

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



**1x1 der
Bürgerbeteiligung vor Ort**

Inhalt

1	Ein Problem öffentlich zum Thema machen	4
	Unabdingbar: Pressearbeit	4
	Online verbreiten, über Facebook, Twitter, Youtube	5
	Kräfte einteilen	6
	Basis verbreitern	6
	Igel sein: Ich bin all hier	7
	Checkliste: Zehn gute Tipps für erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit vor Ort	8
2	Damit Recht bleibt, was rechtens ist – die vorgeschriebene Beteiligung	9
	Flughafenausbau, Bundesfernstraßen, Stromtrassen: Beteiligung der Öffentlichkeit	9
	Die wichtigsten Schritte auf einen Blick: Beteiligung beim Planfeststellungsverfahren	10
	Massentieranlagen: Mitsprachemöglichkeiten beim Genehmigungsverfahren	12
	Bauleitplanung in der Kommune	12
	Checkliste – zum Umgang mit unübersichtlichen Verfahren	14
	Naturschutzrecht	15
3	BürgerInnen sprechen mit – unverbindliche Instrumente der Bürgerbeteiligung	17
	Einwohnersprechstunde	17
	Einwohnerversammlung	17
	Einwohnerfragestunde	18
	Berufene BürgerInnen in Ausschüssen	19
	Bürger- und Einwohnerantrag	19
	Einwohnerbefragung	20
	Bürgerhaushalte	21
	Petitionen	22
	Die Kommune lädt ein: Planungszelle, Bürgerkonferenzen & Co.	23
	Online-Foren	24
	Checkliste: Einschätzen, ob sich das Mitmachen lohnt	25
4	Bürgerinnen und Bürger entscheiden – verbindliche Instrumente der Beteiligung	26
	Bürgerbegehren: Schlüsselinstrument der Beteiligung	26
	Der Themenkatalog	27
	Frist für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse	27
	Tabelle: Themen, Quoren, Fristen: Die Hürden für Bürgerbegehren in den Ländern	28
	Tabelle: Weitere Regeln für Bürgerbegehren	29
	Bürgerbegehren	30
	Bürgerentscheid	30
	Gute Vorbereitung	31
	Checkliste – zur Planung eines Bürgerbegehrens	32
5	Was tun wir, wenn? Ein Beispiel	34

Liebe Leserin, lieber Leser,

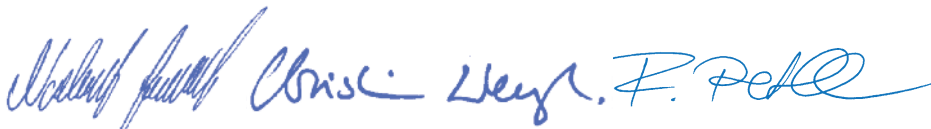
hier wird ein neues Großprojekt vorangetrieben, dort eine Bauleitplanung diskutiert, im Park ein Tennisplatz angelegt, das Gewerbegebiet soll erweitert werden. Projekte, die Umweltgruppen und für den Schutz der Natur engagierte Bürgerinnen und Bürger auf den Plan rufen. Was tun? Warten bis der BUND und andere formal beteiligt werden, sich auf die Stellungnahme vorbereiten? Für viele Ehrenamtliche kommt es mittlerweile einer Zumutung gleich, sich am Wochenende an den Schreibtisch zu setzen, um wieder einmal eine Stellungnahme zu schreiben. Allzu oft erleben sie später, dass dennoch kaum Rücksicht genommen wird auf Lerche, Lilie und Landschaft.

Deshalb setzt sich der BUND für eine frühzeitige, ergebnisoffene und transparente Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe ein. Gefordert ist eine neue Beteiligungskultur, bei der Einwände nicht als störend empfunden, sondern erbeten und begrüßt werden – damit Abwägungen dem Gemeinwohl entsprechen. Dazu gehört eben auch, Natur und Landschaft auf Dauer zu erhalten.

Selbstverständlich ist das noch lange nicht. Erfolgreich sind Umweltgruppen heute besonders dann, wenn sie unabhängig von der formalen Beteiligung aktiv werden, sich kreativ und frühzeitig einmischen und auch ungefragt die Belange von Natur und Umwelt vertreten. Dieser Leitfaden will die Instrumente und Wege beschreiben, die es hierfür vor Ort gibt. Auf keiner politischen Ebene sind sie so vielfältig wie in den Kommunen.

Dieser Leitfaden ist an mancher Stelle unvollständig und vorläufig, er wird und kann nicht abgeschlossen sein. Dazu sind die Möglichkeiten in den Ländern und Kommunen zu unterschiedlich. Zudem ist vieles im Fluss. Ihre Ergänzungen, Korrekturen, Erfahrungen und Erfolge sind uns deshalb willkommen. So können wir den Leitfaden gemeinsam fortschreiben.

Wir wünschen eine anregende Lektüre.


Norbert Franck Christine Wenzl Franziska Petruschke

Projekt Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Entwicklung

*Was nicht im Text steht,
steht am Rand:*

 *gute Beispiele*

 *praktische Tipps*

 *hilfreiche Informationen*

 *Internetlinks und
Buchtipps*

1 Ein Problem öffentlich zum Thema machen



Instrumente der Bürgerbeteiligung wirken stärker, wenn sich das Engagement in den Medien niederschlägt. Mitunter geht es sogar in erster Linie darum, ein Thema in die Öffentlichkeit zu tragen oder es dort zu halten. Erfolgsversprechender ist es in jedem Fall, Aktionen medial zu begleiten, besonders wenn Unterschriften zu sammeln sind. Deshalb beginnen wir diese Handreichung mit einem Kapitel zur Öffentlichkeitsarbeit.

© svart/Fotolia.com

Frühzeitig loslegen

Je weiter ein Projekt vorangetrieben ist, umso schwerer ist es, noch etwas herauszuholen für Natur und Umwelt. Umso schwerer ist es, Argumente noch einzubringen, und umso mehr werden sie als störend empfunden, umso weniger als hilfreich. Wer zu spät kommt, den bestraft die öffentliche Meinung für seine Kritik als Spielverderberin oder Verhinderer. Deshalb: sich möglichst frühzeitig äußern – und dann nicht locker lassen.

Tipp

Pressearbeit kann auch den Dialog erschweren, wenn es später heißt: Es wäre besser gewesen, von der Kritik direkt und nicht zuerst über die Presse zu erfahren. Manchmal lohnt es also, im ersten Schritt bei der zuständigen Verwaltung nachzufragen – auch, um an Hintergrundinformationen zu kommen.

Unabdingbar: Pressearbeit

Wer im politischen Raum gehört werden will, muss sein Anliegen öffentlich ins Gespräch bringen. Hat ein Thema einmal Karriere gemacht, ist es leichter, es damit bis auf die Tagesordnungen der Entscheider zu schaffen. Sie haben meist frühmorgens gegen zehn Uhr den Pressespiegel auf dem Tisch. Dann lesen sie, welche Themen „dran“ sind, wer welches Ziel verfolgt, nehmen Stimmungen wahr. Dinge, die nicht in den Medien vorkommen, scheinen weniger wichtig. Wird die Kritik an einem Projekt öffentlich, lässt es sich nicht mehr ohne weiteres und unbemerkt durchwinken, weil mit der Aufmerksamkeit der Medien gerechnet werden muss. Die Pressearbeit gilt als Königsdisziplin der Öffentlichkeitsarbeit: Mit geringstem Aufwand können über die Massenmedien große Teile der Öffentlichkeit erfahren, was der BUND zu sagen hat. Lokalredaktionen haben meist rund 20.000 Leserinnen und Leser.

Tipp

Redaktionen sollten auf die Pressemitteilungen des BUND reagieren mit „ah, der BUND bleibt weiter dran“, nicht mit „oh je, die schon wieder“.

Neben dem Handwerkszeug (Presseverteiler, Textarbeit, Arbeitsweise von Redaktionen beachten etc.) wird es darauf ankommen, immer wieder Anlässe für die Pressearbeit zu finden, so dass Redaktionen gar nicht anders können, als darüber zu berichten. Dies muss ausreichend Nachrichtenwert haben und ist gut zu dosieren, damit das Thema „am Köcheln“ bleibt, aber die Redaktionen des Themas nicht überdrüssig werden.

1 Ein Problem öffentlich zum Thema machen

Lohnend kann sein, gemeinsam mit der Landesgeschäftsstelle zu überlegen, ob das Problem vor Ort landespolitische Bedeutung hat und vielleicht die Landesredaktionen interessieren könnte. Der Bericht im Mantelteil einer Zeitung verstärkt die Wirkung auf die Kommunalpolitik, die dann davon ausgehen muss, dass das örtliche Problem im Landtag oder in einem Ministerium wahrgenommen wird.

Viele Protestmittel und Beteiligungsformen entfalten ihre Wirkung erst über die Pressearbeit. Eine Veranstaltung mit nur einem Dutzend Besucherinnen und Besuchern muss kein Flop sein. Auch wenn nur eine Journalistin da ist, lesen am nächsten Tag tausendmal mehr Menschen vom Thema des Abends.

Ein immer noch wenig genutztes Mittel, Stimmung zu machen, sind Leserbriefe. Sie werden intensiv gelesen und vermitteln einer Redaktion, dass das Thema viele Menschen bewegt, die Berichterstattung also ruhig umfangreich sein darf. Ein Leserbrief-Pingpong kann sich über Wochen in einer Lokalzeitung hinziehen und ein Thema in den Medien halten.

Eine Ausnahme bildet der „Offene Brief“. Er ist ein Protestmittel. Einen „Offenen Brief“, der sich an einen Funktionsträger wendet und zeitgleich an die Medien geht, signalisiert der Öffentlichkeit: Die Mittel, sich zu verständigen, sind ausgereizt. Ein „Offener Brief“ hebt eine Auseinandersetzung auf die nächste (mitunter letzte) Eskalationsstufe – ein Mittel also, das nur spärlich eingesetzt werden sollte.

Um deutlich zu machen, dass ein Protest von vielen Menschen getragen wird, wird oft überlegt, zu einer Demonstration aufzurufen. Aber Vorsicht: Das ist viel Arbeit, braucht Planung und Vorlauf, damit wirklich so viele Menschen teilnehmen, dass von einer Demo überhaupt die Rede sein kann. Wird das eine Veranstaltung mit nur 20 Leuten vor dem Rathaus, werden die, die man beeindrucken will, schnell meinen, jetzt sei ja offenbart, dass die BUND-Position gerade nicht von einer größeren Gruppe in der Bevölkerung geteilt wird. Mediale Wirkung kann bereits die kleine, aber spritzige Aktion mit drei Aktiven sein, die ein Bildmotiv zu dem Problem anbieten.

Online verbreiten, über Facebook, Twitter, Youtube

Mit einer übersichtlichen Kampagnen-Webseite lassen sich die wichtigsten Informationen und gut recherchierte Hintergründe über das Internet vermitteln. Hier kann die Initiative zu Aktionen aufrufen, Unterschriften sammeln, Informationen für die Presse aufbereiten und zum Weiterverbreiten über die sozialen Medien einladen. Facebook eignet sich besonders, wenn gutes Bildmaterial vorhanden ist und um sich mit Aktiven

Zu wenig genutzt: Leserbriefe.
Sie können Stimmung machen und Meinung bilden.

