

15 JAHRE BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEIDE IN NIEDERSACHSEN 1996-2011

von Mehr Demokratie e.V.

Herausgeber: Mehr Demokratie e. V.
Autoren: Dirk Schumacher, Tim Weber
Gestaltung: Lina Brink, www.agapihamburg.de
Stand: Oktober 2011

Mehr Demokratie Bremen
Schildstr. 12-19
28203 Bremen
Tel.: 0421 - 794 63 70
Fax: 0421 - 794 63 71
E-Mail: bremen@mehr-demokratie.de
Web: <http://bremen-nds.mehr-demokratie.de>

MEHR DEMOKRATIE 

1. Einleitung	3
2. Zusammenfassung	4
3. Gesetzliche Grundlagen	6
a. Gemeindeordnung/Kommunalverfassung	6
b. Rechtsprechung	7
c. Bisherige Veränderungen der gesetzlichen Grundlage	7
d. Blick auf andere Bundesländer	8
4. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Praxis	9
a. Anzahl und Stand der Verfahren	9
b. Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße	10
c. Bürgerbegehren: Unzulässigkeitsgründe	10
d. Bürgerbegehren: Themenbereiche	12
e. Bürgerentscheide: Beteiligung und Ergebnisse	13
f. Bürgerentscheide: Wer setzt sich durch?	14
g. Bürgerentscheide: Problem Zustimmungsquorum	15
5. Probleme und Reformbedarf	16
6. Glossar	17

1. Einleitung

„Mit einem Bürgerbegehren kann beantragt werden, dass Bürgerinnen und Bürger über eine Angelegenheit ihrer Kommune entscheiden.“
(§32, Absatz 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz)

Am 1. November 1996 führte das Land Niedersachsen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein.

Niedersachsen war das viertletzte Bundesland, das dieses Recht eingeführt hat. In dieser Reihe ist Bayern hervorzuheben, wo die Bürgerinnen und Bürger im Oktober 1995 Geschichte geschrieben haben und sich selbst per Volksentscheid das Recht auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gegeben haben. Als Initiator dieses bayerischen Volksentscheids fühlt sich Mehr Demokratie e.V. verpflichtet, Bürgerinnen und Bürger in allen Bundesländern bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu beraten und erstellt in regelmäßigen Abständen Berichte zur Anwendung und zu den Auswirkungen dieses direktdemokratischen Instruments. In Niedersachsen sollen der 15. Jahrestag der Einführung der direkten Demokratie in Landkreisen, Städten und Gemeinden sowie das Inkrafttreten der neuen niedersächsischen Kommunalverfassung Anlass für die Veröffentlichung eines ersten ausführlichen Berichtes sein. Ziel des Berichtes ist es, die bisherigen Verfahren auszuwerten, Probleme zu benennen und auf Reformbedarf hinzuweisen. Vor dem Hintergrund der Debatte um „Stuttgart 21“ und den Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung wollen wir zeigen, dass in der Verbesserung der direkten Demokratie auf lokaler Ebene in Niedersachsen enorme Chancen liegen. Um die Chancen zu nutzen, ist eine weitgehende Reform notwendig. Andere Länder haben dies erkannt und die Bedingungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den letzten Jahren deutlich verbessert. Bundesweit hat Niedersachsen bereits deutlich an Boden verloren und droht bei weiterem Stillstand in der Liste der Bundesländer auf dem letzten Platz zu landen, wenn es um wirksame Mitbestimmungsrechte auf kommunaler Ebene geht.

Zum Verfahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene. Im Unterschied zur landesweiten Volksgesetzgebung ist dieses Verfahren zweistufig. Nicht gemeint sind Direktwahlen von Hauptverwaltungsbeamten oder deren Abwahl sowie unverbindliche Bürgerbefragungen oder Einwohneranträge.

Mit einem Bürgerbegehren können Bürgerinnen und Bürger (zur Kommunalwahl wahlberechtigte Einwohner einer Gemeinde) per Unterschrift beantragen, dass über ein bestimmtes Thema abgestimmt wird. Das Unterschriftenquorum (die vorgeschriebene Unterschriftenzahl) übt dabei eine Filterfunktion aus. Es wirkt wie ein Sieb und trennt wichtige von unwichtigen Themen. Wird eine festgelegte Anzahl von Unterschriften für diesen Antrag gesammelt, kommt es zum Bürgerentscheid. Dieser Bürgerentscheid ersetzt einen Ratsbeschluss, ist also verbindlich.

Bürgerbegehren können neue Vorschläge zum Inhalt haben, zu denen es noch keinen Ratsbeschluss gibt (Initiativbegehren, wirkt wie ein Gaspedal), sie können sich aber auch gegen bestehende Ratsbeschlüsse wenden (Korrekturbegehren, wirkt wie eine Bremse).

Datengewinnung

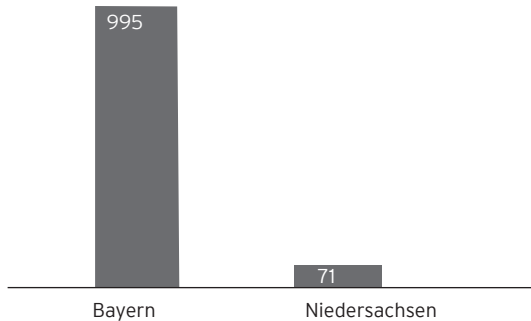
Offizielle Erfassungen finden nicht statt, eine Meldepflicht der Gemeinden besteht nicht. Zum Erheben der Daten werten wir mit Unterstützung von Internetsuchmaschinen zahlreiche regionale und überregionale niedersächsische Tages- und Wochenzeitungen aus. Diese Zahlen gleichen wir mit den von uns beratenen Bürgerbegehren ab und ergänzen dies mit eigenen Recherchen. Bis 2003 hat auch das niedersächsische Innenministerium mit Hilfe der Bezirksregierungen Daten erfasst. Diese Unterlagen standen uns zur Verfügung. Auch die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität in Wuppertal, mit der Mehr Demokratie zusammenarbeitet, recherchiert Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Mit dieser Methode können weitgehend alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Niedersachsen erfasst werden.

Untersuchungszeitraum

Der gesamte Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 01.11.1996 bis zum 31.08.2011 und umfasst daher nahezu 15 Jahre. Da wir den Bericht zum 1. November 2011 veröffentlichen, konnte das Jahr 2011 nicht vollständig berücksichtigt werden. Die Länge des Zeitraumes deckt sich nahezu vollständig mit der des bayerischen 15-Jahres-Berichtes, den wir zum Vergleich heranziehen.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Graphik 1: Anzahl der Bürgerentscheide in Bayern und Niedersachsen



Anzahl der Verfahren und Häufigkeit

In fast 15 Jahren Praxis fanden in Niedersachsen 230 direktdemokratische Verfahren statt, von denen 71 zur Abstimmung in einen Bürgerentscheid mündeten. 228 dieser Verfahren wurden als Bürgerbegehren ausgelöst, nur zwei waren Ratsbegehren, die zum Ziel hatten, das Ergebnis eines Bürgerentscheides innerhalb einer zweijährigen Bindungsfrist zu korrigieren. In Niedersachsen haben somit durchschnittlich 15,3 direktdemokratische Verfahren pro Jahr und 4,7 Abstimmungen pro Jahr stattgefunden. In einer niedersächsischen Gemeinde findet statistisch somit ca. alle 66 Jahre ein direktdemokratisches Verfahren statt. Alle 216 Jahre findet in einer niedersächsischen Gemeinde ein Bürgerentscheid statt. Bürgerentscheide können also durchaus als „Jahrhundertereignis“ bezeichnet werden.

Abstimmungsbeteiligung

Die Abstimmungsbeteiligung in Niedersachsen liegt bei durchschnittlich 37,4 Prozent. Dies ist deutlich niedriger als in Bayern (51,4 Prozent) oder in Schleswig-Holstein (57 Prozent). Der erste bundesweite Bürgerentscheids-Bericht von Mehr Demokratie verzeichnete eine durchschnittliche Beteiligung von 50,4 Prozent. Dies liegt daran, dass Bürgerentscheide im Vergleich zu Wahlen unter unfairen Bedingungen stattfanden (keine Benachrichtigung, keine Briefabstimmung, weniger Abstimmungslokale, kürzere Öffnungszeiten) und dass Bürgerentscheide nur in Ausnahmen zusammen mit Wahlen stattfinden. Mit dem Inkrafttreten des des neuen Kommunalverfassungsgesetzes wurden die Bedingungen für Bürgerentscheide denen für Wahlen angeglichen. Diese Reform begrüßen wir, bedauern aber, dass dies erst nach 15 Jahren geschehen ist.

