

Gliederung

zu dem in einem Gutachten zu erarbeitenden **Vorschlag**, wie **betroffene Bürger und Bürgerinnen** in die Lage versetzt werden können, über das „**Ob**“ eines **Vorhabens der Tiefen Geothermie mitentscheiden** zu können.

erstattet im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz

vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und
Landesplanung Rheinland-Pfalz

von

Prof. Dr. *Annette Guckelberger*,
Universität des Saarlandes

Saarbrücken, den 28. März 2014

A. Einleitung

- Seit Stuttgart 21 ist das Thema „direkte Demokratie“ in Bewegung.
- Überlegungen, die Bürger/-innen über die Zulassung von Großvorhaben bzw. Vorhaben aus dem Energiebereich mitentscheiden zu lassen. Im Unterschied zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Zulassung von Großprojekten sollen die Bürgerinnen und Bürger nicht nur die Gelegenheit zur Stellungnahme dazu erhalten. Vielmehr sollen sie über das Vorhaben im Ganzen bzw. einzelne Aspekte davon eine verbindliche Entscheidung treffen können.
- Kurze Herausarbeitung des Gegenstands des Gutachtens:
 - Worüber wird abgestimmt: Privatnütziges Vorhaben der Geothermie. Über welche Aspekte dieses Vorhabens kann nach bestehendem oder ggf. geändertem Recht mitentschieden werden?
 - Verbindlichkeit des Plebiszits, Möglichkeit einer Bindungsfrist?
 - Kreis der Abstimmungsberechtigten, auch über die Gemeindegrenzen hinweg, also Frage nach dem „wer“?
 - Zeitpunkt der Abstimmung, also Frage nach dem „wann“?
 - Einleitung der Abstimmung, also Frage nach dem „durch wen“?

B. Gegenwärtiger Rechtsrahmen für die Zulassung von Vorhaben der Tiefen Geothermie

- **Kurze Darstellung zur Energiegewinnung aus der Tiefen Geothermie** einschließlich ihrer im Mediationsverfahren herausgearbeiteten ökonomischen und ökologischen Bewertung durch Unternehmen der Tiefen Geothermie auf der einen Seite und durch Kritiker der Tiefen Geothermie auf der anderen Seite.
- **Das aktuelle Zulassungsrechtsregime.** Wegen des Vorrangs des Bundesrechts vor dem Landesrecht (Art. 31 GG) müssen sich Volksabstimmungen auf Landes- oder kommunaler Ebene innerhalb der vom Bundesrecht gezogenen Grenzen halten. Außerdem hat eine erste Sichtung der Literatur ergeben, dass die Schwierigkeiten bei der Einführung plebiszitärer Elemente steigen, je mehr sich der Vorhabenträger für die Verwirklichung seines Projektes auf die Grundrechte bzw.

einen gebundenen Zulassungsanspruch berufen kann, d. h. die Behörde bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen über keinerlei Spielräume bei ihrer Entscheidung verfügt.

→ Geothermievorhaben bedürfen **mehrerer staatlicher Zulassungsentscheidungen**. Bei jeder Zulassung müssen die in Betracht kommenden Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde gesondert betrachtet werden. Soweit für das Vorhaben keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist, besteht nach den einschlägigen Regelungen keine Pflicht für die Behörden zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Rahmen einer solchen könnten die Bürgerinnen und Bürger zwar ihre Ansicht über das zur Debatte stehende Vorhaben kundtun. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung eröffnet ihnen jedoch keine rechtlich verbindliche Mitentscheidungsmöglichkeit.

I. Bergrecht:

Da bei der Tiefen Geothermie ein Bodenschatz i.S.d. Bundesberggesetzes (BBergG) aufgesucht und ggf. gewonnen werden soll, benötigt der Vorhabenträger hierfür verschiedene bergrechtliche Zulassungen.

1. Zulassungsbedürftig ist sowohl die im Vorfeld angesiedelte Feststellung, ob sich das Gebiet für Geothermie eignet (= Aufsuchungserlaubnis nach § 7 BBergG) als auch die eigentliche Nutzung der Geothermie, für die eine Gewinnungsbewilligung nach § 8 BBergG erforderlich ist. Es handelt sich dabei um präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt = Zulassung ist zu erteilen, falls kein Versagungsgrund i.S.d. §§ 11 ff. BBergG greift; gem. § 15 BBergG hat die entscheidungsbefugte Behörde solchen Behörden, zu deren Aufgaben die Wahrnehmung öffentlicher Interessen i.S.d. § 11 Nr. 10 BBergG gehört, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben = u. U. Beteiligungsrecht für Gemeinde.