Tipp

Bei Presseaktionen vom Foto her denken: *Was muss auf dem Bild in der Zeitung zu sehen sein, damit klar wird, was die Initiative erreichen will.*

Tipp

1 Ein Problem öffentlich zum Thema machen

und anderen Initiativen zu vernetzen. Auf dem Kurznachrichtendienst Twitter können in 140 Zeichen tagesaktuell zum Stand einer Initiative informiert und Aufrufe oder Videos einfach verbreitet werden. Ein erfolgreiches Youtube-Video braucht eine zündende Idee, ist oft nicht teuer und kann – wenn es „viral“ weiterverbreitet wird – Tausende Menschen erreichen. Die Recherche von themenverwandten Online-Foren und Blogs ist ohne Frage zeitaufwändig, aber oft gewinnbringend für die Vernetzung mit Gleichgesinnten und die Verbreitung der Botschaft.

Kräfte einteilen: Unterschriften nicht einfach drauflos sammeln

Um den Protest zu verbreitern, den Argumenten mehr Rückendeckung zu geben oder auch nur einen Anlass für Öffentlichkeitsarbeit zu haben, werden oft bereits zu Beginn des Engagements für oder gegen ein Vorhaben Unterschriften gesammelt. Hier empfehlen wir, zuvor zu überlegen, welche Instrumente der Bürgerbeteiligung später genutzt werden sollen. Startet die Initiative dann nämlich einen Bürgerantrag oder gar ein Bürgerbegehren, muss sie noch einmal Unterschriften sammeln. Das aber ist schwer vermittelbar und erschwert die Sammlung: Viele Menschen meinen, sie hätten doch schon unterschrieben. Die Unterschriftensammlung in einem geordneten Verfahren wird jedoch nur erfolgreich sein, wenn das vorgeschriebene Quorum erreicht wird.

Basis verbreitern: MitstreiterInnen gewinnen

Bündnisse mit anderen Organisationen können nicht nur die Breite des Protestes deutlich machen, sondern auch neues Klientel erschließen für die Kommunikation in die Öffentlichkeit, für Beteiligungsinstrumente oder zur Finanzierung der Aktivitäten. Umso verblüffender die Kooperationspartner (denen man sonst nicht zugetraut hätte, mit dem BUND gemeinsame Sache zu machen), umso größer ist die mediale Wirkung. Selbstverständlich ist jeder neu hinzukommende Bündnispartner Anlass für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Auch ein Bündnis sollte also gut dosiert aufgebaut werden. Sind im Laufe von Wochen oder Monaten der Auseinandersetzung die Fronten verhärtet, können neue Bündnispartner, die in der öffentlichen Wahrnehmung eher der „Gegenseite“ zugeordnet wurden, den Diskurs wieder beleben und versachlichen. Ebensolche Wirkung können Persönlichkeiten haben, die vor Ort bekannt und bereit sind, sich öffentlich zu äußern.

1 Ein Problem öffentlich zum Thema machen

Igel sein: Ick bün all hier

Am überzeugendsten lässt sich im Gespräch für eine Position direkt eintreten, von Angesicht zu Angesicht. Der BUND ist keine anonyme Organisation, sondern wird getragen von Menschen, die sich vor Ort für die Natur einsetzen. Das wird in der persönlichen Begegnung am ehesten deutlich. Eine Person, die nicht nur über Bande spielt, nicht nur über die Presse agiert, sondern sich „sehen lässt“, macht deutlich, wie ernst ihr die Sache und dass mit ihr persönlich zu rechnen ist. Gleichzeitig sollte sie deutlich machen, dass sie gerade nicht allein steht, keine verlorene Einzelkämpferin ist, sondern den BUND, immerhin den größten Umweltverband in Deutschland, hinter sich weiß. Dies kann sie sympathisch unterstreichen, indem sie vor einer Äußerung nicht nur ihren Namen nennt, sondern hinzufügt, dass sie für den BUND spricht und vom „ich“ zum „wir“ wechselt.

So sollten öffentliche Gemeinderatssitzungen besucht werden, um die Debatte zu dem umstrittenen Projekt als Zuschauer live zu verfolgen. Die Anwesenheit signalisiert den Gemeinderäten, dass das Projekt für den BUND einen hohen Stellenwert hat. Unter dem Blick einer kritischen Öffentlichkeit wird ernsthafter abgewogen, werden Aspekte, die sonst schnell beiseitegeschoben werden, eher berücksichtigt. Veranstaltungen und Empfänge sind andere Gelegenheiten, sich „zu zeigen“.

Für die geschilderten Gelegenheiten, für die Position der Aktiven zu interessieren, ist es hilfreich, eine „Visitenkarte“ des umstrittenen Projektes mit den Rahmendaten und den zentralen Argumenten der Initiative dabei zu haben. Ein solches Blatt, das nicht einmal ausformuliert sein muss und für die Stichpunkte und Kontaktdaten genügen, kann auch einmal „zwischen Tür und Angel“ am Rande einer Gemeinderatssitzung oder bei einer Veranstaltung Gemeinderatsmitgliedern und JournalistInnen in die Hand gedrückt werden.

Ist von Gemeinderat die Rede, sind in dieser Handreichung immer auch Stadträte und Mitglieder von Kreistagen mit gemeint.



1 Ein Problem öffentlich zum Thema machen

Checkliste

Zehn gute Tipps für erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit vor Ort



Zahlreiche Aktionstipps zu Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Online-Campaigning u. a. enthalten die BUND-Handbücher

- www.bund.net/bund_intern/material_unterstuetzung/hand-buecher (Der Link funktioniert erst nach Anmeldung auf
- www.bund-intern.net.)

- ① Sich frühzeitig äußern – und dann nicht lockerlassen
- ② Besonderes Augenmerk auf Lokalredaktionen und Leserbriefe!
- ③ Auch ein Thema für die Landesredaktionen? Gemeinsam mit der Landesgeschäftsstelle beratschlagen
- ④ Immer wieder Anlässe finden: das Thema am Köcheln halten
- ⑤ Auch mit wenigen Aktiven können Presseaktionen sehr wirksam sein: Immer vom Bild her denken, das in der Presse erscheinen könnte
- ⑥ Online vernetzen und Infos verbreiten – soziale Medien nutzen!
- ⑦ Unterschriften mit Bedacht sammeln: Wofür werden später vielleicht noch Unterschriften benötigt?
- ⑧ MitstreiterInnen finden – und Aufmerksamkeit auch über ungewöhnliche Bündnisse herstellen
- ⑨ Sichtbar sein – bei öffentlichen Gemeinderatssitzungen, Veranstaltungen und Empfängen
- ⑩ Steckbrief mit zentralen Argumenten und Kontaktdaten erstellen

2 Damit Recht bleibt, was rechtens ist – die vorgeschriebene Beteiligung

Großvorhaben der Industrie, der Landwirtschaft, des Baugewerbes oder im Verkehr brauchen verwaltungsrechtliche Zulassungen. Hier ist die Bürgerbeteiligung formal vorgeschrieben. Doch nicht alle Fragen und Einwände von Bürgerinnen und Bürgern kommen zum Tragen. Generell gilt: Die Ergebnisse der formalen Bürgerbeteiligung sind im Unterschied zu Wahlen und Abstimmungen nicht rechtsverbindlich, sondern haben immer nur beratenden Charakter. Daher ist es wichtig, alle möglichen Register zu ziehen, parallel Aktionen zu starten, die Presse zu informieren und den Gemeinderat zu mobilisieren (vgl. Kapitel 1 und 3).



Flughafenausbau, Bundesfernstraßen, Stromtrassen: Beteiligung der Öffentlichkeit

Für große Bau- und Infrastrukturvorhaben wie die Erweiterung eines Flughafens oder den Bau einer neuen Autobahn oder Umgehungsstraße sind nach deutschem Verwaltungsrecht sogenannte „Planfeststellungsverfahren“ erforderlich. Diese Zulassungsverfahren beziehen sich auf ein konkretes Vorhaben, klären das „wie“ und „wo“ einer Planung und werden immer nach dem gleichen Schema für eine Vielzahl von Fällen angewandt.

Achtung schon bei der Bedarfsplanung

Wichtig zu wissen: Bei bestimmten Planungen, etwa dem Bundesverkehrswegeplan oder dem Netzentwicklungsplan, planen Bund und Länder den Bedarf, Jahre bevor sie einzelne Projekte angehen. Bei dieser Bedarfsplanung geht es um das „ob“. Es werden Weichen gestellt, die später schwer umkehrbar sind. Laut EU-Richtlinie muss auch hier schon eine Strategische Umweltprüfung stattfinden – mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Auf jeden Fall sollte der BUND mit seinem Sachverstand vor Ort jede Möglichkeit nutzen, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt Einfluss zu nehmen. Und zum Beispiel beim Bundesverkehrswegeplan 2015, der zur Zeit erstellt wird, darauf achten, dass unsinnige und überflüssige Straßen gar nicht erst in die Planung aufgenommen werden – oder selbst Planungsalternativen zu Ortsumgehungen anmelden.

BUND-Kampagne zum
Bundesverkehrswegeplan
► www.bund.net/verkehr

Link

Informationen zum
Netzentwicklungsplan
► www.bund.net/energiewende

Link

2 Damit Recht bleibt, was rechtens ist

Die wichtigsten Schritte auf einen Blick: Bürgerbeteiligung beim „Planfeststellungsverfahren“

Antrag: Zu Beginn muss der Investor bei der Planfeststellungs- bzw. Anhörungsbehörde einen Antrag stellen. Meistens muss dafür bereits eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorliegen.

Öffentliche Bekanntmachung: Das Vorhaben muss in den Gemeinden, auf die sich das Vorhaben auswirkt, bekannt gemacht werden – „auf ortsübliche Weise“: Das kann eine Ankündigung in der Zeitung und im Gemeindeblatt sein, aber auch ein Aushang. Dann erfolgt die Auslegung der Pläne.

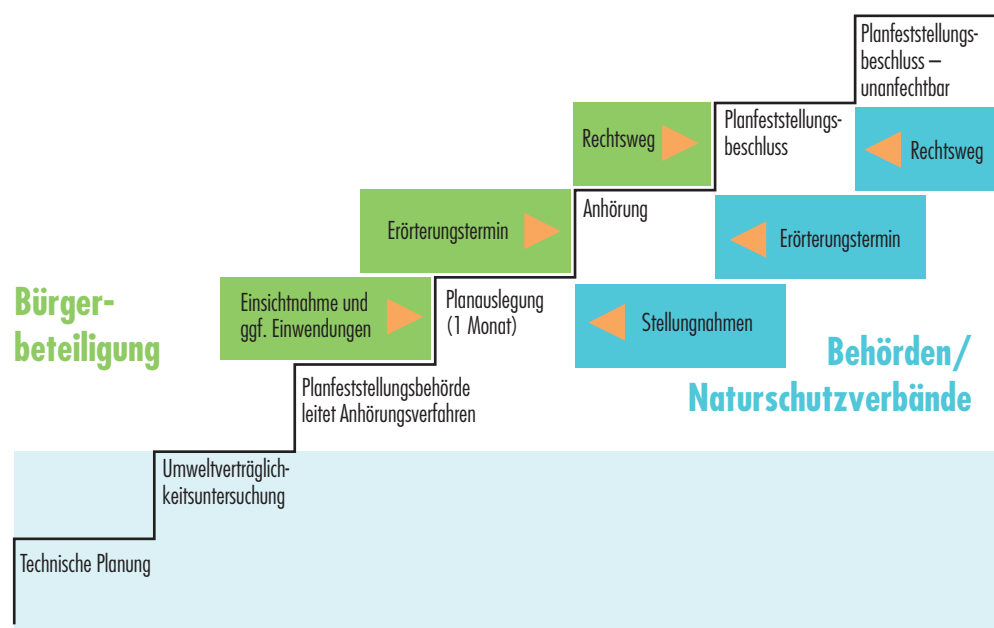
Öffentliche Auslegung: Die Planungsunterlagen werden für die Dauer eines Monats in den betroffenen Gemeinden ausgelegt. Bürgerinnen und Bürger können sie jedoch nur während der Öffnungszeiten der Behörden einsehen – es sei denn, die Unterlagen werden auch ins Internet gestellt.



