diesem Heft).

ist. Dann der wohl spannendste Punkt auch mit Blick auf die sich anschließende Diskussion ist die Frage, wo aktuell Klarstellungsbedarfe, Änderungsnotwendigkeiten und Diskussionspunkte im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) zum Thema Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bestehen (dazu unter IV.). Das ist heute aktuell genauso wie im echten (Familien-)Leben: Herr Prof. Burgi schlägt etwas vor und der Niedersächsische Landesgesetzgeber beabsichtigt sozusagen *à la minute*, genau das Gegenteil zu tun. Abschließend komme ich zu einem kurzen Fazit.

II. Demokratie und Pandemie

Zum Thema „Demokratie und Pandemie“ erlauben Sie mir zunächst die Einschätzung, dass wir aktuell eine aus meiner Sicht wirklich völlig einmalige Lage im Nachkriegsdeutschland haben, die auch nicht direkt mit anderen Herausforderungen zu vergleichen ist. Insbesondere ist sie auch nicht vergleichbar mit der Flüchtlingssituation des Jahres 2015/2016, die uns auch auf allen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen administrativ hoch gestresst hat.³ In dieser Situation hatten wir aber in keiner Weise Maßnahmen ergriffen, die das alltägliche Leben von allen Mitbürgerinnen und Mitbürgern so gravierend beeinflusst haben wie derzeit. Wir haben beispielsweise damals einige Schulsporthallen zeitweise zur Unterbringung benötigt, aber ansonsten – wenn Sie sich erinnern – ging ja das Alltagsleben für die Bevölkerung völlig normal weiter. Das ist in der aktuellen Lage anders.⁴ Die spannende Frage ist, was macht das mit der kommunalen Selbstverwaltung? Wir haben auch verfassungsrechtlich viele aktuelle Diskussionen. Nehmen Sie nur einmal das Thema – das werde ich heute nicht vertiefen – was ist eigentlich mit der Legitimation und Beteiligung des Landtags bei den massiven Einschnitten? Auch die Allgemeinverfügungen der Landkreise und kreisfreien Städte, die wegen der Lage vor Ort zum Teil erheblich über die infektionsschutzrechtlichen Corona-Regelungen auf Landesebene hinausgehen, sind alle im sog. übertragenen Wirkungskreis der kommunalen Aufgaben in

³ Für einen thematischen Überblick *Meyer/Ritgen/Schäfer* (Hrsg.), Handbuch Flüchtlingsrecht und Integration, 2. Aufl. 2018.

⁴ Siehe dazu nur *Meyer*, Die Corona-Krise als rechtliche Herausforderung und Managementaufgabe für Niedersachsen und seine Kommunen, in: *Koop/Bantle* (Hrsg.), Zukunft der Verwaltung – Verwaltung der Zukunft, FS Weidemann, S. 125 ff.; *Schwind*, Verwaltungsrechtliche Aspekte der Corona-Krise in Niedersachsen, NdsVBl. 2020, 293 ff.

Niedersachsen erlassen. Auch da ist wenig Mitbestimmung möglich und vorgesehen für den Kreistag oder Rat.

Für die kommunale Selbstverwaltung ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber im Sommer im Rahmen des Niedersächsischen COVID-19-Gesetzes reagiert hat und mit § 182 des NKomVG eine Pandemienorm geschaffen wurde, die jedenfalls rechtssicher die Durchführung von Sitzungen der Kreistage und Räte auch per Video erlaubt und Handlungsfähigkeit sichert und auch zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine Verlängerungsregelung enthält.⁵ Denn die Lage dauert nun so lange an, dass man vieles – Stichwort Haushaltsplanung – nicht auf ewig verschieben kann. Was bedeutet die Pandemie nun für die unmittelbare Demokratie? Da haben wir ein aktuelles und gutes Signal, das Herr Prof. Hartmann schon heute Vormittag bei seiner Anmoderation angesprochen hat: Auf Landesebene ist trotz Pandemiesituation in den letzten Monaten der Start eines Volksbegehrens zum Artenschutz gelungen und letztlich gestern auch ohne Volksentscheid im Niedersächsischen Landtag durch die Änderung des Naturschutz- und des Wassergesetzes zum erfolgreichen Abschluss gekommen.⁶ Der Abschluss ist erfolgt durch eine nicht ganz selten anzutreffende Variante bei unmittelbar-demokratischen Elementen: Der Gesetzgeber hat die wesentlichen Anliegen schon ohne (Volks-)Abstimmung beschlossen und sozusagen eingelenkt – mehr oder weniger elegant. Warum hat der Gesetzgeber plötzlich so schnell reagiert? Dieses Volksbegehren fachlich-analytisch zu betrachten, wäre ebenfalls ein eigenes Referat wert. Ich will in einer ersten kurzen Einschätzung nur kurz Folgendes erwähnen: Die Regelungen, die gestern im Niedersächsischen Landtag insbesondere zum Gewässerrandstreifen beschlossen worden sind, sind solche, die der Niedersächsische Landkreistag als Spitzenorganisation der Landkreise, die ja alle auch Untere Wasserbehörden sind, seit dem Jahr 2012 im Wesentlichen gefordert hat. Wenn Sie sich jetzt fragen, warum diese Gesetzesänderungen nun nicht formal, aber faktisch über den Weg des unmittelbar-demokratischen Elements nun Ende 2020 gelungen sind, wo es doch z.B. in der letzten Wahlperiode in Niedersachsen einen

⁵ *Schwind*, Verwaltungsrechtliche Aspekte der Corona-Krise in Niedersachsen, NdsVBl. 2020, 293 (298).

⁶ Nds. GVBl. 2020, S. 451 ff.

„grünen“ Umweltminister und einen „grünen“ Landwirtschaftsminister gab, dann ist möglicherweise die ganz einfache, aber hochspannende Antwort auf die Frage allein das liebe Geld: Durch den Druck der drohenden Volksgesetzgebung ist es gelungen, beim Finanzministerium und insgesamt in den vielfältigen Abwägungen des Haushaltsgesetzgebers die Gelder, die zum Ausgleich für die Einschränkungen der Landwirtschaft und die anderen Maßnahmen im Rahmen des „Niedersächsischen Wegs“ erforderlich sind, bereitzustellen. Analytisch muss man jedenfalls feststellen: Vorher war offensichtlich der Druck im System trotz bekannter Faktenlage nicht hoch genug, sich zu diesen Ausgaben durchzuringen.

Ein ganz spannender aktueller Fingerzeig zu unserem heutigen Thema von der Landesebene: Auch unmittelbar-demokratische Instrumente funktionieren in der Pandemie. Wie wir aus Einzelverfahren wissen, ist das vor Ort ebenfalls so. Wir haben insbesondere zum Thema Krankenhausneubau auch aktuell vor Ort Bewegung, insofern ist der Befund von der Landesebene übertragbar: Auch in dieser Krise funktioniert Demokratie, und auch in dieser Krise können unmittelbar demokratische Elemente sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene weiter wirksam bleiben. Wir sollten uns auch allgemein nicht verleiten lassen, derzeit nur „die Stunde der Exekutive“ einseitig zu betonen. Wir werben bei allen Fragestellungen für einen pragmatischen Weg in der Pandemie, der eine demokratische Gesamtkraftanstrengung erfordert und uns in der Tat viel Kraft kostet, der aber nicht diese Krise nutzt, um zu behaupten, es müsse irgendetwas grundsätzlich über Bord geworfen werden. Daher sollten und können alle unmittelbar-demokratischen Elemente und alles, was im Kommunalrecht zur Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort angelegt ist, grundsätzlich weiter genutzt werden, auch wenn manche Rahmenbedingungen verändert werden müssen.