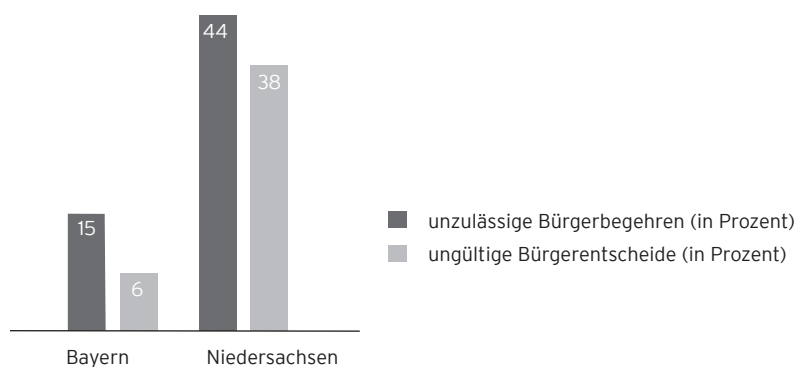
Zustimmungsquorum

Am Zustimmungsquorum von 25 Prozent sind in Niedersachsen 27 Bürgerentscheide gescheitert. Dies entspricht einer Quote von 38 Prozent und ist damit bundesweit der zweitschlechteste Wert. Ein Scheitern bedeutet, dass zwar eine Mehrheit im Sinne des Bürgerbegehrens stimmte, der Bürgerentscheid aber nicht die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat, da diese Mehrheit nicht gleichzeitig 25 Prozent aller Stimmberechtigten ausmacht. Verwaltung und Ratsmehrheit können also zwei Strategien wählen: Entweder sie versuchen eine Mehrheit der Abstimmenden zu überzeugen oder sie versuchen durch Boykottstrategien die Zustimmungquote auf unter 25 Prozent der Stimmberechtigten zu drücken.

Unzulässigkeitsquote

Der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren liegt mit über 44 Prozent sehr hoch und hat sich damit seit der Veröffentlichung des ersten bundesweiten Bürgerbegehrens-Berichtes (2008) nicht verändert. Niedersachsen nimmt damit im Ländervergleich den drittletztten Platz ein. Die Gründe für die Unzulässigkeit sind im großen Themenausschlusskatalog und den hohen Anforderungen beim Kostendeckungsvorschlag begründet. Ein Themenausschluss wirkt wie ein Gesprächsverbot. Die Entscheidungsträger können der öffentlichen Diskussion entfliehen und darauf verzichten, die Bürgerinnen und Bürger von ihren inhaltlichen Positionen zu überzeugen.

Graphik 2: Unzulässige Bürgerbegehren und ungültige Bürgerentscheide in Bayern und Niedersachsen

Resümee und Reformbedarf

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide haben einen ergänzenden Charakter. In Bayern gab es in 15 Jahren 1772 direktdemokratische Verfahren und 977 Bürgerentscheide. Das bedeutet, dass statistisch alle 18,4 Jahre ein Bürgerbegehren und alle 31,6 Jahre ein Bürgerentscheid stattfindet. In Bayern hat also jede Bürgerin und jeder Bürger die reelle Chance, einen Bürgerentscheid zu erleben. In Niedersachsen, wo statistisch alle 216 Jahre pro Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet, können Bürgerinnen und Bürger sich als „Glückskind“ fühlen, wenn sie in ihrer Gemeinde einen Bürgerentscheid erleben. Während wir in Bayern von einer seltenen Ergänzung sprechen können, wäre das niedersächsische Verfahren mit „Ausnahme“ schon großzügig charakterisiert. In Niedersachsen gibt es hinsichtlich der zulässigen Themen, der formalen Anforderungen und der Quoren dringenden Reformbedarf, damit Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Zukunft ihre Wirkung entfalten können.

3. Gesetzliche Grundlagen

a) Gemeindeordnung/Kommunalverfassung

In §22b der Niedersächsischen Gemeindeordnung bzw. §17b Niedersächsische Landkreisordnung ist seit 1.11.1996 geregelt, dass Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde oder eines Landkreises (seit 2001 auch der Region Hannover) per Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid beantragen können. Seit dem 1.11.2011 gelten die §§ 32 und 33 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz als Rechtsgrundlage für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Niedersachsen und zwar für Gemeinden, Städte und Kreise sowie für die Region Hannover.

Das Verfahren besteht aus zwei Schritten: dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid. Beim Bürgerbegehren ist die Sammlung von Unterschriften von zehn Prozent der Wahlberechtigten erforderlich. Für die Berechnung dieser Unterschriftenzahl ist die Zahl der bei der letzten Kommunalwahl Wahlberechtigten maßgeblich. Bürgerbegehren müssen schriftlich bei der zuständigen Kommunalverwaltung angezeigt werden und bis zu drei Vertretungsberechtigte benennen. Erforderlich ist außerdem eine Begründung sowie in bestimmten Fällen ein Kostendeckungsvorschlag. Die Frage muss so formuliert sein, dass die Befürworter eines Bürgerbegehrens beim Bürgerentscheid mit „Ja“ stimmen können. Für die Sammlung der Unterschriften gilt eine Frist von sechs Monaten ab dem Datum der Anzeige bzw. Feststellung der Zulässigkeit bei einer Vorabprüfung. Falls sich ein Bürgerbegehren gegen einen bekannt gemachten Ratsbeschluss wendet, gilt eine Frist von drei Monaten ab dem Datum der Bekanntmachung. Da nicht jeder Ratsbeschluss bekannt gemacht wird, gilt in vielen Fällen die Sechs-Monats-Frist, auch wenn sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss wendet.

Neben diesen formellen Voraussetzungen gibt es materielle Anforderungen. So sind Bürgerbegehren nicht zu jedem kommunalpolitischen Thema möglich. NGO bzw. die neue Kommunalverfassung nennen eine umfangreiche Liste von Themen, zu denen Bürgerbegehren nicht zulässig sind. So sind in Niedersachsen folgende Themen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausgeschlossen:

- Die innere Organisation der Kommunalverwaltung,
- die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Vertretung, des Hauptverwaltungsausschusses, der Stadtbezirksräte, der Ortsräte und der Ausschüsse sowie der Beschäftigten der Kommune,
- die Haushaltssatzung einschließlich der Haushalts- und Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
- der Jahresabschluss der Kommune und die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
- Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,
- die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB),
- Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten oder
- Angelegenheiten, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen oder sittenwidrig sind.

Bürgerbegehren können außerdem nur zu Themen durchgeführt werden, für die der Rat nach §40 NGO bzw. §58 NKomVG zuständig ist.

Ob ein Bürgerbegehren die formalen und materiellen Voraussetzungen erfüllt, entscheidet der Verwaltungsausschuss (seit 2011 Hauptausschuss) in nicht-öffentlicher Sitzung. Bis 2009 wurde die Zulässigkeitsprüfung immer nach der Unterschriftensammlung durchgeführt, seitdem ist auf Antrag der Initiatoren auch eine Prüfung vor Beginn der Unterschriftensammlung möglich. Sofern das Begehren für zulässig erklärt wurde, muss innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchgeführt werden. Wenn der Rat das Bürgerbegehren „vollständig oder im Wesentlichen“ im Sinne des Bürgerbegehrens übernommen hat oder wenn vom Rat nicht mehr umkehrbare Fakten geschaffen wurden, die dem Bürgerbegehren entgegenstehen, entfällt der Bürgerentscheid.

b) Rechtsprechung

Nach §22b NGO/§32 NKomVG benennt ein Bürgerbegehren bis zu drei Vertretungsberechtigte. Im Fall der Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens sind diese berechtigt, gegen den Beschluss des Verwaltungsausschusses vor dem zuständigen Verwaltungsgericht zu klagen. Ein Widerspruchsverfahren gibt es in Niedersachsen nicht. Im Fall der Niederlage in erster Instanz kann vor dem Oberverwaltungsgericht Lüneburg Berufung eingelegt werden. Recherchen von Mehr Demokratie zufolge liegen 34 Urteile niedersächsischer Verwaltungsgerichte zur Thematik Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vor. Von diesen Verfahren wurden nur zwei im Sinne der Bürgerinitiativen entschieden, von denen eines in zweiter Instanz wieder kassiert wurde. Klagen vor den niedersächsischen Verwaltungsgerichten gegen die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren können daher ohne weiteres als „aussichtslos“ bezeichnet werden.

Gegenstände der Gerichtsurteile waren die Formulierung der Fragestellung (z.B. deren Bestimmtheit), Anforderungen an Kostendeckungsvorschläge, Umgang mit Fristen (z.B. Bekanntmachung eines Ratsbeschlusses erfolgt erst während der Unterschriftensammlung) sowie Themenausschlüsse. Einige wenige Verfahren zu Beginn der direktdemokratischen Praxis in Niedersachsen beschäftigten sich mit der Frage, wie Bürgerentscheide durchzuführen sind und wer gegen unzureichende Abstimmungsbedingungen klageberechtigt ist.