2. Betriebsplanpflicht § 51 BBergG = hinsichtlich „Wie“ der Ausübung der o. g. Bergbauberechtigungen; Notwendigkeit eines Hauptbetriebsplanes (§ 52 Abs. 1 BBergG für einen in der Regel zwei Jahre nicht überschreitenden Zeitraum); nach § 52 Abs. 2 BBergG „kann“

die Behörde die Aufstellung von Sonderbetriebsplänen verlangen; Notwendigkeit eines Rahmenbetriebsplans, wenn das Vorhaben einer UVP bedarf – in diesem Fall hat die behördliche Entscheidung Konzentrationswirkung; § 55 BBergG Ausgestaltung als gebundene Entscheidung; bei Berührung der Gemeinden als Planungsträger sind diese vor der Zulassung des Betriebsplanes gem. § 54 Abs. 2 S. 1 BBergG zu beteiligen.

3. Konkretisierungen in Bergverordnungen nach §§ 65 ff. BBergG

4. Vorgaben des BBergG zur räumlichen Reichweite von Geothermievorhaben: § 16 Abs. 2 BBergG abweichende Festsetzung des Erlaubnisfelds; § 120 BBergG Bergschadensvermutung hinsichtlich Schäden im „Einwirkungsbereich“ des Bergbaubetriebs.

II. Wasserrecht: Soweit von dem Geothermievorhaben Gewässer betroffen sind, was bereits bei der Schneidung von Grundwasserschichten der Fall ist, ist für das Geothermievorhaben zusätzlich eine wasserrechtliche Erlaubnis einzuholen (§ 8 Abs. 1 WHG). Soweit kein Versagungsgrund i.S.d. § 12 Abs. 1 WHG vorliegt, entscheidet die zuständige Behörde nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen über deren Erteilung. Gem. § 11 Abs. 1 WHG wäre zu prüfen, ob es sich um ein UVP-pflichtiges Verfahren handelt. Wird in einem bergrechtlichen Betriebsplan eine Gewässerbenutzung vorgesehen, entscheidet gem. §§ 19 Abs. 2, 3 WHG die Bergbehörde im Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde über die Erteilung der Erlaubnis.

Vor kurzem gab es Erwägungen, spezifische wasserrechtliche Anforderungen im Zusammenhang mit Tiefenbohrungen im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) zu regeln. Im Blick zu behalten ist des Weiteren der Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV), s. BR-Drucks. 77/214. Des Weiteren gibt es einen Gesetzentwurf der rheinland-pfälzischen Landesregierung über ein „Landesgesetz zur Neufassung des Landeswassergesetzes und zur Änderung weiterer wasserrechtlicher Regelungen“ (LWG-E). In § 46 Abs. 1 LWG-E wird

abweichend von § 49 Abs. 1 S. 1, 2 WHG eine Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb von Erdwärmesonden vorgesehen. Ebenfalls im Auge zu behalten ist die Regelung in § 54 Abs. 2 LWG-E, wonach in Wasserschutzgebieten Tiefbohrungen verboten sind, bei denen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdwärme „Gesteine unter hydraulischem Druck aufgebrochen werden“ (= Bezug auf Fracking) sowie die untertägige Ablagerung von Flüssigkeiten, die bei diesen Tiefbohrungen an die Oberfläche zurückgefördert werden.

III. Baurecht: Gem. § 1 Abs. 2 Nr. 2 LBO RP gilt dieses Gesetz nicht für der Bergaufsicht unterliegende Anlagen „mit Ausnahme von oberirdischen Gebäuden“. Oberirdische Gebäude und Anlagen der Geothermie benötigen demzufolge eine Baugenehmigung. Gem. § 70 Abs. 1 S. 1 LBO RP „ist“ dem Vorhabenträger eine Baugenehmigung zu erteilen, wenn seinem Vorhaben keine baurechtlichen oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, er verfügt dann über einen Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung.