III. Grundsatzposition der kommunalen Spitzenverbände zu unmittelbar-demokratischen Elementen

a) „Mehr Demokratie“ findet in Rat und Kreistag statt

Ich komme zu meinem zweiten Themenpunkt und darf ganz herzlichen Dank ausrichten an Herrn Prof. Burgi nach München, weil er im Wesentlichen schon beschrieben hat, was der Grund für die etwas differenziertere Sichtweise der kommunalen Spitzenverbände auf das Thema Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist. Wir haben auf gemeindlicher und kreislicher, also auf kommunaler Ebene zwei Wege und Stränge der Legitimation: Wir sind traditionell diejenigen, die darauf hinweisen, dass auch die direkt gewählten Vertreterinnen und Vertreter in den Räten und Kreistagen aus der Mitte der Bürgerschaft vor Ort kommen, im Rahmen der Selbstverwaltung selber Mitverantwortung für die Gesellschaft vor Ort übernehmen. Das ist eine etwas andere Lage als auf Landes- oder auf Bundesebene. Mein hochverehrter Doktorvater, Herr Prof. Schmidt-Jortzig, hat immer zu unmittelbar-demokratischen Elementen gesagt: Auf kommunaler Ebene reichlich, auf Landesebene schon sehr mäßig und im Bund am besten gar nicht. Das ist auch das, was Herr Prof. Burgi bereits angesprochen hat. Insofern bin ich mit diesem Grundtheorem schon akademisch groß geworden. Die Kritik der kommunalen Spitzenverbände am Zuviel, nicht am grundsätzlichen Ob – das will ich deutlich sagen – unmittelbar-demokratischer Elemente ist fundiert in unserer Grundposition, die sich um die Selbstverwaltung vor Ort insgesamt sorgt. Wir sind jetzt wieder mit Blick auf die nächste Kommunalwahlperiode und die Kommunalwahlen am 12. September 2021 dabei, viele tausend Menschen zu überzeugen, sich für eine ganze Amtszeit von fünf Jahren für ein Mandat zur Verfügung zu stellen, ihre Freizeit zu opfern und in die Pflicht nehmen zu lassen. Diese Personen müssen sozusagen unmittelbar-demokratisch allumfassend und für alle Themen der Kommune „mehr Demokratie“ wagen, als Ratsmitglied oder als Kreistagsmitglied. Insofern sind die punktuellen Durchbrechungen, die es durch Bürgerbegehren gibt, sicher berechtigt, aber werden von uns nicht nach vorne gestellt, sondern wir brauchen – das will ich etwas pointiert sagen – auch Menschen, die auf Dauer die

Gesamtentscheidungen in einer Kommune direkt gewählt begleiten und die auch die unangenehmen Dinge wie Sparhaushalte usw., die auf uns zukommen werden, mitbeschließen und gegenüber den Nachbarn und Wählern ganz konkret und unmittelbar vertreten. Diese Menschen brauchen auch in den komplexeren Dingen der Verwaltung vor Ort den langen Atem und müssen auch Experten werden.

b) Zur Brückenfunktion für Engagement vor Ort

Die grundsätzlichen Argumente, warum wir unmittelbar demokratische Elemente nicht weiter ausweiten möchten, kennen Sie alle, und sie sind heute alle schon mehr oder weniger gefallen. Insofern würde ich relativ kurz darüber hinweggehen. Ein wesentliches Argument will ich aber betonen, weil ich es heute Morgen schon einmal ansprach: Das Thema „Wer ist eigentlich zuständig?“ ist in unserer Demokratie ein zuweilen extrem schwieriges Thema. Dieser Tage begegnet es uns zum Beispiel beim Zusammenwirken von gemeindlicher Ebene und Gesundheitsamt des Landkreises bei der eigentlich einfachen Frage: „Wer kontrolliert, ob die Gaststätte wirklich geschlossen ist?“. Nicht immer sind die Dinge einfach bei der Frage, was man vor Ort wirklich gestalten kann, das Beispiel der guten medizinischen Versorgung vor Ort zeigt es ganz praktisch. Ich möchte es auch wenigstens hier einmal gesagt haben: Kommunale Selbstverwaltung braucht Geld, sonst können Sie vor Ort weder durch Ratsbeschluss noch durch Bürgerentscheid sinnvoll gestalten. Diese Rahmenbedingungen der Zuständigkeiten und der Finanzen können die beiden Legitimationsstränge vor Ort nicht verändern. Dass wir manchmal zudem den Eindruck haben, gerade das Thema Bürgerbegehren/Bürgerentscheid werde nur kassatorisch genutzt und sei eigentlich nur sozusagen das Hochhalten eines Schilds „Dagegen!“, hat Herr Prof. Burgi ja sympathisch mit seinem Vorschlag vorab aufgegriffen, das kassatorische Begehren ganz abzuschaffen.⁷ Ich will ausdrücklich betonen: Diese „Dagegen-Haltung“ trifft nicht auf alle engagierten Menschen zu, und wir sind extrem dankbar gerade für diejenigen, die anfangen, über das Thema Bürgerbegehren/Bürgerentscheid sich für eine dauerhafte Mitwirkung in der

⁷ Beitrag *Burgi* (in diesem Heft) unter IV.1

Selbstverwaltung vor Ort zu engagieren. Diese Brückenfunktion des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids, die Interesse für Kommunalpolitik weckt, ist auch schon angeklungen. Sie ist aus meiner Sicht, wenn man sozusagen im Level Playing Field wäre, auch immer ein Plus und ein Schatz des Instruments und ein Grund, warum man es behalten sollte: Weil man eben zeigen kann, dass man vor Ort etwas gestalten kann und nicht alles über einen kommt wie Schlechtwetter oder die nächste Corona-Verordnung.

IV. Diskussionspunkte und Änderungsnotwendigkeiten im NKomVG

a) Reformbedarf

Was ist aktuell an Änderungsnotwendigkeiten und Diskussionspunkten im Gespräch zu unserem Thema im niedersächsischen Kommunalverfassungsrecht, im NKomVG? 2016 hat der Gesetzgeber, seinerzeit „Rot-Grün inspiriert“, bereits einmal reagiert und u. a. das Zustimmungsquorum gesenkt und den Kostendeckungsvorschlag ganz abgeschafft.⁸ Wir haben seitdem öfter weiteren Reformbedarf diskutiert, u. a. letztes Jahr auf dem Kommunalrechtskongress des Niedersächsischen Studieninstituts unserer Kommunalen Hochschule für Verwaltung.⁹ Insbesondere der Fall „Klinikum Georgsheil“ – das ist ein ganz kleiner Flecken Erde in der Gemeinde Südbrookmerland im Dreieck zwischen Aurich, Emden und Norden – hat dabei kommunalverfassungspolitisch erheblich Diskussionen zum Reformbedarf hervorgerufen. Sie können dazu alleine in den Niedersächsischen Verwaltungsblättern (NdsVBl.) 2018 von Herrn Notbohm¹⁰ und von Herrn Prof. Seybold in der Zeitschrift Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2018¹¹ Beiträge mit einer ganzen Reihe von Fragestellungen finden. Das Thema ist also weiter in Bewegung. Was soll nun geändert werden? Als erste Vorbemerkung: Was für

⁸ *Freese/Schwind*, Die „Generalüberholung“ des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, NdsVBl. 2017, S. 97 ff., insb. S. 98 f., siehe auch LT-Drs. 17/5423, S. 33.

⁹ *Schwind*, Änderungsbedarf beim NKomVG, insbesondere bei Verkündung und Bekanntmachung sowie Bürgerentscheiden, in Seyboldt (Hrsg.), 8. Niedersächsischer Kommunalrechtskongress, 2019, S. 34 ff., insb. 44 ff.

¹⁰ *Notbohm*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nach der NKomVG-Novelle 2016 – eine wirkungsvolle Stärkung unmittelbarer Demokratie, NdsVBl. 2018, S. 65 ff.