Beim Kostendeckungsvorschlag aber auch bei den Anforderungen an die Formulierung der Fragestellung haben die Verwaltungsgerichte die Anforderungen durch ihre Rechtsprechung in den vergangenen Jahren deutlich nach oben geschraubt. Auch dies hat in der Folge zu dem hohen Anteil unzulässiger Bürgerbegehren in Niedersachsen beigetragen. Auch vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung ist eine Reform der Bestimmungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erforderlich. In 15 Jahren Praxis haben die niedersächsischen Gerichte Lücken und Unklarheiten geklärt und die Bestimmungen der NGO ergänzt. Die Maschen des Gesetzes sind durch diese Rechtsprechung enger geworden. Die Bestimmungen des NKomVG und die Urteile müssen zusammen betrachtet werden, wenn es darum geht, Reformen anzugehen. Deutlich wird dies besonders bei der Rechtsprechung zum Kostendeckungsvorschlag.

c) Bisherige Veränderungen der gesetzlichen Grundlage

Seit 1996 wurden die Bestimmungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Niedersachsen an einigen Stellen ergänzt oder geändert.

2001 wurde das „missbilligende Bürgerbegehren“ eingeführt. Dies war Folge eines Gerichtsverfahrens, in dem festgestellt wurde, dass Bürgerbegehren unzulässig werden, wenn das Ziel nicht mehr erreichbar ist, weil unumkehrbare Fakten durch die Gemeinde geschaffen wurden. Die eigentliche Ursache, der Absatz, der dies den Gemeinden erlaubt, wurde nicht abgeschafft.

2005 wurde das bisher nach Einwohnergröße gestaffelte Unterschriftenquorum auf zehn Prozent vereinheitlicht. Bis dahin war das Unterschriftenquorum nach Einwohnergröße gestaffelt, so dass die Unterschriftenzahl mit steigender Gemeindegröße gesunken ist. Allerdings waren absolute Obergrenzen festgelegt, so dass es zu Sprüngen bei der Unterschriftenzahl kam. Statt die Staffelung prozentual zu regeln, wurde diese Staffelung abgeschafft.

2009 wurde eine freiwillige Vorprüfung eingeführt. Bürgerbegehrens-Initiatoren sollten die Möglichkeit erhalten, den Text ihres Bürgerbegehrens schon vor der Unterschriftensammlung auf Zulässigkeit prüfen zu lassen. Dies war eine Reaktion auf den ersten bundesweiten Bürgerbegehrens-Bericht von Mehr Demokratie. Dieser hatte festgestellt, dass 44 Prozent aller Bürgerbegehren in Niedersachsen für unzulässig erklärt wurden. Ziel dieser Änderung war es, die hohe Unzulässigkeitsquote zu senken.

2010 wurde beschlossen, das missbilligende Bürgerbegehren wieder zu streichen. Es wurde niemals angewandt. Gestrichen wurde auch die Ermächtigung, eine Durchführungsverordnung zu erlassen. Stattdessen wurden die Bedingungen für Bürgerentscheide direkt in das Kommunalverfassungsgesetz aufgenommen und den Standards bei Wahlen angepasst. Beim Bürgerentscheid wird das Zustimmungsquorum nicht mehr an Hand der beim Bürgerentscheid Stimmberechtigten berechnet, sondern mit Hilfe der bei der letzten Kommunalwahl Wahlberechtigten. Diese Änderungen treten am 1. November 2011 in Kraft.

d) Blick auf andere Bundesländer

Bei einem Blick auf andere Bundesländer wird deutlich, dass sich die Regelungen von denen in Niedersachsen unterscheiden und dass es dort vielfache Verbesserungen gegeben hat. In Nordrhein-Westfalen, das in puncto Kommunalverfassung, aber auch bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mit Niedersachsen Mitte der 90er Jahre am ehesten vergleichbar war, hat es seitdem mehrere Reformschritte gegeben. Im Jahr 2000 wurde das Unterschriftenquorum prozentual nach Einwohnergröße gestaffelt und das Zustimmungsquorum gesenkt. Weitaus früher als Niedersachsen erlässt das nordrhein-westfälische Innenministerium im Jahr 2004 eine Verordnung zur Durchführung von Bürgerentscheiden. Abstimmungsbenachrichtigung und Briefabstimmung sind seit Oktober 2004 Pflicht. Das Ministerium folgte damit Anregungen von Mehr Demokratie für faire Bürgerentscheide. Im Jahr 2007 wurde für Bürgerbegehren eine aufschiebende Wirkung ab der Feststellung der Zulässigkeit eingeführt. Des Weiteren wurde der Ratsbürgerentscheid eingeführt. Zur Zeit wird eine Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden diskutiert und vorbereitet, die weitere Erleichterungen vorsieht.

Während in NRW die Regelungen in Richtung einer bürgerfreundlichen Anwendung weiter entwickelt wurden, blieb das Verfahren in Niedersachsen stehen. Wenn überhaupt, wurden zaghafte Reformschritte eingeleitet und die Bedingungen für Bürgerentscheide an internationale Standards angepasst.

Die bayerische Regelung entspricht in vielen Punkten dem, was auch für Niedersachsen wünschenswert wäre. Es gilt ein sehr kleiner Themenauschluss, ein Kostendeckungsvorschlag ist nicht erforderlich, die Unterschriftenhürde ist niedrig- sinkt mit steigender Einwohnerzahl von zehn auf drei Prozent - und es gilt ein niedrigeres und gestaffeltes Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid (20-10 Prozent) sowie weitere bürgerfreundliche Bestimmungen im Detail. Die Folge davon ist eine Vielzahl direktdemokratischer Verfahren auf kommunaler Ebene: von den bundesweit zwischen 1956 und 2007 bekannten direktdemokratischen Verfahren in Städten und Gemeinden fanden allein in Bayern 40 Prozent statt.

Tabelle 1: Übersicht ausgewählter Beispiele für Verbesserungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in anderen Bundesländern

Land	Jahr	Welche Verbesserungen gab es?
NRW	2000	Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren und Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid gesenkt
Schleswig-Holstein	2002	Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid gesenkt
NRW	2004	Durchführungsverordnung (Faire Abstimmungsbedingungen)
Baden-Württemberg	2005	Zulässige Themen erweitert, Sammelfrist verlängert, Zustimmungsquorum gesenkt
NRW	2007	Aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens, Ratsbürgerentscheid
Brandenburg	2008	Aufschiebende Wirkung eingeführt, Frist für Korrekturbegehren verlängert, Abstimmungsbedingungen verbessert (Briefabstimmung grundsätzlich vorgeschrieben)
Thüringen	2009	Unterschriften- und Zustimmungsquorum gesenkt, mehr Themen zugelassen, Kostendeckungsvorschlag erleichtert
Bremen	2009	Unterschriften- und Zustimmungsquorum gesenkt
Rheinland-Pfalz	2010	Quoren gesenkt, Themen erweitert.

Reformdiskussionen laufen zur Zeit in Baden-Württemberg, in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein, Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen.

4. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Praxis

a) Anzahl und Stand der Verfahren

Die Auswertung ergab für Niedersachsen 230 direktdemokratische Verfahren seit 1.11.1996, wovon 71 zur Abstimmung gelangten. Zwei Bürgerentscheide sind auf Ratsbeschlüsse zurückzuführen, die das Ergebnis eines Bürgerentscheides innerhalb der 2-Jahres-Bindungsfrist ändern wollten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Verfahrensstand und die Anzahl niedersächsischer direktdemokratischer Verfahren auf kommunaler Ebene (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und Ratsreferenden) seit dem 1. November 1996 und vergleicht sie mit den bayerischen Zahlen (1.11.1995 bis 31.8.2010).

Tabelle 2: Anzahl und Stand der Verfahren in Niedersachsen und Bayern

Anzahl und Stand der Verfahren	Niedersachsen		Bayern	
	Gesamt	Prozentual	Gesamt	Prozentual
Nicht eingereicht	18	7,8	157	8,9
Zurückgezogen	3	1,3	62	3,5
Unzulässig	102	44,4	274	15,5
Vom Gemeinderat übernommen	25	10,9	242	13,7
Abstimmung fand statt	71	30,9	977	55,1
Offen	11	4,8	60	3,4
Summe	230	100,1	1772	100,1

Beim Verfahrensstand werden sechs Modi unterschieden:

- Nicht eingereicht: Die Bürgerinitiative hat das Bürgerbegehren nicht eingereicht
- Zurückgezogen: Das Bürgerbegehren wurde zurückgezogen
- Unzulässig: Das Verfahren wurde für unzulässig erklärt
- Vom Gemeinderat (GR) übernommen: Der Gemeinderat hat das Anliegen des Bürgerbegehrens selbst beschlossen
- Abstimmung fand statt: Die Abstimmung hat stattgefunden (die Abstimmung kann durch die Bevölkerung („Bürgerbegehren“) oder durch den Gemeinderat („Ratsreferendum“) eingeleitet werden)
- Offen: Das Bürgerbegehren wurde gestartet, der Ausgang ist aber offen (nur aktuelles Jahr)

Das Bundesland mit den meisten Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bundesweit ist Bayern. Die Gründe dafür liegen hauptsächlich in der anwendungsfreundlichen Regelung (s.o.). Auch die im Vergleich zu Niedersachsen höhere Zahl von Gemeinden spielt bei der Zahl der direktdemokratischen Verfahren eine Rolle.