Detaillierte Informationen zur Planfeststellung hat das Unabhängige Institut für Umweltfragen zusammengestellt:

► www.aarhus-konvention.de/einmischen/oeffentlichkeitsbeteiligung

Einwendungen: Bis spätestens zwei Wochen über den Zeitraum der öffentlichen Auslegung hinaus können schriftliche Einwendungen – also inhaltliche Argumente für oder gegen das Vorhaben und zu der konkreten Planung – eingereicht werden. Auch Gemeinden, die in ihrer Planungshoheit betroffen sind, können eine Einwendung abgeben. Achtung: Eine fristgemäße Einwendung ist die Voraussetzung dafür, später ggf.



2 Damit Recht bleibt, was rechtens ist

gegen den Planfeststellungsbeschluss klagen zu können! Auch werden Einwände, die erst später im Verfahren vorgetragen werden, nicht mehr berücksichtigt – selbst wenn sie Gesetzeswidrigkeiten anprangern.

Erörterungstermin: Zur Klärung offener Fragen können die zuständigen Behörden eine mündliche Anhörung einberufen. Sie sind dazu nach aktueller Gesetzeslage jedoch nicht verpflichtet. Da die „Gegenseite“ hier oft mit dem gesammelten Sachverstand von Fachbehörden, Gutachterinnen und Anwälten auftritt, empfiehlt sich dringend, sich ebenfalls von GutachterInnen bzw. RechtsanwältInnen begleiten zu lassen.

Prüfung durch die Behörde: Die Behörde prüft anschließend alle vorliegenden Informationen und bereitet den Beschluss vor.

Planfeststellungsbeschluss: Mit einem Beschluss wird dann die Handhabe in allen relevanten Fragen und Details festgelegt. Er wird zwei Wochen in den betroffenen Gemeinden zur Ansicht ausgelegt.

Klage: Klagemöglichkeit besteht für diejenigen EinwenderInnen, die nachweisen können, in ihren subjektiven Rechten (wie einer wirtschaftliche Existenz oder dem Grundstücksbesitz) verletzt zu sein – und für Umwelt- und Naturschutzverbände. Diese haben ein sogenanntes selbstloses Klagerecht. Als Anwälte der Natur können sie naturschutzrechtliche Bestimmungen überprüfen lassen.

Bundesweit setzt sich der BUND dafür ein, Beteiligung besser und effektiver zu gestalten: frühzeitig, ergebnisoffen, transparent und chancengleich.

► www.bund.net/sechspunkteprogramm



Die Kommune als Mitstreiter gewinnen

Große Infrastrukturprojekte werden auf der Landes- bzw. Bundesebene geplant, betroffen sind die Menschen vor Ort. Entsprechend haben Städte und Gemeinden Mitspracherechte. Meist gibt es mehrere Anteilseigner. Z.B. ist bei der Münchner S-Bahn die Stadt München mit 23 Prozent kleinster Anteilseigner hinter dem Land Bayern (51 Prozent) und dem Bund (26 Prozent), hat zugleich aber ein Vetorecht.

Kommunen haben es in erheblichem Umfang in der Hand, ob und wie sie die Bürgerbeteiligung – auch über die gesetzlich geregelten Verfahren, Fristen und formalen Zuständigkeiten hinaus – gestalten. Der BUND sollte sich vor Ort dafür einsetzen, dass sie alle Möglichkeiten ausschöpfen, um Bürgerinnen und Bürger angemessen zu beteiligen. „Angemessen“ meint: frühzeitig, ergebnisoffen und auf Augenhöhe.

Mancherorts ist die Bereitschaft gering, sich in der Region interkommunal zu verständigen, z. B. über das „ob“, „wie“ und „wo“ von Standorten und Trassen der künftigen überwiegend dezentralen Energieversorgung. Das erschwert auch eine effiziente Bürgerbeteiligung. Der BUND sollte sich daher dafür engagieren, dass die Kommunen sich in der Region bei Planungen und Projekten verbindlich mit den Nachbarkommunen abstimmen und – wo immer das sinnvoll ist – auch die Bürgerbeteiligung miteinander regeln.



2 Damit Recht bleibt, was rechtens ist

Z.B.

Der BUND in der Region Hannover konnte Anfang 2012 die Notbremse ziehen und die Planung eines Hähnchenmaststalls vorerst stoppen, da die Anlage gegen Naturschutzrecht verstoßen hätte. Darüber hinaus wurde eine zwingende Umweltverträglichkeitsprüfung versäumt.

Z.B.

In der Gemeinde Neumark in der Nähe von Weimar haben sich bei einem Bürgerentscheid 59 Prozent der Abstimmenden gegen die Erweiterung einer Schweinemastanlage ausgesprochen und diese damit gestoppt. Die Abstimmungsbeteiligung in der kleinen Gemeinde lag bei 82 Prozent.

Link

BUND-Leitfaden „Widerstand gegen Massentierhaltungsanlagen – Erfahrungen und Empfehlungen aus der Praxis“
• http://is.gd/leitfaden_massentierhaltung

Massentieranlagen: Mitsprachemöglichkeiten beim Genehmigungsverfahren

Ab einer bestimmten Größe brauchen Anlagen zur Massentierhaltung eine „immissionschutzrechtliche Genehmigung“, wie alle Industrieanlagen, die in besonderem Maße die Luft verunreinigen oder Lärm verursachen. Das Genehmigungsverfahren ähnelt dem zur Planfeststellung. Beim geplanten Bau besonders großer Anlagen, z.B. für über 85.000 Masthühnchen, haben betroffene AnwohnerInnen, der BUND und andere Umweltverbände vor Ort die Chance, auf Umwelt- und Gesundheitsbelastungen hinzuweisen und Änderungen der Planung zu fordern.

Auch die betroffenen Gemeinden können beeinflussen, ob eine Massentierhaltungsanlage genehmigt wird. Auch hier kann es für den BUND also lohnen, in der Gemeinde für das eigene Anliegen zu werben (vgl. Kapitel 3). Die Kommune kann einen Bebauungsplan beschließen, der vorsieht, das Gelände anderweitig zu nutzen. Und auch unabhängig vom Bebauungsplan gibt es Fälle, wo die Standortgemeinde zustimmen muss. Ob sie die Genehmigung verweigern kann, hängt davon ab, welche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind. In einigen Fällen konnten Massentieranlagen auch mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verhindert werden (vgl. Kapitel 4).

Bauleitplanung in der Kommune: Beteiligung der Öffentlichkeit in zwei Stufen

Wird eine Freifläche bebaut, ein Park neu gestaltet oder ein neues Quartier entwickelt, muss die Kommune einen Bebauungsplan bzw. verbindlichen Bauleitplan erstellen. Dabei muss sie die Belange des Natur- und Umweltschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigen sowie Bürgerinnen und Bürger beteiligen. Diese Beteiligung ist auf Bundesebene im Baugesetzbuch geregelt. Dort ist eine zweistufige Bürgerbeteiligung vorgesehen: die sogenannte frühzeitige Beteiligung und die erneute Beteiligung bzw. öffentliche Auslegung.

Erste Stufe: Information der Öffentlichkeit zur Planung

Zunächst informiert die Kommune Bürgerinnen und Bürger anhand erster Entwürfe über die Ziele einer Planung, verschiedene Lösungen sowie voraussichtliche Auswirkungen. Dies geschieht häufig auf öffentlichen Veranstaltungen. Parallel dazu muss die Kommune auch Wasserwerke, Energieversorger, Dienstleister für Telekommunikation etc. einbeziehen. Umweltverbände sind formal keine „Träger öffentlicher Belange“, sondern gelten als „außenstehende Anwälte der Natur“. Sie werden von den Planungsbehörden oft jedoch wie solche behandelt und damit auch schon frühzeitig um ihre Einschätzung gebeten.

2 Damit Recht bleibt, was rechtens ist

Zweite Stufe: Öffentliche Auslegung – Möglichkeit zur Stellungnahme

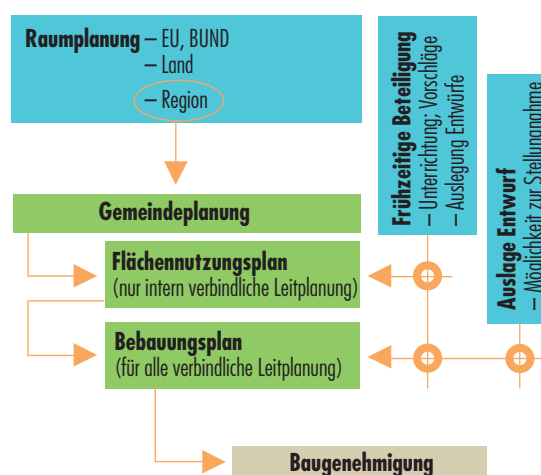
Im zweiten Schritt werden die Planungsunterlagen dann öffentlich ausgelegt – meist an öffentlich zugänglichen Orten wie auf dem Rathaus, dem Planungsamt oder auch in der Sparkasse. Zunehmend nutzen Verwaltung und Planungsämter auch das Internet, um die Planungsunterlagen bekannt zu machen.

Ein zentrales Problem für BUND-Gruppen und Aktive sind dabei die knappen Fristen: So liegen die Unterlagen, welche oftmals viele Ordner umfassen, nur für einen Monat in den betroffenen Gemeinden aus. Bürgerinnen und Bürger haben nur zwei Wochen darüber hinaus Zeit – also insgesamt sechs Wochen –, um schriftlich Stellung zu nehmen.

Abwägung des Für und Wider – Gemeinderatsmitglieder für den BUND-Standpunkt gewinnen!

Der letzte Schritt ist die Abwägung. Bei dieser gewichtet die Verwaltung dann die oft gegenteiligen öffentlichen und/oder privaten Belange und Interessen. Die vorliegenden Stellungnahmen sind die Basis – und das Baugesetzbuch schreibt eine Reihe von Gesichtspunkten vor, die zu berücksichtigen sind: u.a. Belange des Umweltschutzes und eine nachhaltige Entwicklung. Auch die zuständigen Ausschüsse im Gemeinderat beteiligen sich an der Abwägung. Es kann also hilfreich sein, Gemeinderatsmitglieder auf kritische Punkte hinzuweisen (vgl. Kapitel 3). Macht die Gemeinde bei der Abwägung Fehler – sind etwa nicht alle Belange berücksichtigt oder wurde die Bedeutung betroffener Belange verkannt –, kann dies dazu führen, dass der Bauleitplan unwirksam wird. Abschließend fasst das Kommunalparlament ggf. den Satzungsbeschluss, gegen den in manchen Bundesländern noch die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens besteht, ansonsten nur noch der Klageweg bleibt.

Formelle Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung



© www.politaktiv.org/buergerbeteiligung

2 Damit Recht bleibt, was rechtens ist

Checkliste

Wie lässt sich herausfinden, welche Verfahren gerade laufen? Wie gehen Betroffene und Aktive am besten mit dem Zuviel an Informationen, der Unübersichtlichkeit und den engen Fristen um?