In aller Regel werden sich Geothermie-Anlagen im Außenbereich befinden. Während diese Anlagen bislang wegen der Möglichkeit abgelenkter Richtbohrungen vielfach als nicht privilegierte Vorhaben eingestuft wurden, ist vor dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung des BVerwG zu den Mobilfunkanlagen zu prüfen, ob sie nicht doch als privilegierte, ortsgebundene gewerbliche Betriebe i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB einzustufen sind. Wäre dies zu bejahen, würde sich die Folgefrage stellen, ob die Gemeinden derartige Vorhaben nicht durch die Ausweisung von Konzentrationszonen mit Ausschlusswirkung auf einen bestimmten Bereich ihres Gemeindegebiets „konzentrieren“ wollen. Da §§ 34, 35 BauGB nur herangezogen werden dürfen, soweit die Gemeinde keine Festsetzungen in einem Bebauungsplan getroffen hat, wäre zu überlegen, inwieweit sich derartige Vorhaben durch Aufstellung eines Bebauungsplans steuern lassen. Zu beachten wäre in diesem Zusammenhang auch die in § 204 Abs. 1 BauGB normierte Möglichkeit eines gemeinsamen Flächennut-

zungsplanes und die in § 205 BauGB geregelte gemeinsame zusammengefasste Bauleitplanung durch Planungsverbände.

Soweit § 35 BauGB einschlägig ist, entscheidet nach § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB die Baugenehmigungsbehörde im bauaufsichtlichen Verfahren in Einvernehmen mit der Gemeinde. Die Gemeinde darf ihr Einvernehmen allerdings nur aus den sich aus § 35 BauGB ergebenden Gründen verweigern (s. § 36 Abs. 2 S. 1 BauGB). Nach § 36 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 BauGB ist das Einvernehmen der Gemeinde nicht für Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB erforderlich, „die der Bergaufsicht unterliegen“. In dieser Konstellation tritt an die Stelle des Einvernehmens der Gemeinde ihre Beteiligung nach § 54 Abs. 2 BBergG.

- **IV. Raumordnung:** Sofern ein Geothermievorhaben überörtliche Auswirkungen ausübt, kann es auch eine raumordnungsrechtliche Komponente haben. Die auf das Land bezogene zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Planung erfolgt durch das Landesentwicklungsprogramm (§§ 8 ff. ROG i.V.M. § 7 f. LPIG). Daneben tritt die Regionalplanung durch regionale Raumordnungspläne (§§ 8 ff. ROG i.V.m. §§ 9, 10 LPIG). Gem. § 6 Abs. 1 S. 1 LPIG sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen.

C. Allgemeine grundgesetzliche Maßstäbe für Volksabstimmungen

Art. 20 Abs. 1 S. 1 GG: Die Bundesrepublik ist als **demokratischer** Bundesstaat konzipiert. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG: Sie wird vom Volke in Wahlen „und Abstimmungen“ und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

→ Kurze Ausführung zur Bedeutung von „Demokratie“.

→ Grundsätzliche Entscheidung des Grundgesetzes für die repräsentative Demokratie unter Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

→ Offenheit des Grundgesetzes für Elemente direkter Demokratie: Grobe Skizze zu den Formen direkter Demokratie; Verhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie.

D. Volksabstimmungen auf Bundesebene de lege lata (ausgehend von der bestehenden Rechtslage)

→ Gegenwärtig nur in seltenen Fällen (so die herrschende Meinung)

E. Volksabstimmungen auf Landesebene nach geltendem Recht

I. Ausführungen mit Bezug auf alle Bundesländer

→ Weitergehende Möglichkeiten der Länder zur Implementierung direktdemokratischer Verfahren wegen ihrer Verfassungsautonomie; Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG als Grenze.

→ Abstimmungen als Ausübung von Staatsgewalt des Landes. Diese muss in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben erfolgen. Deshalb sind an dieser Stelle etwaige Grenzen für die Eröffnung direktdemokratischer Verfahren durch die Landesgesetzgeber zu erörtern:

1. Einhaltung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung = keine Volksabstimmungen im Zuständigkeitsbereich des Bundes.

2. Kein Hinwegsetzen über Vorgaben des Bundesrechts aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts nach Art. 31 GG. An dieser Stelle wird zu prüfen sein, welche Grenzen sich aus der Bindung der Landesstaatsgewalt an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) ergeben. Bei der rechtlichen Würdigung ist zu berücksichtigen, dass die Planung eines privatnützigen Vorhabens eine Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten darstellt. Eine weitere Grenze ergibt sich aus der Bindung von Volksabstimmungen an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG). Sind Abstimmungsentscheidungen in Bereichen möglich, in denen eine Abwägung bzw. Ermessensausübung vorgeschrieben ist?