In Bayern fanden in einem Zeitraum von 15 Jahren, also vergleichbar mit dem in Niedersachsen untersuchten Zeitraum, 1772 direktdemokratische Verfahren statt (Niedersachsen: 230). Davon waren 1694 Verfahren Bürgerbegehren (Niedersachsen: 228). In Bayern gab es 977 Abstimmungen, von denen 903 (Niedersachsen: 69) per Bürgerbegehren und 74 (Niedersachsen: 2) per Ratsreferendum initiiert wurden. Der Durchschnitt liegt in Bayern bei 118 Begehren pro Jahr, während es in Niedersachsen 15 pro Jahr sind. Statistisch findet in einer bayerischen Gemeinde alle 18,4 Jahre ein Bürgerbegehren und alle 31,6 Jahre ein Bürgerentscheid statt. Dem gegenüber findet in Niedersachsen alle 67,2 Jahre ein Bürgerbegehren und alle 215 Jahre ein Bürgerentscheid statt.

b) Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße

Tabelle 3: Zahl und Anteil der Bürgerbegehren (Auswertung nach Gemeindegröße)

Einwohnerzahl	Niedersachsen		Bayern	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Bis 2.000	25	11,0	237	14,1
Bis 5.000	21	9,2	495	29,5
Bis 10.000	41	18,0	369	22,0
Bis 30.000	81	35,5	275	16,4
Bis 50.000	14	6,1	149	8,9
Bis 100.000	30	13,2	56	3,3
Über 100.000	16	7,0	97	5,8
Summe	228*	100	1678*	100

*Die Zahl der Verfahren bezieht sich auf Bürgerbegehren, Ratsreferenden sind in dieser Tabelle nicht enthalten.

Schaut man sich einzelne Einwohnergrößenklassen an und berechnet die Häufigkeit eines Bürgerbegehrens, wird man feststellen, dass diese mit zunehmender Gemeindegröße zunimmt. Während in bayerischen Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohner ca. alle 30 Jahre ein Bürgerbegehren stattfindet, sind es in Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern schon alle 2,6 Jahre. In Städten über 100.000 Einwohnern findet statistisch alle 1,2 Jahre ein Bürgerbegehren statt. Das Bild in Niedersachsen ist ähnlich, allerdings sind Bürgerbegehren hier deutlich seltener. Hier findet z.B. in den Gemeinden bis zu 5.000 Einwohnern alle 226 Jahre ein Bürgerbegehren statt. In den Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern gibt es durchschnittlich alle sechs Jahre ein Begehren, in den Großstädten über 100.000 Einwohnern alle 7,5 Jahre.

Dies dürfte folgende Gründe haben:

- „In kleinen Gemeinden gibt es mehr direkte Kontakte und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politikern als in größeren Städten. Oft kennt man sich in Gemeinden persönlich und kann Probleme direkt ansprechen und Lösungen suchen.
- Vereine in kleinen Gemeinden sind sehr wichtig und in der Regel im Gemeinderat repräsentiert oder auf anderem Wege an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt. Insgesamt sind die Einflusskanäle auf die „etablierte“ Politik in kleineren Gemeinden besser ausgebaut, so dass sich Bürgerbegehren oftmals erübrigen.
- Ein weiterer Grund sind die mit der Einwohnerzahl zunehmenden Probleme und möglichen Konfliktbereiche wie etwa die größere Zahl öffentlicher Infrastruktureinrichtungen (zum Beispiel Bäder, Kindergärten, Schulen), so dass in größeren Gemeinden und Städten auch mehr Bürgerentscheids-Themen vorhanden sind.“¹

c) Bürgerbegehren: Unzulässigkeitsgründe

Insgesamt gab es zwischen 1996 und Ende August 2011 in Niedersachsen 102 unzulässige Bürgerbegehren. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 44,4 Prozent. In Bayern lag diese Quote in einem vergleichbaren Zeitraum bei 15,5 Prozent.

Die Gründe hierfür sind ganz unterschiedlich. Unter den 102 unzulässigen Bürgerbegehren finden sich 34 Fälle, in denen es mehrere Gründe für die Unzulässigkeit gab. Insgesamt sieht die Verteilung wie folgt aus (ein Bürgerbegehren kann aus mehreren Gründen für unzulässig erklärt werden, deshalb ist die Summe der Gründe größer als 102).

¹ Mehr Demokratie e.V., 15-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, München 2010.

Tabelle 4: Unzulässigkeitsgründe

Unzulässigkeitsgrund	Anzahl Nennungen
Kostendeckungsvorschlag	41
Formfehler	31
Themenausschluss	26
Zu wenig Unterschriften	17
Zu unbestimmte Fragestellung	12
Rechtswidriges Ziel	11
Verfristung	6
Falscher Adressat	5
Unbekannt	2

Bei 41 Prozent der unzulässigen Bürgerbegehren spielte der Kostendeckungsvorschlag eine Rolle. Die Gründe dafür, dass ein Kostendeckungsvorschlag als „unzureichend“ bewertet wird, können darin liegen, dass die Kosten nicht richtig eingeschätzt wurden oder der Deckungsvorschlag nicht durchführbar war. Es gab vier Fälle, in denen der Kostendeckungsvorschlag komplett fehlte. Unzulässig wird ein Bürgerbegehren z.B. auch dann, wenn im Kostendeckungsvorschlag eine bestimmte, im Haushaltsplan eingestellte Baumaßnahme zur Deckung der Kosten der im Bürgerbegehren verlangten Maßnahme herangezogen wird und die Gemeinde mit eben dieser Baumaßnahme beginnt und die finanziellen Mittel dann nicht mehr zur Kostendeckung herangezogen werden können. Ebenso problematisch ist es, wenn während einer Unterschriftensammlung neue Fakten auftauchen, die den Kostendeckungsvorschlag hinfällig machen. Auch in diesem Fall wird ein Bürgerbegehren unzulässig.

Besonders häufig werden Bürgerbegehren mit der Begründung „unzureichender Kostendeckungsvorschlag“ für unzulässig erklärt, wenn es um öffentliche Infrastruktur- und Versorgungsprojekte bzw. Sozial- und Bildungseinrichtungen geht. 25 der 41 Verfahren mit dem Unzulässigkeitsgrund „unzureichender oder fehlender Kostendeckungsvorschlag“ kommen aus diesen beiden Themenbereichen. Besonders schwer wird es für Bürgerinitiativen, wenn sie sich die Mühe machen, Alternativvorschläge für Planungen der Gemeinderäte zur Abstimmung zu stellen: in Oldenburg, Braunschweig und Alfeld sind Bürgerbegehren daran gescheitert, Alternativpläne für Schwimmbäder per Bürgerbegehren gegen die Pläne der Stadträte durchzusetzen. In diesen Fällen, die auch alle vor den Verwaltungsgerichten landeten, hätten die Initiativen faktisch vor dem Start des Bürgerbegehrens jeweils komplette Planungen vorlegen müssen, um einen zulässigen Kostendeckungsvorschlag bieten zu können. Hier wird besonders deutlich, dass den Bürgerinnen und Bürgern mehr abverlangt wird, als den Gemeinderäten.

Von den 17 wegen zu weniger Unterschriften unzulässigen Bürgerbegehren kommt nur eines aus der Größenklasse der Gemeinden bis 2.000 Einwohner und jeweils 3 Fälle aus den Größenklassen bis 10.000 Einwohner bzw. bis 30.000 Einwohner. Zwei Fälle kommen aus der Gruppe bis 50.000 Einwohner, sechs Fälle sind aus Gemeinden mit bis zu 100.000 Einwohnern und zwei Fälle aus Städten von über 100.000 Einwohnern.