- ① In jedem Fall: Kontakt zu den Mitgliedern des Gemeinderats und seiner Ausschüsse herstellen!
- ② Herausfinden, wer hilft: Welche Beratungsstellen vor Ort erleichtern den Überblick, z. B. engagierte AnwältInnen, berufene BürgerInnen, kritisch gestimmte Gemeinderatsmitglieder und Vereine?
- ③ Prüfen, wer sich noch mit dem Anliegen beschäftigt und wie sich vor Ort eine Arbeitsteilung organisieren lässt! Aber Achtung: abstimmen ja, doch die Einwände sollten von mehreren Absendern kommen.
- ④ Seit 2004 ermöglicht die europäische Rechtsprechung den Behörden, Planungsunterlagen im Internet bekannt zu machen. Dafür kann sich der BUND vor Ort einsetzen! Damit könnte mindestens dem Problem ungünstiger Öffnungszeiten der Planungsämter begegnet und der Austausch von kritischen EinwenderInnen untereinander erleichtert werden.

2 Damit Recht bleibt, was rechtens ist

Naturschutzrecht

Überall dort, wo Natur und Umwelt beeinträchtigt werden, haben die dafür anerkannten Umweltverbände besondere Rechte: Mit ihrem Fachwissen, über das in staatlichen Stellen oft kaum jemand verfügt – etwa zum Vorkommen gefährdeter Arten oder Biotope –, werden sie oft um eine Stellungnahme gebeten. Auch sind wir als „Anwalt der Natur“ befugt, bei Verstößen gegen das Naturschutzrecht zu klagen.

Als „Anwalt der Natur“ Stellung nehmen ...

Zu Stellungnahmen werden BUND und andere vor allem aufgefordert, wenn im Zuge von Großvorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen ist. Die möglichen Folgen eines Projekts für Natur und Umwelt sollen damit frühzeitig erkannt und in die Entscheidung über das „wie“ und „wo“ einbezogen werden. Die Öffentlichkeit wird, das ist gesetzlich vorgeschrieben, z. B. nach Erstellung eines Umweltgutachtens beteiligt.

Verbändebeteiligung ist u. a. auch vorgesehen, wenn eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wird – zum Schutz der Arten, die in den FFH-Gebieten vorkommen. Diese Arten sind auch außerhalb der FFH-Gebiete geschützt. Das europäische Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000 wird nach Maßgaben der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) geknüpft.

... oder auch Klage erheben

Manches lässt sich nur auf dem Klageweg erreichen. Hier gilt es allerdings, klug abzuwägen und Größe und Relevanz eines Verfahrens einzuschätzen, um ggf. gemeinsam mit dem Landesverband eine Klage zu planen. Klagen können sich darauf richten, die Zulassung eines Bauvorhabens aufzuheben, weil die Bauträger und Behörden gegen natur- und umweltrechtliche Vorschriften verstoßen haben. Doch auch gegen Verstöße im Verfahren können die anerkannten Verbände klagen – etwa wenn die Umweltprüfung formal nicht richtig durchgeführt wurde.

Zur Umweltprüfung informieren das Unabhängige Institut für Umweltfragen

Link

► www.aarhus-konvention.de/einmischen/oeffentlichkeitsbeteiligung/umweltvertraeglichkeitspruefung.html

... und das Bundesumweltministerium

Link

► www.bmu.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/umweltpruefungen-uvpsup/kurzinfo

Erkannte und anerkannte Fehler führen meistens nicht direkt zum Stopp eines Verfahrens, sondern können (und müssen) durch die Behörden nachträglich korrigiert werden.

Info

2 Damit Recht bleibt, was rechtens ist



Mehr Informationen zum Naturschutzrecht:

► www.bund.net/naturschutz



Wichtig ist zu unterscheiden, wo Verbände Gelegenheit zur Stellungnahme und Einsicht in Fachgutachten haben, und wo sie befugt sind zu klagen: Dies ist nicht deckungsgleich!



Zwei Möglichkeiten zum Nachschlagen:

Auf den Seiten des Justizministeriums ► www.gesetze-im-internet.de/natschg_2009/___63.html

Handbuch Verbandsbeteiligung vom Landesbüro der Naturschutzverbände NRW

► www.lb-naturschutz-nrw.de/fileadmin/redaktion/publikation/hb/HB1_Kap_B_Ergaenzung_20100906.pdf

Die wichtigsten Klagemöglichkeiten:

- naturschutzrechtliche Verbandsklage nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)
- Klage nach Umweltschadensgesetz
- Umweltklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (URG)

Nach dem Umweltschadensgesetz muss der Verursacher eines Umweltschadens diesen auf seine Kosten sanieren. Wer beispielsweise auf einer Wanderung durch einen Auenwald inmitten eines Schutzgebietes zufällig Augenzeuge einer Rodung wird, kann dies anzeigen. Die zuständige Behörde ist verpflichtet, die Sanierung durch den Verursacher zu veranlassen.



So manche Schnittmaßnahme ist keine Baumpflege: Unsachgemäßer Baumschnitt bedroht nicht nur viele Alleenbäume.

Foto: BUND

3 BürgerInnen sprechen mit –

unverbindliche Instrumente der Bürgerbeteiligung

Erkunden und nachfragen: Was gibt es?

Das politische Engagement für Natur und Umwelt kennt keine „letzte Tür“. „Nie hast du an alle schon geklopft“, schreibt der Dichter Rainer Kunze, jedenfalls so lange nicht, bis ein Vorhaben realisiert und in Beton gegossen ist. Die Möglichkeiten, sich einzumischen, sind auf kommunaler Ebene vielfältig – vielfältiger, als wir oft meinen. Eine Schablone allerdings, nach der wir vorgehen könnten, gibt es nicht. Die Instrumente der Bürgerbeteiligung sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Darüber hinaus bieten viele Städte und Gemeinden weitere Instrumente an. Es lohnt also, die Gemeinde- bzw. Kommunalordnung des jeweiligen Landes zu konsultieren und die Hauptsatzung der Gemeinde sowie die Geschäftsordnung des Gemeinderates zu lesen. Manche Gemeinden haben auch Beteiligungssatzungen beschlossen.



Einwohnersprechstunde

Wie der Name schon sagt: Hier bietet eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger an, mit ihr oder ihm ins Gespräch zu kommen. Was für ein Angebot! Wir sollten nicht vorschnell meinen, dies sei sowieso kaum ernst zu nehmen. Im Gegenteil: Zur Enttäuschung vieler KommunalpolitikerInnen werden diese Sprechstunden kaum wahrgenommen. Oft heben sie dann auch – bei Kritik, sie würden sich einer kritischen Argumentation verschließen – darauf ab, ihre Sprechstunde hätte ja längst genutzt werden können. Der Besuch einer Bürgersprechstunde kann sehr ernüchternd, aber auch der Beginn eines Gespräches auf Augenhöhe sein. Wir sollten, auch wenn vielleicht Vorbehalte gegenüber dem BUND oder den Aktiven vor Ort zu vermuten sind, offen in ein solches Gespräch gehen und im Gegenüber den Menschen sehen, der ansprechbar und zugänglich ist. So könnte ein Gespräch mindestens Verständnis für die Positionen beider Seiten wecken, eine erste Voraussetzung, von den eigenen Argumenten zu überzeugen.

Für ein ergiebiges Gespräch sollten wir die eigene Position aufbereitet und aufgeschrieben dabei haben; auch Fragen sollten vorher überlegt sein. Gezielt nachgefragt, können Hintergründe eines Projektes, das Verfahren und der Zeitplan erkundet werden, und wer noch angesprochen werden sollte.

Tipp

Einwohnerversammlung

Mindestens eine Einwohnerversammlung im Jahr – das ist die in den meisten Ländern von den Gemeindeordnungen verordnete Pflicht für jede Kommune. Oft werden Einwohnerversammlungen anberaumt, um konfliktreiche Vorhaben öffentlich zur Diskussion zu stellen und für deren Akzeptanz zu werben, beispielsweise wenn ein Windpark entstehen soll oder der Flächennutzungsplan zu diskutieren ist. Sie sollten genutzt werden, um die Sicht des BUND zu umstrittenen Projekten vorzubringen. In einer Einwohnerversammlung könnten, wenn die verhandelten Tagesordnungspunkte für die BUND-Gruppe ein

3 BürgerInnen sprechen mit

Tipp

BUND-Gruppen könnten anregen, in der Hauptsatzung der Gemeinde zu regeln, dass Tagesordnungspunkte angemeldet und Einwohnerversammlungen per Unterschriftensammlungen erzwungen werden können. Auch Einwohnerfragestunden könnten auf diese Weise eingeführt werden.

Herzansliegen sind, auch einmal mehrere Gruppenmitglieder auftreten. Die Statements könnten aufeinander abgestimmt und verschiedene Aspekte eben von verschiedenen Mitgliedern vertreten werden. Damit könnte zugleich unter den anwesenden Einwohnern um Unterstützung geworben werden. Oft ist an Reaktionen zu merken, wer sich ebenso für Natur und Umwelt engagiert; diese Menschen könnten nach der Versammlung angesprochen und zu MitstreiterInnen gemacht werden.

In Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg und Sachsen können Einwohnerversammlungen auch von den EinwohnerInnen selbst mit einer Unterschriftensammlung erzwungen werden. Gerade wenn sich Verwaltung oder Gemeinderat weigern, Rede und Antwort zu stehen, könnte mit einer Einwohnerversammlung Rechenschaft und die öffentliche Diskussion eines Projektes gefordert werden. Mancherorts ist es auch möglich, Tagesordnungspunkte zu einer bereits angesetzten Einwohnerversammlung binnen einer Frist vor der Versammlung anzumelden. Hier lohnt der Blick in die Hauptsatzung der Gemeinde.

Einwohnerfragestunde

In der Mehrheit der Bundesländer gehören Einwohnerfragestunden zu dem von den Gemeindeordnungen vorgeschriebenen Katalog der Bürgerbeteiligung; Kommunen haben aber auch dort, wo sie nicht dazu verpflichtet sind, das Instrument eingeführt: Einwohnerinnen und Einwohner können schriftlich Fragen an den Gemeinderat richten. In der öffentlichen Einwohnerfragestunde während einer Gemeinderatssitzung werden dann die Frage und die Antwort referiert, so dass Gemeinderatsmitglieder hierauf reagieren können.

Tipp

In einer Einwohnerfragestunde könnte die BUND-Gruppe z. B. die Gründe für Fällgenehmigungen hinterfragen. Das macht die Fällungen nicht ungeschehen, zeigt aber öffentlich, dass Verwaltungsentscheidungen wahrgenommen und kritisch begleitet werden. Es darf dann davon ausgegangen werden, dass vor zukünftigen Genehmigungen (noch) ernsthafter Für und Wider gegeneinander abgewogen werden.

Die Einwohnerfragestunde ist damit ein hervorragendes Mittel, die Arbeit der Verwaltung öffentlich zu hinterfragen, Untersuchungen anzuregen und vorhandenes Wissen der Verwaltung abzufordern. Auch kann mit einer Frage frühzeitig das Interesse der Gemeinderäte für die Folgen eines Projektes geweckt werden: Oft werden ja gerade die Auswirkungen auf Natur und Umwelt ausgeblendet, wenn ein Projekt ausgedacht wird. Aber auch, wenn die Beschlussfassung über ein Projekt ansteht, kann über die Einwohnerfragestunde noch einmal mit guten Fragen Protest eingelegt werden. Sind JournalistInnen anwesend, können die Fragen sogar mediale Resonanz haben.