3. Kompetenzverteilung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung: Sind Volksabstimmungen nur im Tätigkeitsbereich des Parlaments möglich oder kann das Volk auch Entscheidungen anstelle der Verwaltung treffen? Steht das Verbot des Einzelfallgesetzes (Art. 19

Abs. 1 S. 1 GG) Volksabstimmungen über einzelne Projekte entgegen? Folgt aus der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) zwingend, dass das Volk keine Entscheidungen anstelle der Verwaltungsbehörden treffen darf?

II. Aktuelle direktdemokratische Verfahren auf Landesebene in Rheinland-Pfalz

1. Abstrakte Darstellung der einschlägigen Regelungen

- Art. 74 Abs. 2 Verf RP: Träger der Staatsgewalt ist das Volk.
- Art. 75 Abs. 1 Verf RP: Das Volk handelt nach den Bestimmungen dieser Verfassung durch seine Staatsbürger (s. Absatz 2) und die von ihm bestellten Organe.
- Art. 76 Abs. 1 Verf RP: Wahlen und Volksentscheide aufgrund dieser Verfassung sind allgemein, gleich, unmittelbar, geheim und frei.
- Art. 79 Abs. 1 S. 1 Verf RP: Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung.
- Art. 107 Abs. 1 Verf RP: Die Gesetzgebung wird ausgeübt durch das Volk im Wege des Volksentscheids, durch den Landtag.
- Art. 108 Verf RP: Gesetzesvorlagen können im Wege des Volksbegehrens, aus der Mitte des Landtags oder durch die Landesregierung eingebracht werden.
- Art. 108a Verf RP:

Abs. 1: Staatsbürger haben das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (= Volksinitiative). Einer Volksinitiative kann auch ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen (nicht Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen).

Abs. 2: Die Volksinitiative muss von mindestens 30 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Der Landtag beschließt innerhalb von drei Monaten nach dem Zustandekommen der Volksinitiative über deren Gegenstand. Stimmt er einer Initiative, die einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, nicht zu, können die Vertreter der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens verlangen.

Abs. 3: Das Nähere regelt das Wahlgesetz. Dabei kann auch vorgesehen werden, dass Unterschriften für die Volksinitiative binnen bestimmter Frist beizubringen sind.

→ Art. 109 Verf RP:

Abs. 1: Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben oder den Landtag aufzulösen.

Abs. 3: Volksbegehren können von 300 000 Stimmberechtigten gestellt werden,

Abs. 4: Entspricht der Landtag einem Volksbegehren nicht innerhalb von drei Monaten, so findet innerhalb von drei Monaten ein Volksentscheid statt. ... Die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet über Annahme und Ablehnung; ein Gesetz kann jedoch nur beschlossen und der Landtag aufgelöst werden, wenn sich mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt.

Abs. 5: Das Nähere bestimmt das Wahlgesetz. Dabei kann auch vorgesehen werden, dass Unterschriften im Zulassungsverfahren binnen bestimmter Frist beizubringen sind.

→ Art. 114 Verf RP: Die Verkündung eines Landesgesetzes ist zum Zweck der Durchführung eines Volksentscheids auszusetzen, wenn es ein Drittel des Landtags verlangt. ...

→ Art. 155 Abs. 1 Verf RP: Ein nach Art. 114 ausgesetztes Gesetz ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn 150 000 Stimmberechtigten dies im Wege des Volksbegehrens verlangen.

→ Art. 129 Abs. 1 Verf RP: Ein verfassungsänderndes Gesetz kommt nur zustande, wenn das Gesetz den Wortlaut der Landesverfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt und der Landtag es mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl oder das Volk im Wege des Volksentscheids mit der Mehrheit der Stimmberechtigten beschließt.

2. Folgerungen für die zu begutachtenden Fragen

→ Die Bürger sollen über ein privatnütziges Geothermievorhaben abstimmen. Die Verf RP eröffnet ihnen eine solche Abstimmungsmöglich-

keit nur, wenn der Landtag in Gesetzesform über ein solches Vorhaben abstimmen könnte. Die Zulassungsentscheidungen über ein Geothermievorhaben werden normalerweise nicht in Form eines Gesetzes, sondern durch Verwaltungsakte getroffen.