Die wegen Formfehlern unzulässigen Bürgerbegehren lassen sich in zwei Gruppen einteilen: die Begehren, die ausschließlich wegen (vermeidbarer) Formfehler unzulässig waren, umfasst 12 Fälle. Bei allen anderen Begehren gab es weitere materielle Gründe für die Unzulässigkeit. Unzulässig ist ein Bürgerbegehren aus formalen Gründen z.B. dann, wenn die Begründung fehlt, wenn keine oder zu viele Vertretungsberechtigte genannt werden, wenn das Geburtsdatum der Unterzeichner fehlt oder der Text auf der Unterschriftenliste fehlt oder nicht lesbar ist.

Schließlich finden sich unter den unzulässigen Bürgerbegehren eine Reihe von Fällen, in denen Bürgerbegehren dadurch unzulässig wurden, dass während der Unterschriftensammlung, in einigen Fällen sogar nach Einreichung der Unterschriftensammlung, Fakten geschaffen wurden. Dies führte dazu, dass die betroffenen Bürgerbegehren nicht mehr umsetzbar waren und somit unzulässig wurden. So wurde in Ottersberg 2009 ein Bürgerbegehren eingereicht, dass sich gegen den Bau eines Biomasseheizkraftwerkes aussprach. Nur zwei Tage nach Einreichung wurde die Aufstellung des Bebauungsplanes beschlossen, so dass das bis zu diesem Zeitpunkt rechtlich zulässige Bürgerbegehren nach niedersächsischem Recht unzulässig wurde. In Clausthal-Zellerfeld wurde 2011 mit der Umgestaltung eines zentralen Platzes und der Fällung von Bäumen begonnen, fünf Tage nachdem die Unterschriften ein-

gereicht wurden. In Friesoythe wurde 2002 wenige Tage nach Einreichung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Rathausanbau richtete, mit den Bauarbeiten begonnen.

Um die Zahl der unzulässigen Bürgerbegehren zu reduzieren, wurde im Mai 2009 die Möglichkeit der Vorabprüfung der Zulässigkeit durch den Verwaltungsausschuss eingeführt. Die Nutzung dieser Möglichkeit war bisher bescheiden: bei 40 Bürgerbegehren, die seit Mai 2009 für eine Vorabprüfung in Frage kamen, wurde die Vorprüfung acht Mal genutzt. In 25 Fällen wurde die neue Möglichkeit nicht in Anspruch genommen, weitere acht Mal war dies unklar. Die geringe Nutzung erklärt sich zum Teil durch den geringen Bekanntheitsgrad dieser Neuregelung. Eine Rolle spielt aber auch, dass die für den Verwaltungsausschuss zur Verfügung stehende Zeit für die Prüfung der Zulässigkeit nicht exakt festgelegt ist. Für ein eventuell zu startendes Bürgerbegehren ist dies problematisch, weshalb oft, besonders bei einer laufenden 3-Monats-Frist, darauf verzichtet wird.

Ein Vergleich mit Bayern ist hier nicht möglich, da dort die Unzulässigkeitsgründe nicht ausgewertet wurden. Festzuhalten ist allerdings, dass dort die Unzulässigkeitsquote im Zeitverlauf abgesunken ist, es kann also unterstellt werden, dass im Laufe der Jahre viel Erfahrung mit dem Instrument gesammelt werden konnte, die zu einem Lerneffekt geführt haben könnte. Die bayerische Quote lag zu Beginn bei 24,3 Prozent und sank dann im Laufe der Jahre ab. Mittlerweile liegt sie im Durchschnitt aller Jahre bei 15,5 Prozent. In Niedersachsen liegt die Quote bis auf wenige „Ausreißer“-Jahre (2000-2002 mit z.T. nur sehr wenigen Verfahren) bei konstant über 40 Prozent. Auch 2010 hat sich daran trotz der Einführung der Vorprüfung nur wenig geändert.

d) Bürgerbegehren: Themenbereiche

Bürgerbegehren finden zu allen Themen der Kommunalpolitik statt. Eingeschränkt durch den weit gefassten Themenausschluss in Niedersachsen gibt es hier eine andere Verteilung als in anderen Bundesländern, die z.B. die Bauleitplanung für Bürgerbegehren geöffnet haben.

Tabelle 5: Themenbereiche direktdemokratischer Verfahren in Niedersachsen und Bayern im Vergleich

Anzahl Verfahren NDS 1996-2011	Prozentualer Anteil	Themenbereich	Prozentuale Anteile Bayern 1995-2010
64	28,8	Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	13
43	18,7	Öffentl. Infrastruktur und Versorgungsprojekte	12
39	16,9	Verkehrsprojekte	22
36	15,7	Wirtschaftsprojekte	18
12	5,2	Gebietsreform	1
10	4,3	Satzungsfragen	1
9	3,9	Kulturprojekte	4
6	2,6	Entsorgungsprojekte	6
4	1,7	Wirtschaftsprojekte (Mobilfunk)	6
3	1,3	Gebühren und Abgaben	2
3	1,3	Sonstiges	4
1	0,4	Wohngebietsprojekte	1
0	0	Bauleitpläne	8

Erläuterung:

Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen: Hierzu zählen alle Themen von öffentlicher Infrastruktur (z.B. Rathausneubau), die nicht anderweitig zugeordnet werden können (wie beispielsweise in Verkehrsprojekte), und alle Themen, die Versorgungseinrichtungen betreffen. Dazu zählen beispielsweise Standortfragen, Errichtung, Schließung, Veräußerung (Privatisierung) und Kauf (Rekommunalisierung) von Rathäusern, öffentlichen Gebäuden (Stadthalle, Bürgerhaus) sowie die Wasser-, Strom- oder Gasversorgung.

Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen: Hierzu zählen alle Themen, die mit Bildung, Sozialem, Sport, Gesundheit, Kindern und Jugend zu tun haben. Dazu zählen Standortfragen, Errichtung, Schließung, Veräußerung, und Privatisierung von Einrichtungen in den Bereichen Bildung, Soziales, Sport, Gesundheit, Kinder und Jugend, die von öffentlichen Trägern unterhalten werden.

Kulturprojekte: Hierzu zählen alle kulturellen Projekte: Museen, Kunstobjekte, Kunstsammlungen usw.

Entsorgungsprojekte: Hierzu zählen insbesondere Abwasser- und Müllthemen: Rekommunalisierung oder Privatisierung der Müllabfuhr oder des Abwassernetzes, Bau von Kläranlagen, Erschließung oder Erneuerung von Abwasserkanälen.

Wirtschaftsprojekte: Hierzu zählen Projekte von einzelnen Wirtschaftsunternehmen und Investoren (wie z.B. Supermärkte, Hotels, Gewerbe-/Produktionsgebäude) aber auch Sportanlagen wie Golfplätze oder Wellness- und Freizeitbäder, die nicht von öffentlichen Trägern erbaut werden, der Verkauf von Grundstücken und Vergabeverfahren an private Investoren.

Verkehrsprojekte: Hierzu zählen alle Projekte zum Thema Verkehr, angefangen von der Fußgängerzone bis zur Umgehungsstraße, Kreisverkehr, U-/S-Bahnführung. Die Privatisierung solcher der Stadtbahn oder des städtischen Busbetriebs fallen, da es sich um die gesamte öffentliche Einrichtung handelt, unter die Rubrik „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtung“.

Gebühren und Abgaben: Hierzu zählen Abgaben auf das Abwasser, Müllgebühren, Benutzungsentgelte usw.

Hauptsatzung oder andere Satzung: Hierzu zählt beispielsweise die Frage nach der Ehrenamtlichkeit des Bürgermeisters, der Name einer Gemeinde, eine Benutzungssatzung (Friedhof) oder ähnliches.

Gebietsreform: Umfasst insbesondere die Fusion von Gemeinden und die Eingliederungen in eine andere.

Wohngebietsprojekte: Diese Rubrik umfasst alle Fälle, die sich mit einem Wohngebiet befassen.

Wirtschaftsprojekt (Mobilfunk): Hierzu zählen vor allem alle Mobilfunk-Projekte, wie Sendeanlagen oder Funktürme.

Sonstiges: Alle Fälle, die nicht in eine der vorigen Kategorien passen.

e) Bürgerentscheide: Beteiligung und Ergebnisse

In Niedersachsen gab es bislang 71 Bürgerentscheide. Der erste Bürgerentscheid fand am 16. März 1997 in Garstedt statt, der bislang letzte vom 9.-13. Mai 2011 in Salzhemmendorf. Es gibt sechs Städte und Gemeinden, in denen bereits zwei Bürgerentscheide stattgefunden haben (Bad Rothenfelde, Bienenbüttel, Delligsen, Holzminden, Scheeßel, Syke) die restlichen 59 Abstimmungen fanden in 59 unterschiedlichen Städten und Gemeinden bzw. Landkreisen statt. Im Großteil Niedersachsens (994 Kommunen) hat es also noch keine lokale Abstimmung gegeben

Tabelle 6: Bürgerentscheide und ihre Verteilung nach Gemeindegrößen

Ausgewertet wurden hier die Bürgerentscheide in Niedersachsen, verteilt auf die unterschiedlichen Größenklassen der Gemeinden.