¹¹ *Seybold*, Chancen und Risiken von Bürgerbegehren – Untersuchung anlässlich der Reform des niedersächsischen Kommunalrechts zum 1. November 2016, DÖV 2018, S. 293 ff.

mich völlig klar ist, wir müssen weiter als öffentliche Verwaltung das, was wir machen, besser erklären, neue Formen der Partizipation ausprobieren und insgesamt darüber nachdenken: Wie kriegen wir Menschen besser mitgenommen? Das kann sich nicht auf das Thema Bürgerbegehren/Bürgerentscheid alleine reduzieren, sondern da sind vielfältige Formen nötig. Ich kann Ihnen hier nicht darlegen, was die Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ derzeit alles ersinnt, weil es so abstrakt ist und im Schwerpunkt sich um Großgenehmigungsverfahren rankt. Der Ertrag für die kommunale Praxis wird da eher gering sein, der Befund dürfte gleich sein: Die moderne Demokratie ist mehr denn je auf Maßnahmen zur rationalen Akzeptanzerhöhung angewiesen, und dafür bedarf es Einbeziehung. Die Notwendigkeiten der guten Kommunikation auf kommunaler Ebene sind heute ja ebenfalls eindringlich beschrieben worden. Ich will auch gerne noch einmal an das am Vormittag gefalle (aber nicht gegenderte) Wort von der „Müttermafia“ erinnern. Mit Betroffenen zu reden, ist täglich Brot für unsere Kommunalpolitikerinnen und Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrätinnen und Landräte, und bleibt analog und digital auf der Tagesordnung.

b) Faire und klare Regelungen

Weiter als Vorbemerkung vor die Klammer gezogen: Wir brauchen klare und faire Regeln für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Niemand möchte zwar formal Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in unserem Kommunalverfassungsgesetz – im NKomVG – haben, die aber so kompliziert sind, dass wir a) unserer Beratungspflicht als Kommunen (vgl. § 32 Abs. 6 Satz NKomVG) nicht nachkommen können und dass b) bei den Beteiligten am Schluss folgender Eindruck hängen bleibt: „Ich kann mich zwar formal beteiligen, aber irgendwann findet die Verwaltung einen Haken, weil ich auf Seite 17 Fußnote 38 übersehen und das Formular 19 nicht richtig ausgefüllt habe.“ Dann wird dagegen möglicherweise noch geklagt und am Schluss sagt der möglicherweise entweder auch nicht so ganz diesem Element zugeneigte oder eben einfach sehr genaue Senat des OVG: „Ja, hättest Du anders machen müssen, geht so aber leider nicht. Nach zwei Jahren Diskussion müssen wir mitteilen: Leider unzulässig. Aber schön, dass Du vor Ort

Dir die Abende um die Ohren geschlagen hast und versucht hast, Dich zu beteiligen.“ Das hilft keinem, und der Demokratie am allerwenigsten. Deswegen als klares Votum von mir, und da sind wir mit allen Spitzenverbänden einig: Wir müssen gute Regelungen finden, die klar sind und die auch helfen, dass auch das Instrument wirklich genutzt werden kann. Ich bin immer bei diesen Ablehnungsstatistiken mit Prozentzahlen und einem Länderranking sehr vorsichtig, weil man immer nicht weiß, welche Fälle sich genau darunter verbergen. Aber in der Sache ist völlig klar: Das Instrument muss gut und fair handhabbar sein. Ich würde zu aktuellen Problemen *ad exemplum* auf das Novemberheft 2020 der Niedersächsischen Verwaltungsblätter verweisen wollen. Dort finden Sie eine Anmerkung zu zwei OVG-Urteilen u.a. zur Frage, wie man Unterschriftenlisten beim Bürgerbegehren gestaltet.¹² Dass im Jahr 2019 zu dieser zentralen Frage noch so lange Ausführungen des OVG notwendig sind, die letztlich sagen, ihr solltet Vor- und Rückseite nutzen¹³ (was ja praktikabel ist), lässt ahnen, wieviel Frust vor Ort da entstanden sein könnte. Nun aber zu einigen Einzelthemen, die derzeit in der aktuellen Reformdiskussion noch im Vorfeld der förmlichen Verbandsbeteiligung zu einer Novelle des NKomVG sind.

c) Einführung einer Kostenschätzung

Wir haben aus kommunaler Sicht massive Kritik an der 2016 erfolgten Streichung des Kostendeckungsvorschlags geübt. Wir hatten den Eindruck, das Argument, auch unsere Politikerinnen und Politiker in den Räten und Kreistagen würden gern sehr viel mehr beschließen, wenn sie das Geld dafür hätten, wird im Gesetz nicht mehr hinreichend abgebildet. Geld muss bei allen kommunalen Fragestellungen Thema sein, weil der Euro eben nur einmal ausgegeben werden kann. Das Innenministerium verfolgt derzeit einen – finde ich – guten Kompromissweg, der angelehnt ist an eine Regelung aus

¹² OVG Lüneburg, Urt. v. 4.12.2019 – 10 LC 154/18, NdsVBl. 2020, S. 144 sowie Urt. v. 4.12.2019 – 10 LC 43/19, NdsVBl. 2020, S. 148 mit Anmerkungen *Schwind*, NdsVBl. 2020 S. 341 ff.

¹³ OVG Lüneburg, Urt. v. 4.12.2019 – 10 LC 43/19, NdsVBl. 2020, S. 148 mit dem Leitsatz: “Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens und damit neben der Bezeichnung der begehrten Sachentscheidung auch die Begründung sowie die vertretungsberechtigten Personen enthalten. Eine Bezugnahme auf ein anderes Schriftstück, das mit der Unterschriftenliste nicht oder nur lose verbunden ist, ist insoweit nicht ausreichend.“

Schleswig-Holstein¹⁴: Zu jedem Bürgerbegehren soll künftig eine von der zuständigen Verwaltung zu erarbeitende Übersicht über die zu erwartenden Kosten erstellt werden. Diese müssten nicht die Initiatoren erstellen, das würde Aufgabe der Verwaltung der Kommune sein. Wie man sich das praktisch vorzustellen hat, dafür gibt es in Schleswig-Holstein eine klare Regelung, nämlich § 9 Abs. 2 der Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, Kreis- und Amtsordnung,¹⁵ die besagt: *„Die zuständige Verwaltung erstellt unverzüglich eine Übersicht über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme und leitet sie den Vertretungsberechtigten zu. Die Kostenschätzung muss auch die eventuellen Folgekosten der verlangten Maßnahme enthalten. Bestehen abweichende Auffassungen über die ermittelte Kostenhöhe oder die Folgekosten, können die Vertretungsberechtigten in den Antragslisten und Einzelanträgen darauf hinweisen.“* Das ist aus unserer Sicht eine faire Sache. Damit sind Aussagen zu den Kosten kein Zulässigkeitskriterium mehr wie früher, sondern die Verwaltung muss rechnen, aber es muss niemand mehr einen Kostendeckungsvorschlag unterbreiten.¹⁶ Und es kann auch nicht isoliert gerichtlich darüber gestritten werden, ob die Kostenschätzung stimmt oder nicht. Wenn unterschiedliche Meinungen zwischen Verwaltung und den Vertretungsberechtigten über die Höhe der Kosten bestehen, dann werden diese dargelegt und die Bürgerinnen und Bürger können sich im Rahmen der Abstimmung wie zu allen anderen Argumenten auch selbst ein Bild machen und entscheiden. Ich halte das für einen guten Kompromissvorschlag, der die wirklich zu komplexe Rechtsprechung des OVG Lüneburg zum Kostendeckungsvorschlag¹⁷ nicht wieder aufleben lassen wird.

¹⁴ § 16g Abs. 3 Satz 1 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (vom 28.2.2003, GVBl. SH 2003 S. 57, zul. geändert durch Gesetz vom 7.9.2020, GVBl. SH S. 514) lautet: „Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie eine von der zuständigen Verwaltung zu erarbeitende Übersicht über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme enthalten“.

¹⁵ vom 22.10.2018, GVBl. SH 2018 S. 695.

¹⁶ So ausdrücklich für Schleswig-Holstein *Dehn*, in KVR Schleswig-Holstein, § 16g Rn. 11 GO SH.