- Mindestens 300 000 Stimmberechtigte müssten mit einem solchen Volksbegehren an den Landtag herantreten, damit es bei einer Ablehnung des Begehrens durch den Landtag zu einer Abstimmung kommen kann.
- Das Vorhaben wird privat finanziert werden. Mangels finanzieller Beteiligung des Landes wird deshalb anders als bei „Stuttgart 21“ die Frage nach Abstimmungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit einer finanziellen Unterstützung des Vorhabenträgers durch das Land nicht relevant.

F. Volksabstimmungen auf kommunaler Ebene nach geltendem Recht

I. Allgemeine verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

- Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG: Wahl von Volksvertretungen in Kreisen und Gemeinden.
- Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG: Wahlberechtigung von EU-Ausländern bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden.
- Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG: In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.
- Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG: Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.
- Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG: Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.
- S. auch Art. 49 und 50 Verf RP

II. Kommunalrechtliche direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten in Rheinland-Pfalz

- § 16 GemO RP: Einwohnerversammlung

→ § 17 GemO RP: Einwohnerantrag

Abs. 1: Die Bürger und Einwohner ab Vollendung des 16. Lebensjahres können beantragen, dass der Gemeinderat über bestimmte Angelegenheiten der örtlichen Selbstverwaltung, für die er zuständig ist, berät und entscheidet. ...

Abs. 3: Zahl der erforderlichen Unterschriften

Abs. 6: Einwohnerantrag hinsichtlich Angelegenheiten des Ortsbezirks

→ § 17a GemO RP: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Abs. 1: Die Bürger der Gemeinde können über eine Angelegenheit der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Der Gemeinderat kann beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.

Abs. 2: Ein Bürgerentscheid ist nicht zulässig über

Nr. 6 die Aufstellung, Aufhebung und Änderung von Bauleitplänen,

Nr. 7 Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist.

Abs. 3 S. 2: Das Bürgerbegehren muss die zu entscheidende Angelegenheit in Form einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage, einer Begründung und einen Kostendeckungsvorschlag enthalten. S. 4: Mindestzahl von Unterschriften.

Abs. 5: Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme in unveränderter Form oder in einer Form, die von den das Bürgerbegehren vertretenden Personen gebilligt wird, beschließt.

Abs. 7: Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20% der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit „Nein“ beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat über die Angelegenheit zu entscheiden.

Abs. 8: Der Bürgerentscheid, der die erforderliche Mehrheit erhalten hat, steht einem Beschluss des Gemeinderats gleich, § 42 findet keine Anwendung. Der Gemeinderat kann einen Bürgerentscheid frühestens nach drei Jahren abändern.

III. Folgerungen für die zu begutachtenden Fragen

- Entscheidung durch die Bürger nur über Bürgerentscheid.
- Abstimmungsberechtigt sind alle Bürger der Gemeinde = momentan keine Möglichkeit übergemeindlicher Abstimmungen.
- Nur bei Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft.
- Momentan nicht bei Bauleitplanung und Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung = erhebliche Einschränkung des Anwendungsbereichs, insbesondere hinsichtlich der baurechtlichen Steuerungsmöglichkeiten.
- Erfordernis einer Ja/Nein-Frage.
- Abklärung, ob nicht die Stellungnahme der Gemeinde z. B. innerhalb des bergrechtlichen Verfahrens Gegenstand eines Bürgerentscheids sein könnte.
- Verbindlichkeit wird in § 17a Abs. 7 GemO RP geregelt.

G. Erweiterung der Abstimmungsmöglichkeiten durch Änderung der bestehenden Rechtsvorschriften

- Grundsätzlich handelt es sich bei der Ausdehnung der direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten um eine verfassungspolitische Entscheidung.
- Das Verfassungsrecht setzt gewisse äußere Grenzen. An dieser Stelle wäre insbesondere zu klären, welche Folgerungen sich aus dem Verfassungsrecht für den Kreis der abstimmungsberechtigten Personen ergeben. Hinter dem Demokratieprinzip verbirgt sich die Vorstellung, dass die Betroffenen über ihre Angelegenheiten selbst entscheiden sollen. Betrachtet man jedoch die verfassungsrechtlichen Vorgaben, wird dort bei der Abstimmungsberechtigung nicht auf die konkret Betroffenen, sondern das Volk (im Bund, im Land bzw. in einzelnen Ländern sowie ergänzt um die EU-Bürger bei den Kreisen bzw. Gemeinden) ab-

gestellt. Ob und inwieweit hier Änderungen verfassungsrechtlich möglich sind, ist mit der nötigen Gründlichkeit zu untersuchen.