Einwohnerzahl	Anzahl (Gesamt: 71)	Anteil von allen BE	Statistisch findet alle ... Jahre ein BE statt
Bis 2.000	6	8,5%	1272 Jahre (509 Gemeinden)
Bis 5.000	7	9,8%	400 Jahre (187 Gemeinden)
Bis 10.000	17	23,9%	109 Jahre (124 Gemeinden)
Bis 20.000	19	26,7%	88 Jahre (112 Gemeinden)
Bis 30.000*	11	15,5%	72 Jahre (72 Gemeinden)
Bis 50.000*	4	5,6%	45 Jahre (12 Gemeinden)
Bis 100.000	4	5,6%	40 Jahre (8 Gemeinden)
Über 100.000	3	4,2%	

* Zusammengefügt, weil es diese Größenklasse in der Auswertung des NLS nicht gibt. Die Größenklasse wurde aber für Vergleiche mit Bayern in anderen Auswertungen benötigt.

Die anteilig meisten Bürgerentscheide finden in den Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern statt. In Gemeinden über 50.000 Einwohner sinkt der Anteil der Bürgerentscheide an der Gesamtzahl der Abstimmungen dann nochmals rapide. Dies dürfte eine Folge des hohen Unterschriftenquorums sein, das Bürgerbegehren in großen Städten verhindert. Bezogen auf die jeweilige Anzahl

der Gemeinden steigt allerdings die Häufigkeit eines direktdemokratischen Verfahrens mit steigender Gemeindegröße an (Gründe dafür siehe Abschnitt 4b).

Tabelle 7: Beteiligung bei Bürgerentscheiden ausgewertet nach Gemeindegröße

Wie auch in anderen Bundesländern sinkt die Beteiligung bei Bürgerentscheiden mit zunehmender Einwohnerzahl der Kommune.

Einwohnerzahl	Durchschnittliche Beteiligung in %	
	Niedersachsen	Bayern
Bis 2.000	55,8	65,3
Bis 5.000	47,2	56,9
Bis 10.000	40,8	51,3
Bis 30.000	26,9	42,6
Bis 50.000	43,6	43,0
Bis 100.000	34,0	31,9
Über 100.000	36,9	32,0*
Alle Gemeinden	37,4	51,4

* Enthält nur die Gruppe der Gemeinden bis 500.000 EW

Zwar steigt die durchschnittliche Beteiligung in Niedersachsen in größeren Gemeinden teilweise wieder an. Dies dürfte aber darauf zurückzuführen sein, dass die Menge der Abstimmungen (und damit die Berechnungsgrundlage) relativ überschaubar ist und dass die Abstimmungsbedingungen sich zum Teil sehr deutlich voneinander unterscheiden. In Oldenburg fand z.B. ein Bürgerentscheid zusammen mit der Landtagswahl statt, wodurch die Beteiligung stieg. Auch die niedersächsischen Zahlen zeigen, dass die Beteiligung in großen Gemeinden sinkt. Daher ist ein hohes Zustimmungsquorum dort problematisch, besonders in Verbindung mit der niedersächsischen Praxis, Bürgerentscheide nur selten mit Wahlen zusammenzulegen und eine Zusammenlegung mit Kommunalwahlen grundsätzlich zu unterbinden.

Generell liegt die Abstimmungsbeteiligung in Niedersachsen deutlich unter der in Bayern. Bezogen auf alle Abstimmungen wird der Unterschied zu Bayern besonders deutlich. In Niedersachsen liegt die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei 37,4 Prozent, in Bayern bei 51,4 Prozent. Dies dürfte mehrere Gründe haben: die Zahl der kleinen Gemeinden mit hoher Abstimmungsbeteiligung ist in Bayern größer, die Abstimmungsbedingungen entsprachen in der Vergangenheit anders als in Niedersachsen den Standards bei Wahlen, und das Zustimmungsquorum ist niedriger. Vor allem letzteres führt dazu, dass in Bayern Bürgermeister und Gemeinderäte zur Abstimmungsteilnahme aufrufen, weil sie für ihre Positionen werben müssen, um Mehrheiten zu gewinnen. Im Gegensatz dazu ist es in Niedersachsen lohnend, sich der öffentlichen Diskussion zu verweigern und die Abstimmung zu boykottieren, weil die Wahrscheinlichkeit, dass das Zustimmungsquorum verfehlt wird, sehr hoch ist. Das senkt die Abstimmungsbeteiligung in Niedersachsen.

f) Bürgerentscheide: Wer setzt sich durch?

In Niedersachsen werden 43,6 Prozent aller Bürgerentscheide im Sinne der Initiatoren des Bürgerbegehrens entschieden. Nur 16,9 Prozent der Bürgerbegehren bekommen im Bürgerentscheid keine Mehrheit. In weiteren 38 Prozent erhält ein Bürgerbegehren zwar die Mehrheit im Sinne des Bürgerbegehrens, verfehlt aber das erforderliche Zustimmungsquorum. Die Folge davon ist, dass der Gemeinderat den Bürgerentscheid nicht umsetzen muss.

Bei einem Blick auf die Bürgerentscheidsergebnisse ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 8: Ergebnisse der Bürgerentscheide

	Niedersachsen	Bayern	Bundesweit 2008
Im Sinne des Begehrens	31 (43,6%)	484 (49,0%)	1134 (52,14%)
Am Zustimmungsquorum gescheitert	27 (38,0%)	54 (6,0%)	294 (13,52%)
Nicht im Sinne des Begehrens	12 (16,9%)	439 (45,0%)	687 (31,59%)
Unklar	1 (1,41%)	-	60 (2,76%)
Summe	71	977	2175

Erläuterung:

- Im Zustimmungsquorum gescheitert: die Mehrheit der Stimmen im Bürgerentscheid lautet auf „Ja“, der Bürgerentscheid entfaltet aber nicht die Wirkung eines Ratsbeschlusses, weil diese Mehrheit nicht gleichzeitig 25 Prozent aller Stimmberechtigten umfasst.
- Im Sinne des Begehrens: Die Mehrheit der Abstimmenden stimmt mit „Ja“, also für das Bürgerbegehren und auch das o.g. Zustimmungsquorum wird erreicht.
- Nicht im Sinne des Begehrens: der Vorschlag des Bürgerbegehrens erhält keine Mehrheit.
- Unklar: das Ergebnis des Bürgerbegehrens ist nicht klar. In diesem einen Fall hatte die Fragestellung eine offene Form, was eigentlich gar nicht zulässig ist. Der Bürgerentscheid wurde aber trotzdem durchgeführt.

In Bayern halten sich die Erfolgchancen etwa die Waage. Sowohl die Initiatoren eines Bürgerbegehrens als auch Bürgermeister und Ratsmehrheit müssen für ihre Position mobilisieren. Es ist deutlich erkennbar, dass die Verwaltung in Niedersachsen häufig eine andere Strategie wählt. Sie versucht die Zustimmung für einen Bürgerentscheid unter 25 Prozent zu drücken, was ihr in 38 Prozent der Fälle gelingt. Dadurch wird eine Wirkung direkter Demokratie, nämlich die öffentliche Diskussion, nachhaltig gestört.

g) Bürgerentscheide: Problem Zustimmungsquorum

Tabelle 9: Scheitern am Zustimmungsquorum

Einwohnerzahl	BE gesamt	Anzahl am Zustimmungsquorum gescheitert	Anteil am Zustim- mungsquorum gescheitert (in %)	Anteil der gescheiterten Verfahren pro Größen- klasse
Bis 2.000	6	2	7,4	33,3
Bis 5.000	7	0	0	0
Bis 10.000	17	5	18,5	29,4
Bis 20.000	19	9	33,3	47,4
Bis 30.000	11	6	22,22	54,5
Bis 50.000	4	1	3,7	25
Bis 100.000	4	3	11	75
Über 100.000	3	1	3,7	33,3
Bis 100.000	4	3	11	75
Über 100.000	3	1	3,7	33,3

In Niedersachsen sind bisher 27 Bürgerentscheide (38 Prozent) am Zustimmungsquorum gescheitert (s. Erläuterung zu Tabelle 8). Zum Vergleich: in Bayern scheitern sechs Prozent der Bürgerbegehren am Zustimmungsquorum. Im Gegensatz zu Niedersachsen gibt es in Bayern ein deutlich niedrigeres Zustimmungsquorum, das zudem mit steigender Einwohnergröße von 20 auf 10 Prozent absinkt. Zudem gab es in Bayern in den ersten 3,5 Jahren gar kein Zustimmungsquorum. In Gemeinden von bis zu 50.000 Einwohnern gilt ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent, in Gemeinden von bis zu 100.000 Einwohnern beträgt es 15 Prozent und in den Gemeinden, die größer als 100.000 Einwohner sind, müssen zehn Prozent erreicht werden. In Nordrhein-Westfalen liegt das Zustimmungsquorum einheitlich bei 20 Prozent.