Es gibt in den Kommunen ganz unterschiedliche Regeln für die Einwohnerfragestunde. In den meisten Kommunen gibt es sie zu jeder Gemeinderatssitzung, sofern eine Frage vorliegt. Manche Kommune (wie Dresden) bietet das Instrument nur zweimal im Jahr an. Meistens müssen die Fragen spätestens zehn Tage vor der Gemeinderatssitzung einge-

3 BürgerInnen sprechen mit

gangen sein und werden gegenüber dem Fragesteller schriftlich noch vor der Sitzung beantwortet, so dass die Fragestellerin in der Fragestunde nachfragen kann, also sogar (ein eingeschränktes) Rederecht hat. Frageberechtigt sind alle Einwohnerinnen und Einwohner, die ihren Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde haben – teils auch diejenigen, die hier arbeiten. Oft steht auch Jugendlichen das Instrument offen.

Berufene BürgerInnen in Ausschüssen

Als „Besonderheit des BUND“ und als „seine intellektuelle Note“ ist jüngst in der Zeitschrift *Natur* bei einem Vergleich deutscher Umweltorganisationen herausgestellt worden, dass in 20 Arbeitskreisen des Bundesverbandes mehr als 1.000 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ehrenamtlich aktiv sind. Diese Fachkompetenz finden wir auch in vielen BUND-Gruppen. Oft sind unter den Mitgliedern ausgewiesene Naturschutzfachleute, Landschaftsplaner, Regional- und Stadtentwickler. Ist je eines dieser Mitglieder als sachkundige Bürgerin oder sachkundiger Bürger in einen Ausschuss des Gemeinderates berufen worden? Dies könnte im Gespräch mit Gemeinderatsmitgliedern oder Fraktionen angeregt werden. Es versteht sich von selbst, dass damit der BUND vor Ort sehr viel näher am kommunalpolitischen Geschehen wäre und die Belange von Natur und Umwelt besser vertreten würden.

Bürger- und Einwohnerantrag

Mit einem Bürgerantrag kann ein Antrag in den Gemeinderat eingebracht werden, der zwingend behandelt werden muss. Bis auf Hamburg und Hessen gibt es dieses Instrument in allen Ländern, mitunter auch als Einwohnerantrag, so dass ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger das Instrument ebenfalls nutzen und unterzeichnen können. Das Beteiligungsalter liegt oft bei 16 oder sogar bei 14 Jahren. Damit ist der Einwohnerantrag eines der wenigen Beteiligungsinstrumente, das ganz selbstständig auch von BUNDjugend-Gruppen genutzt werden kann.

Der Bürgerantrag setzt eine in der jeweiligen Gemeindeordnung definierte Unterschriftenzahl voraus. Diese kann sehr hoch sein; so liegt sie in mehreren Ländern bei fünf Prozent der Stimmberechtigten. Damit können Aufwand und Nutzen so hoch sein, dass sie in keinem vertretbaren Verhältnis mehr stehen. Dann ist es leichter und angemessener, ein Mitglied des Rates zu gewinnen, einen Antrag einzubringen. Ist der Aufwand aber vertretbar, wie beispielsweise in Thüringen, dem Land mit den deutschlandweit niedrigsten Hürden, dann kann mit einem Bürgerantrag nicht nur ein Thema öffentlich besetzt, sondern eben auf die politische Tagesordnung gezwungen werden.

Gerade bei Projekten, die sich „andeuten“, wo etwa Vorgespräche mit Investoren geführt, aber noch kein Bauantrag gestellt ist, eignet sich der Bürgerantrag: Damit lassen sich Gemeinderatsmitglieder sensibilisieren. Oder es gelingt gar über einen Gemeinderatsbeschluss frühzeitig als geplant, die Weichen in Richtung Natur- und Umweltschutz zu stellen.

Tipp

Thüringen hat in ganz Deutschland die niedrigste Hürde für den Einwohnerantrag (ein Prozent; maximal 300 Unterschriften sind notwendig). Gera gilt in Thüringen als „Hauptstadt der Einwohneranträge“: Hier gab es seit Einführung der neuen Regeln im Jahr 2009 schon sieben Einwohneranträge. Der erste wurde von SchülerInnen gestartet, die damit erfolgreich für ihren Schulstandort gekämpft haben. Demokratie kann also Schule machen.

Z.B.

3 BürgerInnen sprechen mit

Z.B.

Januar 2013: Im niedersächsischen Oyten werden die Bürgerinnen und Bürger gefragt: „Sind Sie für die Errichtung einer Wasserski- und Freizeitanlage am Oyter See?“ Das Projekt ist umstritten, Flora und Fauna am See könnten gefährdet sein. 53,41 Prozent sprechen sich gegen den Bau der Anlage aus. Beteiligt hatte sich gut die Hälfte der Einwohner. Drei Wochen später übernimmt der Gemeinderat das Ergebnis der Befragung und entscheidet damit, den See so naturbelassen zu lassen, wie er ist.

Link

Mehr Demokratie e.V. hält eine Mustersatzung für Einwohnerbefragungen parat. Selbst Kommunen, die keine eigene Befragungssatzung beschließen wollen, könnten immerhin in der Hauptsatzung anbieten, dass Befragungen mit einer Unterschriftensammlung erzwungen werden können. Die Mustersatzung gibt's zum Download unter: www.thueringen.mehr-demokratie.de

Achtung: In mehreren Ländern ist der Gemeinderat allerdings nicht verpflichtet, in der Sache dann auch zu entscheiden.

Die den Bürgerantrag begleitenden Unterschriften zeigen zugleich, dass das Interesse über die Kreise des BUND hinausgeht. Dies sollte nicht erst mit der Einreichung des Antrages offenbar werden, sondern bereits mit Beginn der Unterschriftensammlung. Hier sollte die Presse zum Start der Sammlung eingeladen, mindestens aber eine Pressemitteilung abgesetzt werden. Auch über Zwischenstände der Sammlung sollten die Medien informiert werden, bei niedrigen Hürden und wenn die Sammlung schnell abgeschlossen ist, nur über das Ergebnis. Das steigert die Aufmerksamkeit schon vor der Behandlung des Antrages im Gemeinderat und macht zugleich eine ernsthafte Befassung wahrscheinlicher.

Einwohnerbefragung

Der Gemeinderat kann jederzeit die Einwohnerschaft befragen, um so eine Orientierungshilfe für anstehende Entscheidungen zu erhalten. Warum aber sollen die Menschen nicht gleich und verbindlich über die anstehende Frage entscheiden? Diese Frage ist gerade in den Ländern berechtigt, in denen Gemeinderäte laut Gemeindeordnung die Möglichkeit haben, einen Bürgerentscheid per Gemeinderatsbeschluss anzusetzen. Da so ein Bürgerentscheid ohne ein Bürgerbegehren, also ohne Unterschriftensammlung, zustande kommt, wird dieses Verfahren auch Ratsbegehren genannt. In Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Thüringen sind Ratsbegehren bisher nicht möglich. Gerade in diesen Ländern bleibt einem Gemeinderat oft nur die Befragung, um herauszufinden, wie die Einwohnerinnen und Einwohner entscheiden würden, wenn sie könnten.

Nur wenige Kommunen haben bisher Befragungen geregelt oder sogar eine Befragungssatzung erlassen. Noch weniger Kommunen eröffnen die Möglichkeit, mit einer Unterschriftensammlung eine Befragung von Seiten der Bürgerinnen und Bürger durchzusetzen. Auch hier lohnt die Recherche vor Ort. Aber selbst wenn eine Befragung nicht erzwungen werden kann, kann sie doch angeregt oder gefordert werden.

Es gibt Befragungen, denen vom Gemeinderat ein so hoher Stellenwert eingeräumt wird, dass nicht nur Fragebögen an alle Haushalte verteilt, sondern sogar Befragungslokale eingerichtet werden. Dies vermittelt den zur Befragung eingeladenen EinwohnerInnen eine große Ernsthaftigkeit, darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Ergebnis, damit es politische Realität wird, erst mit einem Gemeinderatsbeschluss vollzogen werden muss. Es gibt jedoch viele Beispiele, wo der Gemeinderat

3 BürgerInnen sprechen mit

auch ein unmissverständliches Befragungsergebnis nicht umgesetzt hat. Der Frust bei den Bürgerinnen und Bürgern ist dann groß. Deshalb sollte vor einer Befragung öffentlich darauf gedrängt werden, dass der Gemeinderat sich vor einer Befragung „verpflichtet“, das Ergebnis auch umzusetzen. Widerspricht der Gemeinderatsbeschluss dem Befragungsergebnis, könnte mit einem Bürgerbegehren und dem darauf folgenden Bürgerentscheid der Mehrheitswille verbindlich festgestellt werden.

Bürgerhaushalte

Politische Weichenstellungen werden immer auch mit dem Beschluss über den Haushalt getroffen. Wofür sollen die Investitionsmittel eingesetzt werden, was soll gebaut oder saniert werden, welches Projekt hat Priorität? Sollen Kinderspielplätze oder Parkplätze gebaut werden, soll das Fahrradparkhaus am Bahnhof gefördert oder die Straße zum Tennisplatz saniert werden? Solche Fragen können mit dem im brasilianischen Porto Alegre erfundenen Bürgerhaushalt den Bürgerinnen und Bürgern vorgelegt werden. Sie können daran beteiligt werden festzulegen, wofür Mittel ausgegeben oder auch wofür sie nicht verwendet werden sollen. Genau genommen handelt es sich um eine Befragung, deren Ergebnis in die Haushaltsplanung einfließt. Oft werden Bürgerhaushalte auch von Einwohnerversammlungen begleitet, so dass denkbare Projekte, in die investiert werden soll, öffentlich diskutiert werden können.

Erstaunlich sind – in den Augen vieler KommunalpolitikerInnen – die Ergebnisse der Befragungen. Mitunter sprechen sich die Menschen dafür aus, zunächst Schulden abzubauen, anstatt ein großes Bauprojekt anzugehen; oder in die energiesparende Straßenbeleuchtung zu investieren und dafür den Straßenausbau hintanzustellen.



Jedes Mal mehr Menschen, jedes Mal mehr Werke (OP = Bürgerhaushalt).

Immer mehr Kommunen er-
weitern die Beteiligungsrechte.

*Einen Überblick gibt das Netz-
werk Bürgerbeteiligung:*

➤ <http://leitlinien.netzwerk-buergerbeteiligung.de>

Link

So gibt es neue „Leitlinien
Beteiligung“ in Heidelberg.

➤ www.heidelberg.de/buergerbeteiligung

Z.B.

Als gelungen gelten die Bür-
gerhaushalte in Berlin-Lichten-
berg (für eine große Kommune:

➤ www.buergerhaushalt-lichtenberg.de) und im Thüringer
Großbreitenbach (kleine Kom-
mune: ➤ www.da-rede-ich-mit.de). Informationen, Kriterien
und Beispiele gibt es ausführlich
unter: ➤ www.buergerhaus-halt.org

Z.B.

3 BürgerInnen sprechen mit



Vom BUND könnten auch Naturhaushaltspläne gefordert werden. *Damit werden natürliche Ressourcen bilanziert und Umweltziele festgelegt. Solche Pläne gibt es z. B. in Nordhausen, Heidelberg, Kaiserlautern und Bielefeld. Hier könnte die zur Nachhaltigkeit leitende Frage gestellt werden: Wie wollen wir leben in fünf oder zehn Jahren? Anstatt: Wie werden wir leben, wenn alles so weitergeht wie bisher? Dies sollte öffentlich diskutiert werden.*



In Berlin kamen im Februar 2013 auf der Online-Plattform change.org im Laufe eines Wochenendes ca. 50.000 Unterschriften gegen den Abriss der „East-Side-Gallery“ und den Bau von Luxuswohnungen auf dem Mauerstreifen zusammen. Damit war nichts entschieden, doch der Regierende Bürgermeister musste sich in der Folge damit befassen.



