



22. Dezember 2009

Niedersächsischer Bürgerbegehrens- und Bürgerentscheidungsbericht 2009

- Die ersten landkreisweiten Bürgerentscheide
- Bürgerbegehren zu Fusionsprojekten
- Reform der NGO hat sich bisher noch nicht ausgewirkt.

1. Anzahl der Bürgerbegehren in 2009 ist durchschnittlich, die Zahl der Bürgerentscheide hoch. Viele Verfahren scheitern an den Verfahrensbedingungen.

In Niedersachsen fanden in dreizehn Praxisjahren 198 Bürgerbegehren und 67 Bürgerentscheide statt. Im bundesweiten Vergleich ist dies eine bescheidene Zahl. In Bayern fanden in einem vergleichbaren Zeitraum 1472 Bürgerbegehren und 968 Bürgerentscheide statt, zusätzlich gab es 238 Ratsreferenden.

In Niedersachsen werden im Durchschnitt 15 Bürgerbegehren und fünf Bürgerentscheide durchgeführt. 2009 wurden 14 neue Bürgerbegehren gestartet und es gab acht Bürgerentscheide. Zwei dieser 14 Verfahren sind noch offen, bei 12 abgeschlossenen Verfahren wurden sechs Bürgerbegehren für unzulässig erklärt, in einem Fall entschied der Gemeinderat im Sinne des Bürgerbegehrens und vier Verfahren führten zu einem Bürgerentscheid. In einem Fall kündigte die Initiative zwar formal ein Bürgerbegehren an und sammelte Unterschriften, reichte diese am Ende aber nicht ein.

Vier der acht Bürgerentscheide des Jahres waren Folge von 2008 gestarteten Bürgerbegehren, die in der Bilanz des vergangenen Jahres bereits enthalten waren.

Tabelle 1: Vergleich bayerischer und niedersächsischer Verfahren

Verfahrensstand	Bayern bis 31.12.2007	Niedersachsen bis 31.12.2007	Niedersachsen bis 31.12.2009
Bürgerentscheide	968	57	67
Bürgerbegehren	1472	170	198
unzulässige Bürgerbegehren	235 (16,0%)	75 (44,1%)	90 (45,5%)
Bürgerbegehren vom Rat beschlossen	235 (16,0%)	20 (11,8%)	22 (11,1%)

In Niedersachsen sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ein seltenes Ereignis. An diesem Tatbestand hat sich 2009 nichts wesentliches verändert. Nach wie vor besorgniserregend ist der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren, der bei 45,5 Prozent liegt. Im Bürgerbegehrens-Bericht 2007 wies Niedersachsen im bundesweiten Vergleich den drittschlechtesten Wert auf. Lediglich im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern ist die Quote noch schlechter. Dies

wurde in Niedersachsen auch 2009 bestätigt: bei 50 Prozent der abgeschlossenen Verfahren lautete das Ergebnis „unzulässig“. Bei zwei von sechs unzulässigen Bürgerbegehren spielte der unzureichende Kostendeckungsvorschlag eine Rolle. In Ottersberg beschloss der Rat der Gemeinde kurz nach Einreichung eines Bürgerbegehrens die Aufstellung des Bebauungsplanes. Dadurch wurde das Bürgerbegehren unzulässig.

Auch die Zahl unecht gescheiterter Bürgerentscheide bleibt hoch (3 von 8). Mit „unecht gescheitert“ wird die Tatsache beschrieben, dass in einem Bürgerentscheid die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für den Vorschlag des Bürgerbegehrens stimmt, gleichzeitig aber die zweite Erfolgsbedingung, nämlich mindestens 25 Prozent aller Stimmberechtigten auf sich zu vereinen, nicht erreicht wird. So stimmten in Einbeck, Apen und Hameln zwar deutliche Mehrheiten der Abstimmenden für die Vorschläge der Bürgerbegehren, die Vorlagen scheiterten aber knapp am Zustimmungsquorum von 25 Prozent. An den Beispielen Einbeck und Apen lässt sich gut die Boykottstrategie einer Verwaltung beobachten. Obwohl es möglich gewesen wäre, beide Bürgerentscheide mit der Wahl zum Europaparlament zusammenzulegen, wurden die Abstimmungen auf Termine einige Wochen vor der Wahl gelegt. Außerdem wurden keine Abstimmungsbenachrichtigungen verschickt, Briefabstimmung war nicht möglich. In Apen wurde sogar die vorzeitige Stimmabgabe im Rathaus verweigert. Wer am Abstimmungssonntag z.B. aus beruflichen Gründen verhindert war, konnte nicht teilnehmen.