Von den in Niedersachsen am Zustimmungsquorum gescheiterten Bürgerbegehren erreichten 13 Bürgerentscheide immerhin die Zustimmung (bezogen auf alle Stimmberechtigten) in einem Bereich zwischen 20 und 24,99 Prozent. In Nordrhein-Westfalen wären diese Bürgerentscheide bindend gewesen. Wendet man die bayerische Staffelung auf Niedersachsen an, hätten

- in der ersten Einwohnergrößenklasse 11 Bürgerentscheide das Quorum erreicht (20 Prozent)
- in der zweiten Einwohnergrößenklasse 3 Bürgerentscheide das Quorum erreicht (15 Prozent).

Der einzige Bürgerentscheid in der dritten Einwohnergrößenklasse hätte zwar auch in Bayern das Quorum verfehlt. Allerdings waren die Abstimmungsbedingungen in Hildesheim so miserabel, dass der Bürgerentscheid bei besseren Abstimmungsbedingungen auch gute Chancen gehabt hätte, das bayerische Zustimmungsquorum zu erreichen (es gab dort 1997 keine Abstimmungsbenachrichtigung, keine Briefabstimmung und nur ein Drittel der üblichen Abstimmungslokale).

5. Probleme und Reformbedarf

Die niedersächsische Regelung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid weist eine große Mängelliste auf: Die geringe Nutzung im Vergleich zu anderen Bundesländern, ein hoher Anteil unzulässiger Bürgerbegehren und ein häufiges Scheitern am Zustimmungsquorum, einhergehend mit niedriger Abstimmungsbeteiligung. Darüber hinaus fehlen grundlegende Anreize für den fairen Umgang mit einem Bürgerbegehren, wie z.B. die aufschiebende Wirkung, eine Fairnessklausel, der Versand von Abstimmungsheften, die öffentliche Beschlussfassung über die Zulässigkeit und die Zusammenlegung mit Wahlen.

Nötige Reformen sollten eine Senkung der Unterschriften- und die Streichung des Zustimmungsquorums, eine deutliche Reduzierung des umfangreichen Themenaussschlusses, eine Streichung des bisher vorhandenen Modells des Kostendeckungsvorschlages sowie eine aufschiebende Wirkung eingereichter Bürgerbegehren vorsehen.

Senkung des Unterschriftenquorums:

Das Quorum sollte nach Einwohnergröße gestaffelt werden, da es in Flächenländern in größeren Gemeinden schwieriger ist, Unterschriften zu sammeln als in kleinen Gemeinden. Die ursprüngliche Regelung in der NGO hat dieses Problem auch anerkannt. Die unpraktikable Lösung mit Höchstgrenzen wurde jedoch 2005 zugunsten eines einheitlichen Quorums abgeschafft. Je größer die Gemeinde wird, desto niedriger sollte die Hürde sein. Erfahrungen mit derartigen Quoren gibt es z.B. in Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Bis 10.000: 10 Prozent
bis 20.000: 9 Prozent
bis 30.000: 8 Prozent
bis 50.000: 7 Prozent
bis 100.000: 6 Prozent
bis 200.000: 5 Prozent
bis 500.000: 4 Prozent
über 500.000: 3 Prozent

Als Höchstzahl der zu sammelnden Unterschriften sollte die Zahl 10.000 festgelegt werden (die beträfe z.B. die Stadt Hannover oder die Region Hannover). Da es bei einem Bürgerbegehren nur darum geht, eine Abstimmung über eine bestimmte Sachfrage zu erreichen, ist diese Unterschriftenzahl ausreichend.

Streichung des Zustimmungsquorums:

Das Vorhandensein von Zustimmungsquoren wird oft damit begründet, dass dadurch die Legitimation einer Abstimmung sichergestellt werden soll. Falls zu wenige Menschen abstimmen, soll deren Ergebnis nicht bindend sein, so die Idee dahinter.

Die Erfahrungen zeigen aber, dass Zustimmungsquoren in hohem Maße zu niedriger Abstimmungsbeteiligung beitragen: Für die Gegner eines Bürgerbegehrens ist es leicht, die Abstimmung zu boykottieren. Oft verweigern sich Gegner einer Vorlage der öffentlichen Diskussion und ergreifen Maßnahmen, die Beteiligung zu senken. Fehlt das Zustimmungsquorum, wie in Hamburg oder anfänglich in Bayern, müssen beide Seiten ihre Anhänger mobilisieren. Dieser demokratische Wettbewerb erhöht die Beteiligung. Demokratie lebt vom Mitmachen, nicht vom Verweigern. Deshalb sollte das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden gestrichen werden. In Bayern war dies einige Jahre lang Praxis, in Hamburg ist das nach wie vor so.

Falls dies nicht möglich sein sollte, sollte ein nach Einwohnergröße gestaffeltes Quorum (20 bis 10 Prozent) eingeführt werden, wie es in Thüringen und Bayern gilt.

Bis zu 10.000 Einwohner: 20 Prozent

10.000 bis 50.000 Einwohner: 15 Prozent

Über 50.000 Einwohner: 10 Prozent

Reduzierung des Negativkataloges:

Die Themenausschlüsse §32,2, Satz 2 Nr. 5 und 6 sollten gestrichen werden. In Bayern und Hessen sind Planungsverfahren und Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung für Bürgerbegehren offen. In Bayern betreffen 8 Prozent der Bürgerbegehren Bebauungspläne. Darüber hinaus gibt es weitere Bürgerbegehren, die die Bauleitplanung betreffen. Insgesamt liegt der Anteil dieser Themen bei über 50 Prozent, was das hohe Interesse der Bürgerinnen und Bürger an solchen Fragestellungen beweist. Optimal wäre ein schlanker Themenausschlusskatalog wie in Bayern: „Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.“ Allerdings könnte man darüber nachdenken, die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer zuzulassen.

Die bisher ausgeschlossenen Themen sind Kern der kommunalen Selbstverwaltung, es ist daher nicht einzusehen, warum Bürgerinnen und Bürger darüber nicht abstimmen dürfen. Dieser Themenausschluss betraf in der Vergangenheit Themen, von denen die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betroffen sind. Durch die Zulassung weiterer Themen würde die Zahl der Bürgerbegehren steigen.

Kompetenzen ausweiten:

In Niedersachsen sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Fragen der Zuständigkeit des Rates nach §58 NKomVG begrenzt. Die Bürger sollten über alle Angelegenheiten der Kommune einen Bürgerentscheid beantragen können. Insbesondere sollten Bürgerinnen und Bürger sowie Räte auf Entscheidungen kommunaler Unternehmen Einfluss nehmen können (umfassendes Weisungsrecht).

Kostendeckungsvorschlag:

Der Kostendeckungsvorschlag sollte gestrichen (Hamburg oder Bayern) oder die Anforderungen deutlich gesenkt werden, z.B. durch die Umwandlung in eine „Soll“-Vorschrift (in Thüringen ist das der Fall). Die Vorschrift stellt eine enorme und nachweislich unnötige Hürde dar. Die Anforderungen wurden durch die Rechtsprechung in den vergangenen Jahren deutlich nach oben geschraubt. Bei einer Streichung ist keine finanzielle Überforderung der Gemeinden zu erwarten, da ohnehin die Grundsätze kommunaler Haushaltswirtschaft (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) gelten. Bürgerbegehren, die diese Vorgabe nicht einhalten, wären auch ohne Kostendeckungsvorschlag unzulässig. Bei Bürgerbegehren, die zu finanziellen Mehrbelastungen führen, wird ohnehin eine öffentliche Debatte über die finanziellen Auswirkungen stattfinden.

In Berlin erstellt das Bezirksamt unverzüglich eine Schätzung der Kosten, die dann auf den Unterschriftenlisten abgedruckt werden muss (§ 45,2 Bezirksverwaltungsgesetz). In Nordrhein-Westfalen wird derzeit eine Reform nach dem Berliner Modell vorbereitet. In Mecklenburg-Vorpommern ist zu diesem Punkt eine Beratung durch die Gemeinde möglich. Über den beim Bürgerentscheid vorzulegenden Kostendeckungsvorschlag können sich Gemeinde und Initiative genauso gut im Vorfeld eines Bürgerentscheids einvernehmlich einigen, so dass bei der Abstimmung auf jeden Fall ein Entwurf vorliegt. Sollte der Kostendeckungsvorschlag bestehen bleiben, muss dieser so formuliert sein, dass er keine unüberwindliche Hürde mehr darstellt, die eine Abstimmung verhindert.