- www.openpetition.de
- www.change.org/de
- <https://epetitionen.bundestag.de/>

Aus der Schweiz, wo die Menschen seit 150 Jahren nicht nur zu finanziellen Belangen befragt werden, sondern direkt darüber abstimmen können, sind drei Effekte bekannt: Die Bürgerinnen und Bürger gehen sparsamer mit dem Geld der Allgemeinheit um als die gewählten RepräsentantInnen; die Ausgaben der öffentlichen Hand sind niedriger, die Schuldenaufnahme ist geringer; und sogar die Steuerhinterziehung geht zurück. Bürgerinnen und Bürger denken in ihren Familien in Generationen, PolitikerInnen allzu oft nur in Legislaturperioden. Mit dem Bürgerhaushalt können kurzfristige Betrachtungsweisen aufgebrochen und eine nachhaltigere Orientierung erreicht werden.

Der erste Bürgerhaushalt wurde 1989 im brasilianischen Porto Alegre durchgeführt (Orçamento participativo). Seither hat sich die Idee weltweit verbreitet. Nicht alle Bürgerhaushalte verdienen ihren Namen, manche sind Alibiveranstaltungen, bei denen von echter Beteiligung keine Rede sein kann.

Petitionen

Mit Petitionen und besonders Online-Petitionen (Unterzeichnung im Internet) kann in kürzester Zeit Aufmerksamkeit für ein aktuelles Thema hergestellt werden. Den EntscheiderInnen kann damit signalisiert werden, dass eine – bestenfalls – große Öffentlichkeit das ein oder andere Vorgehen vorschlägt oder ablehnt. Doch Achtung: Unterschriften nicht einfach drauflossammeln – ggf. braucht die Initiative später noch Unterschriften für andere Zwecke (vgl. Kapitel 1).

Bundestagspetitionen sind damit verknüpft, dass sich der Petitionsausschuss mindestens formal mit dem Thema befassen muss. Öffentliche Petitionen werden auf Wunsch ins Internet gestellt und können dort mitgezeichnet werden. Themen müssen „Anliegen von öffentlichem Interesse“ und der Bund auch zuständig sein. Kommen innerhalb von vier Wochen 50.000 Unterschriften zusammen, ist das Quorum erreicht, mit dem eine öffentliche Beratung des Petitionsausschusses stattfinden kann (und in der Regel stattfindet) – mit Rederecht der Petentin und unter Anwesenheit der zuständigen Ministerien.

Auch auf Landesebene besteht die Möglichkeit, sich mit einer (Online-)Petition an den Petitionsausschuss des Landtags zu wenden.

3 BürgerInnen sprechen mit

Die Kommune lädt ein: Planungszelle, Bürgerkonferenzen & Co.

Mit einer Vielzahl von alten und neuen Methoden und Instrumenten laden Kommunen ihre Bürgerinnen und Bürger ein, sich zu beteiligen. Auf Seiten der Verwaltung wächst die Einsicht, dass es unterm Strich eine große Arbeits- und Kostenersparnis bedeuten kann, etwa die BewohnerInnen eines Quartiers bei der Neugestaltung von Anfang an zu beteiligen. Eingeladen wird zu Open Space-Veranstaltungen, Zukunftskonferenzen, zum „Planning for Real“. Zunehmend öffnen sich Kommunen auch für Online-Dialoge.

Kleines Glossar (ausführlicher Überblick siehe Randspalte)

Kreative Ideen und Lösungsvorschläge entwickeln: Open Space

Ähnlich wie Zukunftskonferenzen und World Café dient eine Open-Space-Konferenz dazu, kreative Ideen und Lösungsvorschläge für ein Problem zu finden. Beim Open Space definieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu Beginn des Tages selbst die Themen, die sie dann in offenen Arbeitsgruppen diskutieren. Am Ende des Tages entwickeln sie aus den Ergebnissen der Gruppen Empfehlungen, die in das Handlungskonzept der Verwaltung einfließen können.

Entscheidungsalternativen ausloten: Planungszelle/Bürgergutachten

Eine Planungszelle besteht aus 25 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die sich über mehrere Tage mit einem Thema befassen. Informationsmaterial und Sachverstand stehen bei Bedarf zur Verfügung, ebenso gibt es eine professionelle Moderation. Gemeinsam erstellen die Beteiligten auf Basis ihrer Erfahrung und Kenntnisse ein Bürgergutachten. So können Entscheidungsalternativen bewertet werden, z. B. bei der Trassenführung einer neuen Straße oder in der Stadtentwicklung. Politischen Entscheidungen auf der Basis von Bürgergutachten wird eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung zugeschrieben.

Initiativen planen mit: Planning for Real

Mit Bewohnerinnen und Bewohnern, öffentlichen Einrichtungen und UnternehmerInnen wird ein gemeinsam getragener Entwicklungsprozess angestoßen – zum Beispiel für die Gestaltung einer Freifläche. Idealerweise bauen die Beteiligten ein dreidimensionales Modell, präsentieren dieses bei verschiedenen Gelegenheiten, erstellen Vorschlagskarten für die neue Gestaltung. Sie setzen Prioritäten und entwickeln Aktionspläne. Diese „Planung von unten“ kommt aus Großbritannien und wird hierzulande z. B. bei der Quartierentwicklung angewandt. Bestenfalls berücksichtigt die Verwaltung die Empfehlungen bei künftigen Entscheidungen.

Methoden und Modelle von A bis Z hat die Stiftung Mitarbeit mit ihrem Wegweiser Bürgerbeteiligung sehr übersichtlich zusammengestellt:

➤ www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/103354

Patrizia Nanz, Mirjam Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen.

➤ www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung

Das seit 2012 in Hamburg geltende Transparenzgesetz setzt Maßstäbe in Sachen Informationsfreiheit. Hier werden die Behörden verpflichtet, Verträge der Daseinsvorsorge, Gutachten und Studien, Erhebungen über den Zustand der Umwelt, das Baumkataster u.a. im Internet zu veröffentlichen, ohne vorherigen Antrag. Das wird und sollte Schule machen. Unabhängig von der Gesetzeslage im Land könnten BUND-Aktive in ihrer Kommunen mit dem Hamburger Rückenwind darauf drängen, dass verfügbare Informationen veröffentlicht werden, Planungen im Internet verfügbar und zu kommentieren sind.

➤ www.transparenzgesetz.de

3 BürgerInnen sprechen mit

Für diese Verfahren gilt: Sie dienen in erster Linie dazu, Ideen zu sammeln, Visionen zu entwickeln, Argumente auszutauschen. Oder EntscheidungsträgerInnen suchen Beratung, wollen verschiedene Interessen ausloten oder Konflikte lösen. Die Ergebnisse können – wie auch schon der Prozess selbst – die Verwaltung beeinflussen und Öffentlichkeit herstellen. Bindend sind sie nicht.

Für den BUND stellt sich ein ums andere Mal die Frage: Wann machen wir mit? Mit welcher Intensität bringen wir uns ein? Welche Ergebnisse können wir erwarten, lohnen sich Aufwand, Zeit und Mühe?

Online-Foren

Z.B.

In Frankfurt gibt die – unabhängige – Plattform
► www.frankfurt-gestalten.de
eine Übersicht über aktuelle Anträge in den Ortsbeiräten. Zudem können Kommentare abgegeben und MitstreiterInnen für eigene Projekte im Stadtteil gesucht werden.

Link

Eine Übersicht zu Online-Plattformen (Information, Dialog, Mitmach-Angebote) gibt
► www.politik.de.

Seien es der Verkehrsentwicklungsplan oder der neue Flächennutzungsplan, Konzepte zur Anpassung an den Klimawandel oder zur Lärminderung: Zunehmend laden die Kommunen ihre Bürger und Bürgerinnen ein, sich online zu informieren, Planungen zu kommentieren, ihre Vorschläge und Ideen online einzubringen. Genaues Hinschauen ist angeraten.

Online-Foren werden als Ideen- und Zukunftsbörsen, als Diskussionsplattformen und als echte Beteiligungsinstrumente angeboten. Wichtig ist hier, dass die Fragestellung klar ist. Umso konkreter werden die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger sein. Damit kann die Kommune kostbares Fach-, vor allem aber Alltagswissen aus der Bürgerschaft einbeziehen, das sie selbst nicht hat, da sie „zu weit weg“ ist. Bestenfalls gelingt es sogar, zu Lösungen zu kommen, die wirksamer und radikaler sind als das, was eine Verwaltung auf den Tisch gelegt hätte.

Die nämlich schneidet mit der Schere „nicht mehrheitsfähig“ im Kopf manches von vornherein ab. BUND-Gruppen können solche Foren fordern und sollten sich beteiligen. Immerhin bekommt hier nicht nur die Verwaltung, sondern auch die interessierte Öffentlichkeit die Beiträge zu sehen – und manchmal trägt auch das Internetforum dazu bei, die Debatte in die gewünschte Richtung zu beeinflussen. Unbedingt ist bei der Einrichtung von Online-Foren darauf zu achten, dass die Beiträge auch respektvoll behandelt, also tatsächlich ernsthaft geprüft werden. Hier kommt es auf eine engagierte Jury an, deren Besetzung der BUND kritisch begleiten sollte.

Oft genug mag es sich bei Online-Foren auch um symbolische Prozesse und Kinkerlitzchen handeln. Zeitungen präsentieren uns die wöchentliche Abstimmungsfrage, um in einer nächsten Ausgabe das Ergebnis kommentieren zu können. Solcherart inflationäre Pseudo-Mitbestimmung erschwert es den Bürgerinnen und Bürgern eher, wahrzunehmen

3 BürgerInnen sprechen mit

men, wenn tatsächlich Meinungen gefragt sind, mit denen Entscheidungen beeinflusst werden können. Hier sollte der BUND eher Abstand halten.

Abgeordnete beim Wort nehmen

Aufmerksamkeit für ein Thema lässt sich auch über Seiten wie Abgeordnetenwatch.de herstellen. Diese bietet die Möglichkeit, eine öffentliche Einschätzung von den örtlichen Abgeordneten zu bestimmten Themen zu bekommen. Die Abgeordneten können hier gefragt werden, antworten müssen sie nicht – doch auch das wird öffentlich dokumentiert. Antworten sie aber, kann damit auch Pressearbeit unternommen und so ein noch größeres Publikum erreicht werden. Bisher können die Gemeinderäte aus mehr als 50 Kommunen über das Portal befragt werden. Abgeordnetenwatch rechnet mit Kosten von 100 Euro pro Monat für Kommunen, die hier online gehen. Dies müsste nicht aus dem Gemeindehaushalt getragen, sondern könnte auch über Fördermitglieder abgedeckt werden.

• www.abgeordnetenwatch.de kann auch helfen, Umweltprobleme, die vor Ort bestehen, aber nur auf Landes- oder Bundesebene gelöst werden können, den Abgeordneten aus der Region vorzulegen. Einfach Postleitzahl eingeben und dann Kontakt mit der oder dem Abgeordneten aufnehmen.

Tip

Einen Beitrag zur Transparenz leistet das Parlameter des ZDF: Hier kann für alle Bundestagsabstimmungen eingesehen werden, wie die einzelnen Abgeordneten abgestimmt haben.