Anders war es in Bremervörde: Hier ging es bei einem Bürgerentscheid um die Einrichtung eines Ortsrates. Bei einer Beteiligung von über 68 Prozent wurde das Zustimmungsquorum erreicht. Der Bürgerentscheid wurde parallel zur Bundestagswahl im September abgehalten, die Abstimmungsbedingungen waren mit den Bedingungen für Wahlen vergleichbar.

In den meisten Bundesländern ist es die Regel, dass die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes angewendet werden. In Niedersachsen können die Kommunen eine eigene Bürgerentscheidssatzung erlassen. Dies wird oft dazu genutzt, die bei Wahlen geltenden Standards zu unterlaufen und dadurch die Chance zu vergrößern, dass ein Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum scheitert. Das Niedersächsische Innenministerium hätte zwar das Recht, eine Durchführungsverordnung zu erlassen, unterlässt dies aber mit Hinweis auf die Eigenständigkeit der Gemeinden. Niedersachsen hat mit 35,8 Prozent unecht gescheiterter Bürgerentscheide einen der höchsten Werte im bundesweiten Vergleich. Unter den Flächenländern steht nur noch NRW schlechter da.

Tabelle 2: Anzahl gescheiterter Bürgerentscheide

Bürgerentscheide	Bayern vom 1.4.1999 bis 31.12.2007	Niedersachsen bis 31.12.2007	Niedersachsen bis 31.12.2009
Gesamt	571	57	67
unecht gescheitert	48	20	24
In Prozent	8,4	35,1	35,8

2. Wirkungen der Mini-Reform noch nicht sichtbar

Aufgeschreckt von der hohen Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren wurden die Regelungen für Bürgerbegehren geringfügig geändert. Seit Mai 2009 können die Vertreter eines Bürgerbegehrens eine Vorprüfung des Bürgerbegehrens durch den Verwaltungsausschuss beantragen. Nach dieser Vorprüfung hätten die Vertreter die Gelegenheit, den Text des Bürgerbegehrens zu überarbeiten und erneut einzureichen. Diese Reform hat den Vorteil, dass die Kommunikation zwischen Vertretern und Verwaltung verbessert werden kann und schon vor dem Start der Unterschriftensammlung leichtere Formfehler korrigiert werden können. Bei den materiellen Aus-

schlussgründen dürfte die Vorprüfung nicht hilfreich sein (s. Bericht 2008). Da 8 der 14 Bürgerbegehren vor Mai 2009 gestartet wurden, kann über die Wirkung der Reform noch keine Aussage getroffen werden.

3. Bürgerbegehren zu Gemeindefusionen

Ein thematischer Schwerpunkt entstand durch die von der niedersächsischen Landesregierung ausgelobte „Hochzeitsprämie“ für fusionswillige Gemeinden. In einigen Gemeinden wurden Pläne für Zusammenschlüsse mit Nachbargemeinden erarbeitet, die dann Gegenstand von Bürgerbegehren waren. Bürgerbegehren gab es in Bleckede, Amt Neuhaus, Lauenförde und in der Gemeinde Bramstedt. Einen Bürgerentscheid gab es in Bevern, dort hatte es im Vorjahr ein Bürgerbegehren gegeben, dass sich zum Ziel gesetzt hatte, die Fusionspläne des Gemeinderates zu kippen und stattdessen eine Fusion mit der Stadt Holzminden herbeizuführen. Im Bürgerentscheid bekam die Initiative zwar keine Mehrheit, der Rat verzichtete aber ebenfalls auf seine Pläne. In Bleckede und im Amt Neuhaus wurden beide Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Bei Bürgerbefragungen votierten die Bleckeder im Juni gegen die Fusion, was den Rat nach einigen Monaten dazu bewog, dem Votum der Bürger zu folgen. Das Verwaltungsgericht Lüneburg hat das Neuhäuser Bürgerbegehren für unzulässig erklärt, weil die Formulierung zu weit gefasst war und damit Kompetenzen des Landtages berührt wurden. Bürgerbegehren zu Fusionsfragen sind auch weiter möglich, sie müssen sich allerdings auf den Gebietsänderungsvertrag beziehen, über den der Rat einer Gemeinde entscheidet.