¹⁷ Dazu näher *Wefelmeier*, Verzicht auf den Kostendeckungsvorschlag beim Bürgerbegehren, NdsVBl. 2014, S. 272 ff.

d) Anpassung des Negativkatalogs

Zur Frage, was man nicht mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid entscheiden kann, besteht in Niedersachsen bereits ein sog. Negativkatalog in § 32 Abs. 2 Satz 2 NKomVG, der auch grundsätzlich sachgerecht ist. Wir haben angeregt, auch die Themen Krankenhausversorgung und Rettungsdienst in diesen Katalog aufzunehmen. Dem hat sich inzwischen die Enquetekommission des Niedersächsischen Landtages zur Zukunft der medizinischen Versorgung in Niedersachsen angeschlossen und wird dies in ihrem Abschlussbericht voraussichtlich fraktionsübergreifend auch so empfehlen. Was ist das Argument für diese Erweiterung des Negativkatalogs? In beiden Fällen handelt es sich um Themen, bei denen die Kommunen trotz originärer Zuständigkeit - der Sicherstellungsauftrag für die Krankenhausversorgung und die Trägerschaft für den Rettungsdienst befinden sich auf der Kreisebene - keine alleinige Letztentscheidung treffen können. Die Landkreise und kreisfreien Städte haben diese Angelegenheiten zwar als Selbstverwaltungsaufgabe. Wegen der Kostenfragen und -folgen können sie nicht wirklich alleine bestimmen. Das liegt daran, dass die Landkreise und kreisfreien Städte bei diesen großen Themen der medizinischen Versorgung der Bevölkerung die Refinanzierung nicht in der Hand haben. Das ist anders als bei anderen Themen auf kommunaler Ebene. Nach dem Niedersächsischen Rettungsdienstgesetz ist es so, dass letztlich die Krankenkassen als Kostenträger nur verpflichtet sind, die Kosten eines wirtschaftlich arbeitenden Rettungsdienstes zu tragen (§§ 15 Abs. 1 Satz 2, 15a Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Rettungsdienstgesetz - NRettdG)¹⁸. Zur Frage, was wirtschaftlich ist, gibt es eine Kostenrichtlinie nach § 14 Abs. 3 NRettdG, die abstrakt im Landesausschuss Rettungsdienst¹⁹ verhandelt wird. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, wenn vor Ort im Widerspruch zu den Gutachten zur Bedarfsplanung gesagt wird: „Diese Rettungswache soll aber zusätzlich erhalten bleiben“ – eine klassische Konstellation. Bei einem Erfolg eines Bürgerbegehrens wäre das für einen Landkreis mit ganz erheblichen Mehrkosten verbunden, die er nicht von den Krankenkassen refinanziert bekommen würde. Und bei Krankenhaus-Standorten ist es ähnlich. Ich möchte das aus Zeitgründen nicht näher

¹⁸ Freese, in Schwind (Hrsg.), Niedersächsisches Rettungsdienstgesetz (NRettdG), Kommentar, § 15, Erl. 3.2.

¹⁹ Die aktuelle Fassung der Kostenrichtlinie findet sich unter <https://lard-nds.de/veroeffentlichungen/>.

darstellen, aber der goldene Satz für die Krankenhausplanung lautet: „Das Land schließt keine Krankenhäuser, sondern Krankenhäuser müssen die Oberbürgermeister und Landräte schließen.“ Was macht das Land? Es entscheidet im Krankenhausplanungsausschuss – unter kommunaler Mitwirkung, aber eben nicht mit deren Mehrheit –, welcher Standort Geld für welche Planbetten bekommt. Wenn ein Standort dort nicht mehr berücksichtigt wird oder wenn ein Krankenhausträger nicht rechtzeitig eine zukunftsfähige Planung für Standortkooperationen und -fusionen oder den Neubau eines Standorts vorlegt, um die aktuell vorhandenen Fördermittel zu binden, dann kann die Refinanzierung massiv gefährdet werden. Die finanziellen Dimensionen, um z.B. nur den Erhalt einer kleinen Geburtshilfeabteilung selbst finanziell zu stemmen, würden jeden kommunalen Haushalt schnell sprengen. Zudem zeigen uns die derzeit im Krankenhausbereich bekannten Verfahren deutlich, dass es eigentlich immer Zukunftsthemen sind, die über den örtlichen Wirkungskreis hinausragen, weil sowohl die medizinische Versorgung im Rettungsdienst als auch im Krankenhausbereich überregional gedacht werden müssen. Auch bei sehr großen Landkreisen muss und wird bei der medizinischen Versorgung der Blick immer über das eigene Gebiet hinausgehen. Auch daher passen diese Themen der medizinischen Fachplanung in den Katalog der schon in § 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 NKomVG aufgezählten planerischen Entscheidungen mit besonderen Verfahren²⁰ gut hinein.

e) Einführung eines Stichentscheids

Hinsichtlich der Entscheidung bei sich widersprechenden Bürgerbegehren²¹ plant das Innenministerium die Einführung der hessischen Lösung. Diese sagt relativ einfach: Bei mehreren Begehren in gleicher Angelegenheit – wobei dann in der Praxis sofort die Frage aufgeworfen wird, ob das denn wirklich eine gleiche Angelegenheit ist –, die alle zulässig sind und das Quorum erreichen, soll diejenigen mit den meisten Ja-Stimmen gewinnen. Auch über

²⁰ Nach § 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 NKomVG ist ein Bürgerbegehren unzulässig über „Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind“.

²¹ Siehe dazu *Seybold*, Konkurrerende Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Niedersachsen im Vergleich zu anderen Bundesländern, DVP 2017, S. 3 ff.

diese Lösung kann man dogmatisch sehr lange grübeln und man wird sicher Fallkonstellationen finden, in denen das als Regelung aller denkbaren Kollisionsfälle alleine nicht reicht. Aber die Regelung erscheint klar und praktikabel.

f) Bürgerentscheid auf Initiative der Vertretung

Mein letztes Thema behandelt die geplante Einführung des Bürgerentscheids auf Initiative der Vertretung, da bin ich beim schönen in der Diskussion gefallenen Satz: „Der Rat enthauptet sich“.²² Bisher haben wir in Niedersachsen keinen Bürgerentscheid auf Initiative des Rates. Das ist nicht ganz korrekt, wir haben ihn doch, aber nur an ganz versteckter Stelle, nämlich in § 33 Abs. 4 NKomVG, wenn die Vertretung eine Aufhebung eines Bürgerentscheids innerhalb der 2-Jahre-Bindungsfrist erreichen möchte. Diese Regelung wird selten praktisch, weil das Verfahren in der Regel schon so lange dauert, dass die zwei Jahre dann ohnehin bald erreicht sind. Das Innenministerium hat nun die Einführung des Bürgerentscheids auf Initiative der Vertretung in das Reformgespräch eingebracht, mit dem Argument, dann könne die Diskussion bei bedeutsamen Vorhaben durch die Kommunalpolitik auch von vorne geführt werden, Stichwort: „Lieber mit den weißen Figuren spielen“. Ich greife das Zitat mal auf: Der Rat sagt also, ich enthauptete mich bewusst selbst und gehe mit dieser Fragstellung direkt in den Bereich der Bürgerschaft, des Wahlvolks, zurück. Ein schwieriges Thema für die kommunalen Spitzenverbände, ob man das ermöglichen soll. Wir waren da immer sehr zurückhaltend. Sowohl der Städtetag als auch der Landkreistag diskutieren derzeit eine Positionierung. Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund sieht den Ratsentscheid äußerst kritisch und ablehnend, hat als Kompromiss aber vorgeschlagen, zusätzlich zu der vorgesehenen Zweidrittel-Mehrheit im Rat ein Antragsquorum von 50 % als extrem hohe Hürde festzuschreiben. Diesbezüglich wäre z.B. für eine erste Erprobungsphase zu erörtern, ob man auf diese zweite hohe Hürde verzichtet, um das Instrument überhaupt nutzbar zu machen. Spannend ist dabei stets die Frage: Warum kommt man zum Ratsentscheid? In den Worten von Prof. Burgi: Warum

²² Siehe auch Vortrag *Burgi* (in diesem Heft) unter IV.2.