• <http://p.zdf.de/>

Link

Checkliste

Zukunftskonferenz, Planungszelle, Onlineforum:

Einschätzen, ob sich das Mitmachen lohnt

- 1 Relevanz: Wie relevant ist das Thema für den Natur- und Umweltschutz – und was hängt für die Stadt/Gemeinde davon ab?
- 2 Sichtbarkeit: Wie wird die Öffentlichkeit informiert, wird gut sichtbar zur Beteiligung eingeladen?
- 3 Ressourcen: Hat die Verwaltung genug Zeit für den Prozess eingeplant? Und sind dort Ressourcen & Personal vorhanden, um die Ergebnisse weiter zu bearbeiten?
- 4 Verbindlichkeit und Transparenz: Gibt es Zusagen im Vorfeld, die Ergebnisse auch umzusetzen? Mindestens sollte klar und formuliert sein, wozu die Ergebnisse dienen! Die Kommune sollte sich verpflichten, öffentlich darüber zu berichten, wie sie mit den Ergebnissen umgegangen ist.

Leitlinien für gute Partizipation hat auch die Agentur Zebra-log entwickelt • www.zebra-log.de/unsere_leitlinien

Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung: 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung erarbeitet derzeit auch das Netzwerk Bürgerbeteiligung: • www.netzwerk-buergerbeteiligung.de

Link

Link

4 Bürgerinnen und Bürger entscheiden – verbindliche Instrumente der Bürgerbeteiligung



Die direkte Demokratie bietet das einzige Instrumentarium, mit dem sich Bürgerinnen und Bürger von den gewählten Repräsentanten unabhängig machen und selbst verbindliche Entscheidungen treffen können. Auf kommunaler Ebene sind die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (auf Landesebene Volksbegehren und Volksentscheide) neben den Wahlen die wirksamsten Instrumente, um die Politik in der Gemeinde oder im Landkreis zu beeinflussen. Ein Bürgerentscheid ist einem Gemeinderatsbeschluss gleichrangig und muss auch umgesetzt werden.

Foto: Berliner Energietisch

Info

Die direkte Demokratie gibt es in allen Bundesländern auf kommunaler und auf Landesebene. Bundesweit können die Bürgerinnen und Bürger bisher nicht entscheiden. So ist Deutschland das einzige Land in Europa, in dem es noch nie einen nationalen Volksentscheid gegeben hat. Der BUND setzt sich gemeinsam mit vielen anderen Organisationen für die Einführung des bundesweiten Volksentscheids ein. Dafür braucht es eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag.

Link

Mehr Demokratie e.V. vergleicht die Regeln für Bürgerbegehren und Volksbegehren in den Ländern regelmäßig in einem Ranking. Den jeweils aktuellen **Ländervergleich** finden Sie hier: www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html

Direkte Demokratie hat einen Wert an sich, unabhängig davon, was bei den Bürgerentscheiden beschlossen wird. Sie wirkt bereits durch ihr bloßes Vorhandensein. Wenn nämlich die Bürgerinnen und Bürger die Macht, die sie in Wahlen an Gemeinderäte delegiert haben, punktuell in einer Sachfrage wieder zurückholen und selbst entscheiden können, sorgt das dafür, dass die RepräsentantInnen in der Nähe der Bürgerinteressen bleiben. Die direkte Demokratie ist ein scharfes Damoklesschwert über den MandatsträgerInnen und ihren Parteien. Sie macht die repräsentative Demokratie perspektivisch repräsentativer. Haben die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich die Möglichkeit, Bürgerbegehren zu starten und damit Bürgerentscheide zu erzwingen, wird mehr mit den Menschen geredet und weniger über ihre Köpfe hinweg entschieden.

Bürgerbegehren: Schlüsselinstrument der Beteiligung

So entfalten auch alle anderen zuvor beschriebenen Beteiligungsformen ihre Wirkung erst dann, wenn auch fair geregelte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zur Verfügung stehen. Es ist wie bei einem gemauerten Gewölbebogen: Die Steine des Gewölbes sind die Beteiligungsformen, der konisch zugehauene Schlussstein in der Spitze des Gewölbes ist die direkte Demokratie. Sie legt die Spannung auf das Beteiligungsgewölbe. Kritik und Anregungen der Bürgerinnen und Bürger, die sie mit Anfragen, in Planungsverfahren und bei Einwohnerversammlungen vorbringen, werden ernster genommen und weniger einfach abgebügelt, wenn die Menschen notfalls die Sache selbst in die Hand nehmen könnten, falls sie wollten.

Mit einem Bürgerentscheid kann eine lange schwelende Auseinandersetzung mitunter befriedet werden, da alle die Möglichkeit hatten, mit zu entscheiden. Auch diejenigen, die bei einem Bürgerentscheid unterliegen, sind dann eher geneigt, den Beschluss zu akzeptieren. In jedem Fall aber gewinnt die politische Kultur. Jedes Bürgerbegehren mahnt, mehr und öffentlich mit den Menschen über anstehende Projekte und Entscheidungen zu reden.

4 Bürgerinnen und Bürger entscheiden

Die Regeln für die direkte Demokratie in den Kommunen sind in den Ländern so unterschiedlich wie die Praxis. Nicht jede Kommunalverfassung ist hier in guter Verfassung. Die lebendigste Praxis finden wir in Bayern; hier sind seit ihrer Einführung 1995 bis 2012 von den deutschlandweit rund 5.000 Bürgerbegehren mehr als 1.900 initiiert worden. Die Regeln sind hier besonders bürgerfreundlich. Schlusslicht bildet das Saarland mit den höchsten Hürden und bisher nur 15 Bürgerbegehren.

In irgendeinem Land wird die direkte Demokratie immer gerade reformiert. So stehen auch während der Arbeit an dieser Handreichung Reformen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein an; die Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt planen Kommunalverfassungsreformen, die auch die Beteiligungsinstrumente berühren können. Deshalb: Unbedingt selbst im Internet die neueste Fassung der jeweiligen Gemeindeordnung suchen und nachschlagen. Der Blick in die Hauptsatzung der Kommune genügt hier nicht; es kann Jahre dauern, bis auf eine neue Gesetzeslage auch die Haupt- oder Beteiligungssatzungen angepasst sind.

In Bayern wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit einem Volksentscheid 1995 eingeführt. Aktiv beteiligt war seinerzeit auch der BUND Naturschutz in Bayern.

z.B.

Einen Link zu den Rechtsgrundlagen in den Ländern (etwa den Gemeindeordnungen) finden Sie hier: www.mehr-demokratie.de/5970.html – einfach auf das jeweilige Land klicken.

Link

Der Themenkatalog

Der Flaschenhals für Bürgerbegehren sind die zugelassenen bzw. ausgeschlossenen Themen. Besonders schmerzlich für den BUND ist, dass in jedem zweiten Bundesland Bauleitplanverfahren nicht bzw. nur teilweise Gegenstand von Bürgerbegehren sein können. Auch finanzielle Belange können von hohen Hürden umstellt sein. Meistens wird ein Kostendeckungsvorschlag verlangt.

Frist für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse

Schwierigkeiten bereitet in den meisten Ländern auch die Frist für ein Bürgerbegehren, mit dem gegen einen Gemeinderatsbeschluss vorgegangen werden soll. Oft gibt es nur eine Wochenfrist, um die Unterschriften zu sammeln, damit das Bürgerbegehren eingereicht werden kann. Nur in Thüringen ist dies kaum problematisch, da hier – wie sonst in keinem der Bundesländer – das Bürgerbegehren zunächst mit einem nur von drei Personen zu unterzeichnenden Schreiben beantragt werden muss; dies ist binnen einiger Wochen gut leistbar.

4 Bürgerinnen und Bürger entscheiden

Themen, Quoren, Fristen: Die Hürden für Bürgerbegehren in den Ländern

	Themenspektrum	Bauleitplanung zugänglich?	In Landkreisen möglich?	Bürgerbegehren Unterschriftenhürde	Frist für Sammlung	Frist für Sammlung gegen Gemeinderatsbeschluss	Bürgerentscheid Zustimmungsquorum
Baden-Württemberg	eng	ja ¹	nein	5–10%	keine	6 Wochen	25 %
Bayern	weit	ja	ja	3–10%	keine	keine	10–20 %
Berlin	weit	ja	entfällt	3 %	6 Monate	6 Monate	10 %
Brandenburg	eng	nein	ja	10 %	keine	8 Wochen	25 %
Bremen	weit	ja	entfällt	5 %	3 Monate	3 Monate	20 %
Hamburg	weit	ja	entfällt	2–3 %	6 Monate	keine	kein Quorum
Hessen	eng	ja ²	nein	3–10 %	keine	8 Wochen	25 %
Mecklenburg-Vorpommern	eng	nein	ja	2,5–10 %	keine	6 Wochen	25 %
Niedersachsen	eng	nein	ja	10 %	6 Monate	3–6 Monate	25 %
Nordrhein-Westfalen	eng	ja ²	ja	3–10 %	keine	6 Wo–3 Mon.	10–20 %
Rheinland-Pfalz	punktuell	nein	ja	10 %	keine	4 Monate	20 %
Saarland	eng	nein	ja	5–15 %	6 Monate	2 Monate	30 %
Sachsen	weit	nein	ja	5–15 % ³	keine	2 Monate	25 %
Sachsen-Anhalt	eng	nein	ja	6–15 %	keine	6 Wochen	25 %
Schleswig-Holstein	weit	ja ²	ja	4–10 %	6 Monate	keine	8–20 %
Thüringen	weit	ja	ja	7 % ⁴	4 Monate	4 Wochen ⁵	10–20 %

¹ Nur im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens, um z. B. die Gemeindeposition festzulegen; ² Nur zum Aufstellungsbeschluss; ³ Kommune kann in der Hauptsatzung die Hürde zwischen 5 und 15 Prozent selbst festlegen; ⁴ Bei Amtseintragung nur 6 Prozent und 2 Monate Frist; ⁵ In Thüringen ist diese Frist leicht einzuhalten, da hier – wie sonst in keinem der Bundesländer – Bürgerbegehren schriftlich ohne Unterschriftenquorum zu beantragen sind; wird der Antrag innerhalb der 4 Wochen eingereicht, ist der Frist genügt.

4 Bürgerinnen und Bürger entscheiden

Weitere Regeln für Bürgerbegehren

	Wird Kostendeckungsvorschlag verlangt?	Kann Gemeinderat Bürgerentscheid ansetzen (Ratsbegehren)?	Kann Gemeinderat Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen?	Hat Initiative Recht auf Beratung (in formalen Fragen)?	Hat Initiative Rederecht im Gemeinderat, wenn Bürgerbegehren behandelt wird?	Ist Information vor Bürgerentscheid an jeden Haushalt vorgeschrieben?	Besteht Gleichheitsgebot für Veröffentlichungen von Kommune und Initiative?
Baden-Württemberg	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Bayern	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Berlin	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Brandenburg	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Bremen	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
Hamburg	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja
Hessen	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Ja	Nein	**	Nein	Nein	Nein
Niedersachsen	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Nordrhein-Westfalen	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Saarland	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Sachsen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Sachsen-Anhalt	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Schleswig-Holstein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Thüringen	*	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein

* außer bei Abgaben

** nur bei Kostendeckungsvorschlag

4 Bürgerinnen und Bürger entscheiden

Bürgerbegehren

Der Weg bis zu einem Bürgerentscheid führt über das Bürgerbegehren. Hier ist mit einer Unterschriftensammlung nachzuweisen, dass die gestellte Frage so bedeutsam ist, dass sie allen Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidung vorgelegt werden kann. Diese „Legitimationshürde“ pendelt sich in den meisten Ländern bei bürgerfreundlichen 7 Prozent ein, beträgt in etlichen Ländern aber auch bis zu 15 Prozent. Es kommt auf die Entschlossenheit einer aktiven Gruppe an, ob es ihr gelingt, sich mit anderen zu verbünden und möglichst viele Menschen zu gewinnen, die Unterschriften sammeln; aber auch auf eine handwerklich gute Pressearbeit. Mit anderen Worten: Wer sich auf den Weg zu einem Bürgerentscheid macht, braucht einen langen Atem. Für BUND-Gruppen ist das kaum abschreckend, sind sie doch in vielen Auseinandersetzungen darin geübt, ausdauernd und oft jahrelang für oder gegen Projekte zu streiten. Also, nur Mut!