In Lauenförde kam es im September zum Bürgerentscheid, bei dem die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde die Bildung einer Einheitsgemeinde ablehnten.

Seit 2008 verzeichnete Mehr Demokratie eine ganze Reihe von Anfragen zu diesem Thema. Das Interesse der Bürgerinnen und Bürger, bei solch wichtigen Fragen mitzuentcheiden, ist groß, leider sind die Regelungen nicht so gestaltet, dass es häufig zu Bürgerbegehren kommen wird. Fusionspläne zwischen benachbarten Gemeinden werden oft erarbeitet, weil man sich Einsparpotential erhofft. Durch die hohen Anforderungen an die Erstellung des Kostendeckungsvorschlages dürften zukünftige Bürgerbegehren entweder von der Unzulässigkeit bedroht sein oder die Initiativen lassen sich gleich von diesen Anforderungen abschrecken. Das Urteil aus Lüneburg erschwert zukünftige Bürgerbegehren zusätzlich.

4. Erste landkreisweite Bürgerentscheide seit 1996

Landkreisweite Bürgerbegehren gibt es in Niedersachsen seit Einführung dieses Instruments im Jahr 1996. Seitdem kam es aber nie zu einem landkreisweiten Bürgerentscheid. Alle Fälle scheiterten an der Unterschriftenhürde oder wurden für unzulässig erklärt. In den Landkreisen Rotenburg und Holzminden wurden nun zum ersten Mal Bürgerbegehren auf Landkreiseebene für zulässig erklärt und kamen zur Abstimmung. Im Landkreis Holzminden setzte sich ein Bündnis aus Parteien und Gewerkschaften für den Erhalt der Abfallwirtschaftsbetriebe in öffentlicher Hand ein. Im Landkreis Rotenburg/Wümme sollte eine wohnortnahe notärztliche Versorgung sichergestellt werden. In beiden Fällen wurden die Bürgerentscheide zusammen mit der Wahl zum Europa-Parlament durchgeführt. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von jeweils über 40 Prozent erreichten beide Vorlagen Zustimmungsraten von jeweils mehr als 90 Prozent.

Tabelle 3: Landkreisweite Bürgerbegehren

Landkreis	Thema	Jahr	Ergebnis
Landkreis Peine	Gegen Integrierte Gesamtschule	1997	BB unzulässig
Landkreis Holzminden	Gegen 100%-Privatisierung Krankenhaus	1997	BB unzulässig

Landkreis Osterode	Für Erhalt des Kreiskrankenhauses	1997	BB unzulässig
Landkreis Hameln-Pyromont	Gegen Einführung der Biotonne	1999	BB unzulässig
Landkreis Wittmund	Gegen Verkauf eines Altenheims an privaten Investor	2002	BB zurückgezogen (Altenheim wurde während des Bürgerbegehrens verkauft)
Landkreis Holzminden	Gegen die Privatisierung der Abfallwirtschaft	2008	BE im Sinne des Bürgerbegehrens
Landkreis Rotenburg	Für Erhalt der Rettungswachen im Landkreis Rotenburg	2009	BE im Sinne des Bürgerbegehrens

Mehr Demokratie e.V.

Landesverband Bremen-Niedersachsen

Dirk Schumacher und Tim Weber

Schildstr. 12-19

28203 Bremen

tel: 0421 794 63 70

fax: 0421 794 63 71

E-Mail: dirk.schumacher@mehr-demokratie.de/tim.weber@mehr-demokratie.de

bremen-nds.mehr-demokratie.de