enthauptet man sich selber? Mein Eindruck ist: Manchmal hat man im Rat wohl auch Angst vor der eigenen Courage. Und ein wichtiges politisches Thema ist selbstverständlich auch, wer am Schluss eines Prozesses auf der Gewinnerseite steht. Man darf nicht vergessen: Alle Ratsfraktionen müssen sich regelmäßig dem Wettbewerb um den Wähler stellen. Zusammenfassend: Die kommunalen Spitzenverbände waren immer sehr kritisch zum Bürgerentscheid auf Initiative des Rates. Möglicherweise hat sich aber auch durch Digitalisierung und *social media* die Lage etwas verändert und es gibt Situationen, da beginnt man den sich abzeichnenden Willensbildungsprozess bei den Wählerinnen und Wählern besser als in der Vertretung selbst. Die Statistik der 1. Bundesliga Schach weist übrigens für das Jahr 2019/2020 in 32 % der Fälle einen Sieg für weiß und in nur 18 % einen Sieg für schwarz aus, der sog. „Anzugvorteil“ ist also dort statistisch extrem relevant.²³

V. Fazit

a) Weitere Reformvorschläge

Das in aller Kürze zur Novelle des Gesetzes, das noch einige Änderungen mehr enthalten wird. Wir haben atmosphärisch schon viel erreicht, wenn wir es zusammen hinbekommen, dass die Regelungen, die wir in Niedersachsen im Gesetz haben, auch entsprechend gelebt werden. Wir müssen weiter für einen offenen und transparenten Umgang mit dem Instrument Bürgerbegehren und Bürgerentscheid werben und die Thematik als Chance der Einbeziehung von Menschen, die sich meist aus einer punktuellen Betroffenheit heraus engagieren, sehen. Zumal zu bedenken ist: Wir haben das ganze Thema „Digitalisierung und Bürgerbegehren/Bürgerentscheid“ noch nicht behandelt. Auch das wäre einen eigenen Vortrag wert. Die Technik macht eine andere Art der Partizipation und Mitentscheidung einer großen Zahl von Menschen zumindest technisch möglich. Insofern sieht die Welt in diesem Punkt in jedem Jahr anders aus. Zugleich haben wir bei der Mitwirkung vor Ort weiter erhebliche Probleme bei der Abgrenzung individueller

²³ Liga-Statistik des Godesberger Schachklubs von 1929, <https://statistik.godesbergersk.de/statistik>, abgerufen am 25.11.2020. Bei 480 Partien sind 50% Remis ausgegangen.

Betroffenheiten und Sichtweisen. Die Themen Windenergie, Bauleitplanung, Trassenverläufe, Regionalplanung will ich nur als Stichworte nennen.

Um schließlich kurz auf die Reformvorschläge von Herrn Prof. Burgi einzugehen: Der Vorschlag, kassatorische Bürgerentscheide zu verbieten, ist reizvoll, aber wohl praktisch schwierig, weil es ganz oft auch nur eine Frage des Standpunktes oder der Zeitläufe ist, was nun „kassatorisch“ heißt. Wer agiert zuerst, wäre wohl oft auch manipulativ anfällig: Beschließen wir zuerst „Die Grundschule soll erhalten bleiben“ oder „Der Grundschulstandort wird geschlossen“? Bei dem Vorschlag zur Abschaffung des Ratsbürgerentscheids geht der niedersächsische Landesgesetzgeber derzeit spannenderweise genau in die entgegengesetzte Richtung, dazu hatte ich oben unser Meinungsbild dargelegt. Bei der Frage nach der Höhe der Quoren und der Bindungswirkung haben wir in Niedersachsen, auch weil 2016 noch nicht lange her ist, nach meiner Einschätzung erst einmal keinen Reformbedarf. Bei der ins Gespräch gebrachten Bindungswirkung des Bürgerentscheids bis zum Ende der Wahlperiode wäre ich offen. In der Praxis dürfte es aber wegen der bei uns gesetzlich geregelten Zwei-Jahres-Frist darauf kaum ankommen, weil es ohnehin dauert, bis ein erneutes Verfahren startet. Zum Thema „obligatorischer Bürgerentscheid“ für bestimmte Themen, das ja heute ins Gespräch gebracht wurde, würde ich aus meiner Sicht nur kurz die ablehnende Anmerkung machen wollen, dass es dann noch schwerer fällt, Menschen für kommunale Mandate zu gewinnen. Natürlich könnte sich der Rat auch selbst politisch verpflichten, wenn es den Ratsbürgerentscheid gibt, beispielsweise ab einer gewissen Investitionshöhe einen Bürgerentscheid zu initiieren. All diese abstrakten Kriterien scheinen mir aber für die kommunale Selbstverwaltung wenig geeignet. Allein festzumachen am Finanzvolumen ist Bedeutsames selten. Manchmal sind sehr „billige“ Entscheidungen sehr emotional besetzt oder im Nachhinein teuer. Auf den ersten Blick teure Entscheidungen sind meist letztlich nur Abarbeitungen von gesetzlichen Vorgaben – ohne das Wort Brandschutz beispielsweise zu erwähnen.

b) Ausblick

Die kommunalen Spitzenverbände haben, wie ersichtlich, die Novelle 2016 im Bereich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durchaus kritisch kommentiert und werden auch diese Novelle des NKomVG mit den dargestellten Positionen begleiten. Festzuhalten bleibt als mein Fazit: Auch in der Pandemie funktioniert kommunale Selbstverwaltung und wir brauchen – dies auch ein kleiner Appell an uns alle – mit Blick auf die Kommunalwahlen am 12. September nächsten Jahres vor allen Dingen Menschen aus all denjenigen Personengruppen, die bisher nicht in ausreichender Zahl in den Räten und Kreistagen repräsentiert sind, die sich bereiterklären, nicht nur punktuell, sondern die ganze Wahlperiode für ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger vor Ort an der Selbstverwaltung mitzuwirken. Ich bin sicher, das wird trotz der Herausforderungen der Kandidatensuche – möglicherweise noch unter Pandemiebedingungen – gelingen. In diesem Geiste können wir auch gut mit den beiden Legitimationssträngen des NKomVG, der direkten Legitimation durch Wahl und den unmittelbar-demokratischen Elementen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid umgehen, die beide die Demokratie bei uns vor Ort in Niedersachsen in ganz sympathischer und manchmal auch spannungsreicher Art und Weise sichern.

Repräsentative versus plebiszitäre Beschlussfassung: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau

Prof. Dr. Eva Ruffing



Repräsentative versus plebiszitäre Beschlussfassung: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau

Osnabrück, 11. November 2020
Prof. Dr. Eva Ruffing

Muster Titelfolie



Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren beim Stromtrassenbau

- Seit 2011 ist die BNetzA mit der Aufstellung eines so genannten Netzentwicklungsplans beauftragt
- Zweck: Klärung der Frage, welche neuen Höchstspannungsleitungen für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind (EnWG Art. 12b, Abs. 1)
- Festlegung zwischen welchen Punkten Trassen gebaut werden sollen
- ➔ Öffentlichkeitsbeteiligung, an der jeder teilnehmen darf, (noch) größtes Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren auf Bundesebene
- ➔ Wird in einem Bundesbedarfsplangesetz festgelegt

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau Prof. Dr. Eva Ruffing

Einbettung in ein komplexes Verfahren



Eigene Darstellung

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau Prof. Dr. Eva Ruffing

Wieso Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau?

Grundsätzlich kennt die wissenschaftliche Literatur vier Hauptziele, die mit Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt werden können:

- Stärkung der **demokratischen Legitimität** von Entscheidungen → Input-Legitimität
- (technisch) **bessere Planung** → Output-Legitimität
- **Akzeptanz**
- **Kontrolle** von Akteuren, die mit der Planung beauftragt sind

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau Prof. Dr. Eva Ruffing

Demokratische Legitimität

- Problem der selektiven Teilnahme → nicht alle (Interessen) sind vertreten
- Problem der Aggregation: Stellungnahmen sind extrem heterogen, wie soll entschieden werden?
- Ist die Teilnahme selektiv, gibt es keine normative Grundlage Orientierung an der „Mehrheitsmeinung“

Output-Legitimität

- Kann vor allem dann erreicht werden, wenn für die Planung Kenntnisse der Details „vor Ort“ notwendig sind
- Wird sonst vor allem durch Expert*innenbeteiligung erreicht (und nicht durch eine möglichst breite Beteiligung aller)

Akzeptanz

- Kann vor allem erreicht werden, wenn die von der Entscheidung Betroffenen den Eindruck haben, gehört worden zu sein (was in der Regel mit Einfluss auf die Entscheidung einhergeht)
- Frage: Kann der Kreis der Betroffenen eingegrenzt werden?