I. Änderungsmöglichkeiten auf Bundesebene

- Ergänzung der Vorschriften des Grundgesetzes über die föderale Kompetenzverteilung, die es den Ländern ermöglicht, die Anwendbarkeit bundesrechtlicher Regelungen für den Einzelfall durch Volksentscheid zu dispensieren.
- Ergänzung des Grundgesetzes, wonach Volksabstimmungen über kraft Bundesrecht zuzulassende Projekte möglich sind.
- Prüfung, ob der Bund für die Länder lediglich auf Gesetzesebene ohne Änderung des Grundgesetzes die Möglichkeit einführen könnte, dass das Volk über bestimmte umstrittene Projekte anstelle der vorgesehenen Entscheidung einer Landesbehörde abstimmen darf. Besteht die Möglichkeit einer an § 25 Abs. 3 VwVfG angelehnten Bestimmung, wonach der Vorhabenträger die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele seines Vorhabens und die Mittel zu seiner Verwirklichung abzustimmen lassen hat?
- Prüfung von Verbesserungsmöglichkeiten durch Änderungen im BBergG, z. B. indem für die Gemeinden nicht nur eine Stellungnahmemöglichkeit, sondern ein Einvernehmensefordernis vorgesehen wird, oder Änderung der Verordnungsermächtigung im BBergG, damit Abstimmungen auf kommunaler Ebene eine größere Reichweite entfalten können.

II. Änderungsmöglichkeiten auf Landesebene

- Erweiterung der Volksabstimmungsmöglichkeiten in der Landesverfassung, indem auch über die Zulassung bzw. Nichtzulassung einzelner Projekte abgestimmt werden kann (unter Beachtung der durch das Verfassungsrecht und Bundesrecht gezogenen Grenzen).
- Erweiterung der direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten in der Gemeindeordnung, z. B. durch eine engere Konzeption der Ausnahmen vom Bürgerentscheid. Zu prüfen wäre, ob nicht bestimmte bauleitplanerische Fragestellungen oder auch Fragen in Verfahren mit

einer Öffentlichkeitsbeteiligung einer Abstimmung durch die Gemeindeglieder unterstellt werden könnten. Nach den bestehenden Rechtsvorschriften sind *Bürgerbegehren*, wie schon an ihrer Bezeichnung deutlich wird, aus dem Kreis der Gemeindeglieder zu initiieren, welche an eine ausreichende Zahl an Unterschriften gekoppelt sind. Auf dieses Begehren baut sodann der *Bürgerentscheid* auf. Ob man diese Stellschraube dahingehend ändern kann, dass die Einleitung eines direktdemokratischen Verfahrens dem Vorhabenträger überantwortet wird, bedarf angesichts des Bezugs dieser Verfahren auf die Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk eingehender Klärung. Eine weitere Frage ist, ob die Quoren für Bürgerentscheide (in bestimmten Konstellationen) abgesenkt werden sollen bzw. können.

→ Möglichkeit der Einführung eines übergemeindlichen Bürgerentscheids?

III. Folgefragen, die im Zusammenhang mit erweiterten Abstimmungsmöglichkeiten stehen

→ Welche Anforderungen ergeben sich für die erforderliche Information der Bürgerinnen und Bürger bei erweiterten Abstimmungsmöglichkeiten?

→ Welche Auswirkungen zeitigt eine positive bzw. negative Abstimmung für den Rechtsschutz?

H. Endergebnis

→ Zusammenfassung der Ergebnisse, welche Abstimmungsmöglichkeiten es nach bestehendem Recht gibt.

→ Zusammenfassung der Ergebnisse, auf welche Veränderungen man bei den normativen Stellschrauben für mehr Abstimmungsmöglichkeiten der Bürger über einzelne Projekte hinwirken könnte.

→ Alternativen, z. B. vertragliche Vereinbarung einer Abstimmung zwischen Vorhabenträger und den betroffenen Bürgern.