Zulässigkeitsentscheidung:

Wie in allen anderen Bundesländern sollte die Entscheidung über die Zulässigkeit in öffentlicher Sitzung getroffen werden. Die Initiatoren haben das Recht auf Anhörung. Dazu muss die Entscheidung vom Verwaltungs- bzw. Hauptausschuss auf den Gemeinderat verlagert werden. Statt bisher „unverzüglich“ sollte für die Prüfung eine maximale Frist von zwei Monaten ab Eingang des Bürgerbegehrens gesetzt werden, damit die gesamte Dauer einer „Kampagne“ für die Bürgerinitiative kalkulierbar ist. Unter Umständen kann, wie in Schleswig-Holstein, die Kommunalaufsicht in die Zulässigkeitsentscheidung eingebunden werden. Die Verlagerung in die Öffentlichkeit dient der Transparenz des Verfahrens.

Frist beim Korrekturbegehren:

Für Bürgerbegehren, die sich gegen einen bekannt gemachten Ratsbeschluss richten, gilt bislang eine dreimonatige Sammelfrist ab dem Tag der Bekanntmachung des Ratsbeschlusses. Für alle anderen Korrekturbegehren gilt die normale Sechsmonatsfrist. Die Bekanntmachung wird oft willkürlich genutzt, um Bürgerbegehren die Unterschriftensammlung zu erschweren (so in Vechede, wo ein Ratsbeschluss erst Monate später bekannt gemacht wurde, als über ein Bürgerbegehren bereits diskutiert wurde). Oft herrscht Verwirrung darüber, ob ein Beschluss bekanntgemacht wurde. Da sich Bürgerinitiativen in der Regel beeilen, die Sammlung zu beenden, ist eine solche Frist unnötig. Diese Frist sollte daher gestrichen werden.

Abschaffung der Vorprüfung: Dieses Instrument hat sich nicht bewährt und sollte durch eine Beratungsmöglichkeit im Vorfeld ersetzt werden. Die Vorprüfung als formales Verfahren führt nicht dazu, dass Bürgerinitiative und Verwaltung miteinander sprechen. In Verbindung mit einer deutlichen Senkung aller o.g. Hürden wird die Vorprüfung überflüssig. Es gibt sie in dieser Form in keinem anderen Bundesland.

Gemeinsame Durchführung mit Wahlen:

Die parallele Durchführung von Wahlen und Bürgerentscheiden sollte zugelassen werden. Bisher dürfen Bürgerentscheide nicht zusammen mit kommunalen Wahlen durchgeführt werden. Darüber hinaus wurde in vielen Fällen versucht, die Zusammenlegung von Bürgerentscheiden und Wahlen zu verhindern. Angeblich seien die Stimmberechtigten nicht in der Lage, Wahlen und Abstimmungen auseinander zu halten. Die Zusammenlegung sei eine unzulässige Wahlbeeinflussung. Eine Zusammenlegung mit Wahlen kostet weniger und erhöht die Beteiligung. Unliebsame Bürgerentscheide wurden manches Mal eine Woche nach der Wahl durchgeführt, was die Beteiligung rapide sinken ließ.

Neuerungen:

- Ratsreferendum: Bisher kann der Rat Bürgerentscheide nur beschließen, wenn er einen Bürgerentscheid innerhalb der 2-Jahresfrist ändern will. Zukünftig soll der Rat generell die Möglichkeit erhalten, selbst Bürgerentscheide zu beschließen. Es ermöglicht dem Rat, Konkurrenzvorlagen mit zur Abstimmung zu stellen, falls es einen Bürgerentscheid gibt. Dies würde ermöglichen, bedeutsame oder kontrovers gebliebene Fragen von den Bürgerinnen und Bürgern entscheiden zu lassen. Außerdem bestünde die Möglichkeit, dass der Rat nach einem unzulässigen Bürgerbegehren von sich aus eine Abstimmung durchführen lässt.
- Abstimmungsheft: Im Vorfeld einer Abstimmung sollten die Bürger sachlich über das Abstimmungsthema informiert werden. Pro und Contra der Abstimmungsfrage sollen ausgewogen und in gleichem Umfang dargestellt werden. Dieses Heft wird vor der Abstimmung an alle Haushalte verschickt.
- Bürgerbegehren in Ortschaften und Stadtbezirken: Ortsräte und Stadtbezirke haben Entscheidungsbefugnisse für Bereiche, die den Ortsteil oder den Stadtbezirk betreffen. Daher sollte es auch die Möglichkeit geben, im Rahmen dieser Befugnisse Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu ermöglichen. Durch die sehr beschränkten Kompetenzen auf dieser Ebene wird es nur selten zur Einreichung eines Bürgerbegehrens kommen. Gegen eine Ausdehnung von Bürgerbegehren und -entscheid auf Ortschaftsrat/Stadteilebene spricht das aber nicht.
- Beratung durch die Gemeinde: Die Verwaltungen der Gemeinden sind im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Initiativen bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich. Da die Verwaltung dem Rat zuarbeitet und Bürgerbegehren einem Ratsbeschluss gleichgestellt sind, sollte die Verwaltung auch engagierten Bürgerinnen und Bürgern zur Seite stehen. Die Beratung soll die formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen umfassen. Bei einer Beibehaltung des Kostendeckungsvorschlages sollte sich die Beratung auch darauf erstrecken, dass der Initiative Zahlen zur Verfügung gestellt werden, die für die Erstellung eines zulässigen Kostendeckungsvorschlages genügen. Zu den selbstverständlichen Dingen sollte die Mitteilung der Voraussetzungen gelten: Dauer der Frist, Zahl der Unterschriften, Einhaltung der formalen Bestimmungen (Vertretungsberechtigte etc.)
- Erneute Entscheidung des Rates bei Verfehlen des Zustimmungsquorums: Der Rat sollte für den Fall, dass ein Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum scheitert, dazu verpflichtet sein, sich mit der Vorlage aus dem Bürgerentscheid noch einmal zu beschäftigen und auch darüber zu beschließen.
- Aufschiebende Wirkung: Ein Bürgerbegehren soll eine aufschiebende Wirkung haben. Damit wird das Schaffen von Tatsachen verhindert. Die aufschiebende Wirkung setzt spätestens mit der Einreichung der Unterschriften ein.
- Fairnessklausel: Eine Fairnessklausel sorgt dafür, dass die Initiative und der Rat gleichberechtigt für ihre Anliegen werben können. Die Verwaltung wird zur Neutralität verpflichtet.

6. Glossar

Schriftliche Anzeige Ein Bürgerbegehren muss vor dem Start schriftlich bei der Gemeinde angezeigt werden.

Vertretungsberechtigte Auf der Unterschriftenliste müssen bis zu drei Vertretungsberechtigte benannt werden, die die Unterschreibenden vertreten. Die Vertretungsberechtigten haben das Recht, im Fall der Unzulässigkeit die Unterschreibenden vor Gericht zu vertreten.

Sammelfrist Es gilt generell eine Frist von sechs Monaten ab dem Tag der Anzeige des Bürgerbegehrens. Für Bürgerbegehren gegen bekannt gemachte Ratsbeschlüsse gilt eine Dreimonatsfrist, innerhalb derer die Unterschriften eingereicht werden müssen.

Unterschriftenliste Die Unterschriftenliste muss eine Frage enthalten, die von den Unterstützern des Bürgerbegehrens im Fall des Bürgerentscheids mit „Ja“ beantwortet werden kann. Außerdem muss eine Begründung sowie in bestimmten Fällen ein Kostendeckungsvorschlag enthalten sein.

Themenausschluss/Negativkatalog Bürgerbegehren sind nur zulässig zu Themen des eigenen Wirkungsbereiches der Kommune. Außerdem gilt ein Negativkatalog, der bestimmte Themenbereiche vom Bürgerentscheid ausschließt.

Kostendeckungsvorschlag Falls die Umsetzung eines Bürgerbegehrens Kosten oder Einnahmeausfälle verursacht, ist die Erstellung eines Kostendeckungsvorschlages zwingend.

Aufschiebende Wirkung Ab einem bestimmten Zeitpunkt kann die Gemeinde nichts mehr unternehmen, was dem Bürgerbegehren entgegensteht.

Zustimmungsquorum Damit ein Bürgerbegehren im Bürgerentscheid Erfolg hat, gelten zwei Erfolgsbedingungen: die Mehrheit aller Abstimmenden muss im Sinne des Bürgerbegehrens mit „Ja“ stimmen. Diese Mehrheit muss gleichzeitig 25 Prozent aller Stimmberechtigten umfassen.

Bindungswirkung Ein Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Er kann innerhalb einer Frist von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid, der vom Rat beschlossen werden muss, geändert werden.