Kontrolle

- Mit Planung beauftragter Akteur muss seine Entscheidungen im Lichte der Stellungnahmen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung rechtfertigen
- Andere Akteure (etwa die BNetzA, die Bundesregierung prüfen das)

Bundesebene vs regionale Ebene

- Alle Probleme sind bei der Bundesbedarfsplanung (Bundesebene) schwerer in den Griff zu kriegen, als bei den nachfolgenden, stärker regional/lokal orientierten Planungsschritten

Bundesebene vs regionale Ebene

	Bundesbedarfsplanung	Nachgeordnete Planungsschritte
Demokratische Legitimität	Betroffenheit wird häufig als abstrakt, zukünftig wahrgenommen → asymmetrische Mobilisierung	„direktere“ Betroffenheit, aber: nicht nur Anrainer sind betroffen, sondern auch hier potenziell alle
Output-Legitimität	Sicheres und zuverlässiges Netz auf der Grundlage von Lastflussberechnungen für das Gesamtnetz	Bei Ermittlung von Raumwiderständen etc. spielt Kenntnis der Verhältnisse vor Ort durchaus eine Rolle
Akzeptanz	Entscheidung auf der Grundlage von Expertise	Abwägung unterschiedlicher Schutzgüter
Kontrolle	„fire alarm“	„fire alarm“, vorweggenommener Rechtsschutz

Wie funktioniert die Bundesbedarfsplanung in der Praxis? Teilnehmer

FNA actor type	Year				Total No.
	2012 No.	2013 No.	2014 No.	2017 No.	
Citizens	2.983	7.328	11.320	379	22.010
Citizen's initiatives	20	12	39	16	87
Companies	23	22	15	14	74
Economic association	29	7	3	6	45
Environmental associations	22	11	9	4	46
Municipalities	30	50	182	90	352
Länder administration	24	30	19	17	90
Federal administration	6	11	5	4	26
Science	1	1	0	0	2
Parties	9	9	5	12	35
Districts	13	34	59	43	149
Other	7	6	4	16	33
Total	3.167	7.521	11.660	601	22.949

Nach Fink, Simon/Ruffing, Eva 2020: Learning in iterated consultation procedures – the example of the German electricity grid demand planning, in: Utilities Policy 65, S.4

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau Prof. Dr. Eva Ruffing

Wie funktioniert die Bundesbedarfsplanung in der Praxis?

- Analyse der Konsultation zum NEP 2012 mit Hilfe quantitativer Textanalyse
- Zahl der Stellungnahmen zu (gegen) eine Trasse
- Argumente (rechtlich, politisch, wirtschaftlich, umweltbezogen, medizinisch)
- Art des Akteurs
- Abhängige Variable: Wird ein Trassenprojekt von der BNetzA in den NEP aufgenommen oder nicht?
- → weder Anzahl, noch Art, noch Akteur machen einen substantziellen Unterschied

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Infrastrukturausbau Prof. Dr. Eva Ruffing

Wie können diese Ergebnisse erklärt werden?

- BNetzA prüft ob für ein Trassenprojekt ein Bedarf besteht, ob es wirksam und erforderlich ist um einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb sicherzustellen.
- Argumente zu politischen Präferenzen, wirtschaftlichen Folgen, Emissionsgrenzwerten, technischen Möglichkeiten der dezentralen Energieerzeugung etc. „sprechen“ nicht zu dieser Prüfung.
- Aber: Berücksichtigung weiterer Schutzgüter im Raumordnungs-/Bundesfachplanungs- und Planfeststellungsverfahren, hier sind die Chancen für eine Berücksichtigung möglicherweise besser.

Was leistet das Verfahren dennoch?

- Mobilisierung → Adressierung der politischen Vertreter*innen → Einspeisung von Präferenzen in den politischen Prozess mit dem Ergebnis der umfangreichen Etablierung von Erdverkabelung
- Entscheidung mit großen Verteilungswirkungen (enorme Kosten, die von allen zu tragen sind, hat eine soziale und eine wirtschaftliche Komponente, es sind andere Gruppen stark betroffen als bei Freileitungen) → genuin „politische“ Entscheidung
- Ansiedlung des Verfahrens bei der Verwaltung

Ausblick: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Atomendlagersuchgesetz



Bundesamt für Kerntechnische Entsorgungssicherheit, 2020

- Endlagersuche soll nach streng wissenschaftlichen Kriterien erfolgen
- Was kann das Verfahren beitragen zu
 - Input-Legitimität?
 - Output-Legitimität?
 - Akzeptanz?
 - Kontrolle?

Diskussionsbericht (3. Teil)

Von Ass. iur. Fabian Henkel

Frau Professorin Dr. Pascale Cancik (Universität Osnabrück) führte in die anschließende Diskussion ein. Sie schlug einen Bogen zwischen den beiden Referenten, indem sie auf den Umstand hinwies, dass Infrastrukturplanungen in Kommunalrechtsordnungen wie dem NKomVG gerade von den Verfahren der direkten Demokratie – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – ausgenommen seien. Ihr stelle sich dabei die Frage, ob nicht das Verwaltungsverfahren mit der Öffentlichkeitsbeteiligung etwas abzubilden versuche, das aus guten Gründen nicht in die Kommunalverfassungsgesetze aufgenommen wurde.

Frau Katja Wolf (Oberbürgermeisterin der Stadt Eisenach) betonte im Anschluss daran das Problem der Finanzausstattung der Kommunen. Nach vielen Jahren kommunaler Haushaltssicherung und finanzieller Abhängigkeit von der Unterstützung des Landes sei Demokratie in der Kommune – unabhängig ob direkt oder repräsentativ – immer eine elementare Frage. Haushaltsdebatten seien geprägt von der Erkenntnis, dass es nichts mehr zu verteilen gebe und das Landesverwaltungsamt letztlich darüber entscheide, welche freiwilligen Aufgaben sich eine Kommune noch leisten dürfe. Diskussionen über die besten demokratischen Formen seien wenig wert, wenn Kommunen aufgrund ihrer Finanznot gar keine Spielräume mehr für demokratische Entscheidungen besäßen.

Herr Dr. Joachim Schwind (Geschäftsführer des Niedersächsischen Landkreistags) pflichtete diesem „Plädoyer aus der Praxis“ bei. Das Problem der kommunalen Ebene sei es, nur sehr begrenzt über eigene Möglichkeiten zu verfügen, um an Finanzmittel zu gelangen. So wirke eine Grundsteuererhöhung etwa völlig kontraproduktiv zu den Zielen, die eine Kommune erreichen wolle. Er sei daher froh, dass es nun über den Bund zumindest eine Garantie für pandemiebedingte Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer

gebe. Grundsätzlich müssten immer zunächst die Spielräume für Selbstverwaltung vorhanden sein, um sich im Anschluss über deren Ausgestaltung Gedanken machen zu können. Es gebe in der Selbstverwaltung fast keine Angelegenheit, in der es nicht auch um finanzielle Fragen ginge. Von wenigen Themen ethisch-moralischer Art oder Stellenbesetzungen abgesehen, sei praktisch alles – von der Schließung eines Schwimmbads bis zur Debatte über die Zusammenlegung von Krankenhausstandorten – eine Frage des Geldes. Bei unmittelbar demokratischen Elementen müsse am Ende immer der Rat ausbuchstabieren, was finanziell leistbar sei. Zwar gebe es vereinzelt auch Bürgerbegehren und -entscheide, die Kosten verhinderten. Die große Mehrzahl richte sich aber auf Vorhaben, die mit zusätzlichen Finanzinvestitionen verbunden seien. Letzteres gelte gerade auch für die Fälle, in denen Reformen verhindert würden, also etwa entschieden werde, eine Schule nicht zu schließen oder Krankenhausstandorte nicht zusammenzuführen. Die damit verbundenen Kosten für die Zukunft seien zwar nicht direkt im nächsten Jahr zu veranschlagen, müssten aber zwingend mitgedacht werden. Zudem gelte unabhängig davon, wie demokratische Mitbestimmung vor Ort organisiert werde, dass man eine Masse zur Mitbestimmung brauche und hierfür keine Menschen gewinnen könne, wenn diese nur Haushaltsnotlagenbeschlüsse vertreten könnten.