In elf Bundesländern kann auch der Gemeinderat per Beschluss (Ratsbegehren) einen Bürgerentscheid (Ratsreferendum) ansetzen.

Bürgerentscheid

Nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren muss sich der Gemeinderat mit der Materie befassen. Nimmt er den gestellten Antrag an, ist die Initiative am Ziel, lehnt er ab, kommt es zum Bürgerentscheid. In den meisten Ländern kann der Gemeinderat einen Alternativvorschlag neben den der Initiative stellen, so dass die Bürgerinnen und Bürger sich für die eine oder andere Variante aussprechen können.

Die BUND-Gruppe muss sich in den Wochen und Monaten vor einem Bürgerentscheid auf einen Abstimmungskampf einstellen. Es ist also gut, die ehrenamtlichen und finanziellen Ressourcen über die lange Strecke einzuteilen, damit vor dem Entscheid noch kräftig geworben werden kann. Bei der Abstimmung selbst gilt es – außer in Hamburg – zwei Hürden zu nehmen: die Mehrheitsentscheidung und ein Zustimmungsquorum. Wie bei Wahlen auch entscheidet die Mehrheit. Die Entscheidung ist aber nur gültig, wenn gleichzeitig ein bestimmter Prozentsatz aller Stimmberechtigten der Vorlage der Initiative zustimmt. Es kommt also darauf an, so viele Menschen wie möglich zu bewegen, an der Abstimmung teilzunehmen, damit der Bürgerentscheid nicht „unecht“ scheitert, die Mehrheitsentscheidung also auch gültig ist.

4 Bürgerinnen und Bürger entscheiden

Gute Vorbereitung

Wer ein Bürgerbegehren startet, sollte möglichst viele der im Kapitel 3 beschriebenen Beteiligungsinstrumente probiert, in jedem Fall das Gespräch mit dem Gemeinderat gesucht haben. Erst wenn der Gemeinderat nicht bereit ist, sich zu bewegen, oder meint, sich nicht bewegen zu können, ist der Aufwand eines Bürgerbegehrens gerechtfertigt. Mitunter wird auch bei der Unterschriftensammlung gefragt: „Haben Sie denn mal mit den Gemeinderäten gesprochen?“ Das sollte man guten Gewissens mit „ja“ beantworten können.



Eine jeweils aktuelle Übersicht über die Regeln für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie die Auszüge aus den Gemeindeordnungen der Länder finden Sie auf der Internetseite von Mehr Demokratie e. V.:

➤ www.mehr-demokratie.de/buergerentscheid.html

Von hier ist auch zu der „Datenbank Bürgerbegehren“ verlinkt, in der alle Bürgerbegehren in Deutschland erfasst werden. Hier ist eine Abfrage nach Themen und Ländern möglich, so dass Aktive sich orientieren können, wo es bereits Erfahrungen gibt.



4 Bürgerinnen und Bürger entscheiden

Checkliste

Folgende Fragen können bei der Planung eines Bürgerbegehrens helfen:

- ① Sind wirklich alle Möglichkeiten ausgeschöpft, auch ohne Bürgerbegehren ans Ziel zu kommen?
- ② Liegt die zu entscheidende Frage überhaupt in der Kompetenz der Gemeinde, der Stadt oder des Landkreises? Nur dann kann darüber ein Bürgerentscheid stattfinden.
- ③ Ist ein Bürgerentscheid sinnvoll? Ist es eine Frage von solch öffentlichem Interesse, dass Sie genügend Menschen zu einer Unterschrift unter das Bürgerbegehren bewegen können?
- ④ Ein Bürgerbegehren zu starten, heißt auch, sich dem öffentlichen Gespräch zu stellen. Können Sie Ihre Pro-Argumente prägnant und klar formulieren, und haben Sie auch Antworten auf die Einwände?
- ⑤ Welche Gruppen, Vereine und Parteien könnten Ihr Bürgerbegehren unterstützen? Schließlich brauchen Sie bis zum Bürgerentscheid einen langen Atem.
- ⑥ Bedenken Sie auch, dass einige finanzielle Mittel notwendig sind, etwa für den Druck der Unterschriftenlisten, für Plakatierung oder Infostände. Eine Kostenerstattung für Initiativen – anders als bei Volksbegehren auf Landesebene – gibt es auf kommunaler Ebene nicht.

4 Bürgerinnen und Bürger entscheiden

Übersicht: Welches Instrument eignet sich wann?

	Thema/Konflikt in die Öffentlichkeit tragen	Austausch von Argumenten	Entscheidungen des Gemeinderates beeinflussen	Anlass für Pressearbeit	Aufwand für Aktive/Initiative
Einwohnersprechstunde.....		●	●		●
Einwohnerversammlung	●	●	●		●
Einwohnerfragestunde	●		●	●	●
Berufene Bürger in Ausschüssen		●	●		● ● ●
Bürger- oder Einwohnerantrag	●		●	●	● ● ●
An Einwohnerbefragung beteiligen		●	●		●
Einwohnerbefragung fordern	●		●	●	● ●
An Bürgerhaushalt beteiligen		●	●		●
Bürgerhaushalt fordern	●		●	●	● ●
Bürgerbegehren	●	●	●	●	● ● ● ●

5 Was tun wir, wenn? Ein Beispiel



Foto: Christian Wonitzki

1. Ruhe bewahren und Sachlage erkunden: Anruf bei der Gemeinde- oder Stadtverwaltung, gegebenenfalls auch Gemeinde- oder Stadträte ansprechen.

- Wie ist der Verfahrensstand, ist die Genehmigung bereits erteilt?
- Welches sind die Gründe und Hintergründe für die geplante Fällung?
- Nicht abspesen lassen! Auch wenn offiziell noch nichts beschlossen ist, dennoch fragen, was diskutiert wird und warum? Welches ist der Anlass, auf welchen Antrag, auf welche Planung geht dies (ggf. auch das Gerücht) zurück?

2. Argumente abwägen und Meinung bilden

- Was spricht für die Fällung, was dagegen? Kommt die BUND-Gruppe zu einem anderen Ergebnis bei der Abwägung als die Verwaltung?
- Kommen die Aktiven zu der Erkenntnis, dass die Fällung vermieden werden sollte und könnte, dann ...

3. Position (schnell) in die Öffentlichkeit tragen

- Pressemitteilung verfassen, eigene Position des BUND darlegen und Forderung adressieren: „BUND verlangt von der Verwaltung ...“;
- Reaktionen abwarten und gegebenenfalls, auch mit Leserbriefen, nachlegen.

5 Was tun wir, wenn? Ein Beispiel

4. Je nach Verfahrensstand überlegen, wie die Entscheidung beeinflusst oder rückgängig gemacht werden kann.

5. Verwaltungsentscheidung in der Öffentlichkeit diskutieren

- Gibt es eine Einwohnerfragestunde in der Kommune?
- Verwaltungsentscheidung bzw. das Vorhaben kritisch hinterfragen; in der Sitzung des Gemeinderates anwesend sein; dazu Pressemitteilung.
- oder (falls Unterschriftenhürde nicht zu hoch) Einwohnerantrag starten; und zum Start der Unterschriftensammlung ...

6. Öffentliche Diskussion anregen

- Einwohnerversammlung beim Bürgermeister einfordern.
- Falls diese verweigert wird: Lässt sich eine Einwohnerversammlung per Unterschriftensammlung erzwingen?
- Unterschriftensammlung starten; zum Start Pressemitteilung
- Einwohnerantrag starten, wenn Hürden nicht allzu hoch sind; Pressemitteilung

7. Fordern, Bevölkerung an der Entscheidung zu beteiligen

- Einwohnerbefragung fordern;
- falls Gemeinderat diese ansetzt, darauf achten, dass gut und flächendeckend informiert wird und ausreichend Möglichkeiten bestehen, ein Votum abzugeben.

8. Notfalls erzwingen, dass Bürgerinnen und Bürger selbst entscheiden.

- Bürgerbegehren starten;
- bereits die Überlegung mit Pressemitteilung bekannt machen.



Broschüre „Natur, Umwelt, Nachhaltigkeit“
Bildung im BUND

In der Natur lernen – Angebote für Kinder. Öko-Camps und Stadtrundgänge für Jugendliche. Natur, Kunst und Energiesparen und vieles mehr. Diese Broschüre gibt einen kleinen Einblick in die Vielfalt der BUND-Bildungsprojekte, von denen viele in den nationalen Aktionsplan der UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ aufgenommen wurden.

Best-Nr.: 10202

Alle BUND-Broschüren zu Nachhaltigkeit und Bürgerbeteiligung

können Sie im BUNDladen bestellen: www.bundladen.de

oder als PDF herunterladen: www.bund.net/nachhaltigkeit_publicationen

Mehr über unsere Arbeit:

www.bund.net/nachhaltigkeit und www.bund.net/buergerbeteiligung



Broschüre „Zukunftsfähige Kommune“
Wie der BUND Nachhaltigkeit in die Stadt bringt

Der BUND trägt quer durch die Republik dazu bei, unsere Kommunen zukunftsfähiger zu machen. Sei es bei der Energieversorgung, ökologischer Lebensweise oder beim Artenschutz. Diese Broschüre enthält eine Sammlung von guten Beispielen, eine Auswahl von Aktivitäten und Projekten, die der BUND in Städten und Gemeinden gestartet hat.

Best-Nr.: 55082k

Die Erde braucht Freundinnen und Freunde

Der BUND ist ein Angebot: an alle, die unsere Natur schützen und den kommenden Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten wollen. Zukunft mitgestalten – beim Schutz von Tieren und Pflanzen, Flüssen und Bächen vor Ort oder national und international für mehr Verbraucherschutz, gesunde Lebensmittel und natürlich den Schutz unseres Klimas. Der BUND ist dafür eine gute Adresse. Wir laden Sie ein, dabei zu sein.

Unterstützen Sie unsere Arbeit und werden Sie BUND-Mitglied!

Ganz einfach unter:

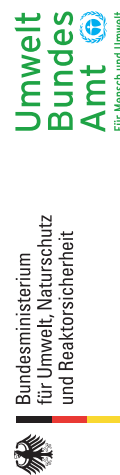
www.bund.net/mitgliedwerden



Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland

Förderhinweis

DIESES PROJEKT WURDE GEFÖRDERT VON:



Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den AutorInnen.

Impressum

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) · Friends of the Earth Germany · Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin · Tel.: (030) 275 86-40 · info@bund.net · www.bund.net · V.i.S.d.P.: Dr. Norbert Franck · Redaktion und
Text: Ralf-Uwe Beck, Christine Wenzl · Gestaltung: N & U GmbH · Titelbild: BUNDjugend · Druck: Z.B.I. Köln, 2013
Best-Nr.: 55093K