Herr Professor Dr. Bernd J. Hartmann (Universität Osnabrück) nahm zunächst Bezug auf die Ausführungen seiner beiden Vorredner. Auch wenn Mangel verwaltet werde, müssten Entscheidungen getroffen werden, bei denen die Frage zu beantworten sei, ob der Rat oder die Bürger hierfür zuständig seien. Bei der skizzierten Mangelverwaltung verschiebe sich daher zwar das Problem. Die Debatten und Überlegungen zu der Frage, wer entscheiden solle, ließen sich jedoch übertragen.

Sodann wandte sich Herr Professor Hartmann an die Referentin Frau Professorin Dr. Eva Ruffing (Universität Osnabrück). Er bezog sich dabei auf das Ergebnis ihrer qualitativen Analyse zum Netzentwicklungsplan, wonach es auf die Art der Argumente oder Akteure im Anhörungsverfahren gar nicht angekommen sei, weil die Bundesnetzagentur (BNetzA) letztlich nach ganz

anderen Kriterien als den vorgetragenen Argumenten entschieden habe. Die Beteiligten redeten – so Hartmann – gewissermaßen aneinander vorbei oder härter formuliert: die Vorträge in den Anhörungsverfahren seien schlicht unerheblich. Er frage sich daher erstens, ob überhaupt erkennbar sei, wonach die Bundesnetzagentur wirklich entscheide. Darüber hinaus halte er es für problematisch, dass bei dieser Form der Beteiligung der Eindruck bei den Menschen entstehen könnte, dass es nur vom Zufall abhänge, ob ihre Argumente gehört würden. Seine zweite Frage an Frau Professorin Ruffing war daher, ob das Anhörungsverfahren nicht zwingend etwa derart verbessert werden müsste, dass bereits im Vorfeld klar festzulegen sei, welche bestimmten Aspekte überhaupt relevant sein könnten.

Frau Professorin Ruffing griff zunächst den Beitrag von Frau Wolf auf. Es handele sich aus ihrer Sicht bei der mangelhaften kommunalen Finanzausstattung um ein strukturelles Problem der Finanzverfassungen. Sofern daraus erheblich eingeschränkte Entscheidungsspielräume der Kommunen resultierten, werde die Frage nach der Zuständigkeit innerhalb der Kommunen zusehends bedeutungslos. Zur Veranschaulichung des Problems fehlender Entscheidungsspielräume verwies Sie auf eine Diskussion, die während der Staatsschuldenkrise in Griechenland geführt worden sei. Dort seien seinerzeit europäische Staatshilfen häufig auch als Demokratieproblem benannt worden, weil sie es der griechischen Regierung nur noch überließen, die Rettungspakete zu administrieren, statt eigene Entscheidungen zu treffen. An einer solchen Stoßrichtung mangle es der Debatte über die kommunale Finanzausstattung hierzulande.

Frau Professorin Ruffing wandte sich sogleich den Fragen von Herrn Professor Hartmann zu und bestätigte dessen Befund, dass Bürgerinnen und Bürger und BNetzA häufig aneinander vorbeiredeten. Allerdings sei klar, nach welchen Kriterien die BNetzA entscheide. Aus den Entscheidungsdokumenten sei erkennbar, dass sehr gründlich jedes einzelne Trassenprojekt nach den gesetzlichen Kriterien diskutiert werde. Grundlage hierfür bildeten Lastflussberechnungen, die die BNetzA in der Regel von ausländischen Forschungsinstituten und Universitäten einhole. Von dieser Expertise

ausgehend stelle die BNetzA fest, welche Trasse benötigt werde, damit das Netz nicht zusammenbreche. Obgleich diese Entscheidung transparent getroffen werde, sei sie dennoch für die Bürgerinnen und Bürger wegen ihrer fehlenden Einflussmöglichkeiten hochgradig frustrierend.

Es stelle sich jedoch die Frage, inwieweit Bürgerinnen und Bürger überhaupt in dieser Planungsphase sinnvollerweise andere Präferenzen einbringen könnten. Der Spielraum der BNetzA sei insoweit gering. Wenn sie feststelle, dass eine Trasse aufgrund der Lastflussberechnungen notwendig sei, die Bürger diese aber nicht wollten, fehle es letztlich an einem sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb, wenn die Trasse nicht gebaut werde. Zwar könnte man das EnWG ändern und die BNetzA mandatieren, die Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger weitest möglich in Betracht zu ziehen. Hierbei handele es sich um eine Standardformulierung, die insbesondere bei der Öffentlichkeitsbeteiligung in der EU häufig Anwendung finde. Aber auch dann bleibe es bei der Frage, wie weit die BNetzA gehen könne, um das Ziel eines sicheren und zuverlässigen Netzbetriebs mit den entgegenstehenden Interessen der Bürgerinnen und Bürger abzuwägen, ohne dass der Netzbetrieb letztlich darunter leide. Aus ihrer Sicht reichten die Möglichkeiten der BNetzA an dieser Stelle nicht besonders weit.

Frau Professorin Cancik gab anknüpfend an diese Überlegungen zu Bedenken, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung möglicherweise konzeptionell auf dieser Ebene falsch angesiedelt sei und stattdessen sinnvollerweise eine Frage für die nachfolgenden regionalen Stufen wäre.

Im Anschluss daran ging Herr Dr. Schwind noch einmal auf den Beitrag von Herrn Professor Hartmann zum Verhältnis von Mangelverwaltung und plebiszitären Elementen ein. Zwar schlossen sich Sparen und unmittelbare Demokratie keineswegs aus. Das Problem sei aber die Komplexität des Sparens. Eine Kommune könne insofern nicht mit Privaten verglichen werden, die durch Streichung eines großen Einzelposten viel einsparen könnten. Vielmehr müssten Kommunen alle Einzelthemen betrachten – von der Viertelstelle im Jugendamt bis zu Zuschüssen bzw. Unterstützungen an Partner in

der Zivilgesellschaft. All diese Einzelfragen ließen sich nicht auf die eine, einfache Frage reduzieren, die in einem plebiszitären Format mit ‚Ja‘ und ‚Nein‘ beantwortet werden könnte.

Mit Blick auf die fortgeschrittene Zeit wurden die beiden noch verbliebenen Wortmeldungen zusammengefasst. Zunächst fragte Herr Ulrich Willems (Erster Stadtrat der Stadt Bramsche), ob nicht aus der ernüchternden Darstellung der Beteiligungsverfahren im Netzausbau der allgemeinere Schluss zu ziehen sei, wonach in Bereichen, in denen die Öffentlichkeitsbeteiligung nur zu Frustration führen könne, weil sie letztlich nichts bewirke, auf diese konsequenterweise zu verzichten sei. Aus seiner Sicht müssten die Beteiligungsverfahren als Modeerscheinungen vielmehr auf die Gebiete konzentriert werden, in denen der Bürger wirklich die Möglichkeit habe, sich einzubringen, statt bloß Anhängsel eines Verfahrens zu sein.

Herr Professor Dr. Thomas Groß (Universität Osnabrück) schloss an mit zwei Fragen, die sich an die Referentin Ruffing richteten. Mit Blick auf die Akzeptanz der Entscheidungen wollte er wissen, ob Frau Professorin Ruffing auch näher untersucht habe, ob bzw. inwieweit die BNetzA in ihrer Begründung für die abschließende Planung auf wesentliche Einwendungen aller Akteure eingegangen sei. Darüber hinaus erinnere er sich, dass z. B. Umweltverbände im Beteiligungsverfahren bestimmte Prämissen infrage gestellt hätten, etwa wie sich der Kohlestromanteil entwickle, wie die erneuerbaren Energien in Süddeutschland oder der Stromverbrauch. Die BNetzA habe darauf erwidert, dies sei gar nicht disponibel und habe sich damit selbst Entscheidungsspielräume abgeschnitten.

Frau Professorin Ruffing griff zunächst die Wortmeldung von Herrn Willems auf. Sie stimme ihm zwar zu, dass es sich bei der Öffentlichkeitsbeteiligung in gewisser Weise um eine Mode handle. Allerdings liege dieser ein Wertewandel und ein Verständniswandel der Demokratie zugrunde. Die Bürgerinnen und Bürger stellten den Anspruch, vermehrt eingebunden zu werden, und die Politik ermögliche ihnen dies. Zwar sei das Beteiligungsverfahren im Netzausbau frustrierend. Es leiste aber auch etwas, wenn auch

nicht dort, wo es sollte. Daher stelle sich vielmehr die Frage, ob es nicht Aufgabe des Bundestags sei, eine stärkere politische Debatte über den Netzentwicklungsplan zu führen, statt diesen bloß zu verabschieden. Es sei darüber nachzudenken, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht eher bei den politischen Akteuren als bei den Verwaltungsakteuren anzusiedeln sei. Insofern müsse über das Einbringen von Präferenzen in die Planung unter den Bedingungen des technisch sicheren Netzbetriebs eigentlich durch politische Akteure entschieden werden.

Auf die Fragen von Herrn Professor Groß antwortend, stellte Frau Professorin Ruffing zunächst heraus, dass der eingeschränkte Entscheidungsspielraum der BNetzA dem mehrstufigen Verfahrensdesign des EnWG geschuldet sei. Das Verfahren beginne mit der Erstellung eines Szenariorahmens und sei zu diesem Zeitpunkt noch offen für verschiedene Entwicklungspfade. Sobald jedoch eine Einigung über ein Szenario erzielt worden sei, sei dieses verbindlich für die entsprechende Konsultationsrunde. Prämissen stünden dann nicht mehr zur Disposition. Ein erweiterter Entscheidungsspielraum der BNetzA könne daher nur durch eine Gesetzesänderung erreicht werden.

Zu der Frage nach der inhaltlichen Auseinandersetzung mit Einwendungen der Akteure im Begründungsdokument antwortete sie, dass in diesem auf sonstige weitere Argumente der Beteiligten nicht explizit eingegangen worden sei. Stattdessen sei eine Standardformulierung verwendet worden, wonach von den Akteuren keine weiteren relevanten Argumente vorgetragen worden seien, die über die gesetzlichen Kriterien zu Wirksamkeit usw. hinausgehen würden.

Im Anschluss daran fasste Herr Dr. Schwind sein Schlusswort mit dem Dreiklang „Begründen – Erklären – Begeistern“ zusammen. Auch auf kommunaler Ebene würden Entscheidungen immer komplexer, wie sich etwa am Beispiel der Krankenhausplanung zeige. Die berechtigten Erwartungen der Bürger, in zumutbarer Entfernung ein Krankenhaus zu finden, müssten unter den Bedingungen vor Ort zusammengeführt werden. Dabei müsse den Bürgern etwa erklärt werden, für was die krankenkassenärztliche Vereinigung,

der Krankenhausplanungsausschuss oder die Ärztekammer im Bereich der ambulanten Notfallversorgung zuständig seien. Andererseits müsse in der Demokratie jedem, der mit seiner Position nicht durchdringe, eine gute Antwort gegeben werden. Man sehe dies etwa im aktuellen Corona-Geschehen unter dem Stichwort der Nichtbegründung der Corona-Verordnungen, aber auch bei Fragen der Digitalisierung der Schulen. Seine Hoffnung liege dabei in der Dualität der unmittelbar-demokratischen Elemente und der gewählten Abgeordneten in den Räten und Vertretungen der Landkreise. Er gehe davon aus, dass die Digitalisierung auch im Bereich der plebiszitären Elemente zu Veränderungen führen werde. Dabei werde die Entwicklung jedoch keinesfalls nur in Richtung der direkten Demokratie gehen. Vielmehr habe er die Hoffnung, dass die aktuelle Corona-Krise dazu führe, dass sich die Menschen insgesamt darauf zurückbesinnen, dass der Staat bei ihnen selbst anfange. Vor diesem Hintergrund könnten auch wieder mehr Menschen bereit sein, langfristig Verantwortung zu übernehmen, indem Sie sich in politischen Parteien engagierten und für diese Mandate übernähmen.

Teilnehmer

Wissenschaftliche Leitung des Symposiums

Professorin Dr. Pascale **Cancik**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität
Osnabrück

Professor Dr. Bernd J. **Hartmann**, LL.M. (Virginia)
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität
Osnabrück

Vortragende

Dr. Mathias **Middelberg**, MdB
Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Oberbürgermeister Dr. Oliver **Junk**
Stadt Goslar

Professor Dr. Martin **Burgi**
Universität München

Bürgermeister Tim Willy **Weber**
Flecken Ottersberg

Geschäftsführer Dr. Joachim **Schwind**
Niedersächsischer Landkreistag

Professorin Dr. Eva **Ruffing**
Universität Osnabrück

Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Beigeordneter a.D. Heinrich **Albers**
Sarstedt

Wiss. Mit. Katharina **Berg**
Institut für Recht und Digitalisierung, Universität Trier

Rechtsanwalt Martin **Brück von Oertzen**
Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Samtgemeindebürgermeister Helmut **Denker**
Samtgemeinde Schwaförden

Professor Dr. Oliver **Dörr**
European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück

Vizepräsident Prof. Dr. Joachim **Erdmann**
Niedersächsisches Justizministerium, LJPA

Abteilungsleiter Ludger **Flohre**
Westenergie AG, Osnabrück

Bürgermeister Eugen **Görlitz**
Stadt Dissen a.T.W.

Professor Dr. Thomas **Groß**
European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück

Bürgermeister Guido **Halfter**
Gemeinde Bissendorf

Bürgermeister Mirko **Heuer**
Stadt Langenhagen

Bürgermeister Matthias **Huber**
Gemeinde Apen

Bürgermeister Wolfgang **Klußmann**
Gemeinde Wietze

Samtgemeindebürgermeister Tobias **Krüger**
Samtgemeinde Fintel

Professor Dr. Steffen **Lampert**
Institut für Finanz- und Steuerrecht, Universität Osnabrück

Bürgermeisterin Annegret **Lange**
Gemeinde Rüdershausen

Samtgemeindebürgermeisterin Maria **Lindemann**
Samtgemeinde Spelle

Bürgermeisterin Annette **Niermann**
Stadt Bad Iburg

Bürgermeister Thomas **Otto**
Gemeinde Saterland

Bürgermeister Dr. Volker **Pannen**
Stadt Bad Bentheim

Bürgermeister Jörg **Peters**
Gemeinde Wietzendorf

Bürgermeister Armin **Pollehn**
Stadt Burgdorf

Bürgermeister Richard **Rossel**
Stadt Zella-Mehlis

Abteilungsleiter Jens **Sarrow**
Stadt Nordhorn

Sachbearbeiterin Ulrike **Schilling**
Landratsamt Kyffhäuserkreis

Institutsdozent Maximilian **Schneider**
Nds. Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V.

Landrat Jan Peter **Schröder**
Kreis Segeberg

Bürgermeisterin Ramona **Schumann**
Stadt Pattensen

Daniel **Schwarzer**
Samtgemeinde Elbtalaue

Professor Dr. Jan **Seybold**
Nds. Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V.

Bürgermeister Carsten **Seyfarth**
Stadt Nordenham

Bürgermeister Christian **Springfeld**
Stadt Springe

Bürgermeister a.D. Uwe **Sternbeck**
Neustadt a. Rbge.

Bürgermeisterin Karin **Thorey**
Stadt Bad Fallingb. Ostel

Rechtsanwältin Susanne **Tyczewski**
Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Referent Jan **Vermöhlen**
Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen eV

Oberbürgermeister Dr. Klaus **Weichel**
Stadt Kaiserslautern

Sebastian **Werner**
Stadt Braunschweig

Erster Stadtrat Ulrich **Willems**
Stadt Bramsche

Bürgermeisterin Katja **Wolf**
Stadt Eisenach