



Positionspapier zur Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bremerhaven

Einführung

Direktdemokratische Verfahren auf der Kommunalebene sind mittlerweile in allen deutschen Bundesländern möglich. Die Verfahrensregelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind von Land zu Land unterschiedlich geregelt. Wenn Bürgerbegehren und –entscheide im Durchschnitt der Gemeinden nur alle 100 Jahre vorkommen und dann häufig scheitern oder gar Gerichtsverfahren verursachen, sind sie untauglich und mangelhaft geregelt. Der vorliegende Vorschlag von Mehr Demokratie möchte deshalb den Anwendungsbereich erweitern, Hürden beseitigen oder senken und das Verfahren anwendungsfreundlich gestalten. So können die Initiatoren, Organe der Gemeinde und die Bürgerinnen und Bürger einen offenen und sachbezogenen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess erleben.

Mehr Demokratie e.V. erstellt regelmäßig eine Rangfolge der Bundesländer hinsichtlich ihrer direktdemokratischen Rechte. Während Berlin und Hamburg fordere Plätze einnehmen, würde Bremerhaven den letzten Platz 17 erhalten.

Ist-Beschreibung Bremerhaven

In Bremerhaven wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Jahre 1995 eingeführt. Artikel 15 b der Bremerhavener Verfassung regelt die Voraussetzungen zur Anwendung des Verfahrens. Demnach kann die Stadtverordnetenversammlung beschließen, dass die Bürgerinnen und Bürger über eine wichtige Angelegenheit in einem Bürgerentscheid selbst entscheiden. Oder die Bürgerinnen und Bürger beantragen zu wichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten ein Bürgerbegehren. Allerdings sind diese zu vielen Themen nicht zulässig, vielmehr gilt ein weiter Negativkatalog. So sind z. B. alle Fragen der Bauleitungsplanung ausgeschlossen. Damit ein Bürgerbegehren erfolgreich ist, müssen sich 10 Prozent der Stimmberechtigten in die

Unterschriftslisten eintragen.. Der Bürgerentscheid selbst ist in Bremerhaven nur gültig, wenn eine Mehrheit der Abstimmenden **und** gleichzeitig 30 Prozent aller Stimmberechtigten zustimmen.

Kritik an der bestehenden Regelungen

1. Themenausschluss

Die Frage, zu welchen Themen Bürgerbegehren überhaupt zulässig sind, ist entscheidend für die Beurteilung des Verfahrens. Bremerhaven hat einen weiten Negativkatalog, der viele Themen von der Anwendung des Instruments ausschließt. Besonders schwer fällt ins Gewicht, dass mit den Wörtern „insbesondere“ und „wichtige Angelegenheiten“ eine weitere Einschränkung des Gegenstandsbereich festgeschrieben wird. Die Relevanzprüfung für die Frage, ob sich der Aufwand eines Bürgerentscheids lohnt, übernimmt das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren. Nachdem diese Hürde gemeistert wurde, sollten Bürgerbegehren nicht deshalb für unzulässig erklärt werden, weil die Angelegenheit angeblich nicht wichtig genug sei. Die Formel „wichtige Angelegenheiten“ könnte darüber hinaus Anlass zu Rechtstreitigkeiten geben.

Ausdrücklich ausgeschlossen sind Bürgerentscheide zu folgenden Angelegenheiten:

- die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll
- die aufgrund von Rechtsvorschriften von der Stadtverordnetenversammlung vorzunehmenden Wahlen
- die Bildung der Ausschüsse sowie die Wahl der Magistratsmitglieder und der zu wählenden Mitglieder des Verwaltungsrates der Sparkasse Bremerhaven
- die Aufstellung von allgemeinen Grundsätzen für die Anstellung, Beförderung, Entlassung und Besoldung der städtischen Bediensteten
- den Erlass von Ortsgesetzen (damit auch die Bauleitplanung und die Stadtverfassung)
- den Erlass der Haushaltssatzung, die Feststellung des Haushaltsplanes nebst Anlagen und des Stellenplanes sowie die Entlastung des Magistrats aus der Jahresrechnung
- die Festsetzung von öffentlichen Abgaben und Tarifen
- Verfügungen über das Vermögen der Stadt, ausgenommen Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie Geschäfte, für die durch Ortsgesetz abweichende Regelungen getroffen werden
- die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie die Beteiligung an diesen (Ausschluss gilt nur, wenn wirtschaftliche Unternehmen betroffen sind)
- die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben oder wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist
- die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluss von

Gewährverträgen und die Bestellung anderer Sicherheiten für Dritte sowie solche Rechtsgeschäfte, die den vorgenannten wirtschaftlich gleichkommen

- die Genehmigung der Verträge von Mitgliedern des Magistrats oder von Stadtverordneten mit der Stadt, es sei denn, dass es sich um Verträge nach feststehendem Tarif oder um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt, die für die Stadt unerheblich sind
- die Führung eines Rechtsstreites von größerer Bedeutung und den Abschluss von Vergleichen, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt
- den Vorschlag zur Bestellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes

Möglich sind Bürgerbegehren ausdrücklich zu folgenden Angelegenheiten:

- die Zustimmung zur Änderung des Stadtgebietes
- Verleihung und Entzug von Ehrenbürgerrechten und Ehrenbezeichnungen
- Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Auflösung von öffentlicher Einrichtungen
- Die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht

2. Unterschriftenquorum und Fristen beim Bürgerbegehren

Wird ein Thema zum Bürgerbegehren zugelassen, müssen sich für einen Erfolg 10 Prozent der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger in die Unterschriftenlisten eintragen. Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren stellt sicher, dass das Interesse an der Abstimmungsfrage genügend breit ist und sich der Aufwand eines Bürgerentscheids lohnt.

Allerdings ist das geltende Unterschriftenquorum in Bremerhaven aus Sicht von Mehr Demokratie zu hoch. Für die Beurteilung der Verfahrensstufe ist neben der Höhe des Unterschriftenquorums auch die Sammelfrist entscheidend. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, bleiben den Initiatoren nur sechs Wochen Zeit, um die erforderliche Stimmenzahl zu sammeln. Solch eine Frist erweist sich in der Praxis als besonderes Hemmnis. Da kommunale Projekte in der Regel in mehreren Stufen beschlossen werden, kann dies zu unnötigen Blockaden führen. Denn jede weitere Stufe lässt die Frist erneut beginnen. Mit dem Beschluss über ein Projekt bzw. dessen Veröffentlichung beginnt die 6-Wochen-Frist. Im Übrigen ist eine Frist bei Bürgerbegehren, die sich gegen Ratsbeschlüssen wenden nicht notwendig. Gegner eines Projekts beeilen sich auch ohne Frist, um nicht vor vollendeten Tatsachen zu stehen (siehe die bayerische Regelung und Erfahrungen).

3. Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid

Im Gegensatz zu anderen Ländern ist in Deutschland bei Bürgerbegehren ein Zustimmungsquorum

üblich, nur die Hamburger Bezirke machen diesbezüglich eine Ausnahme. Auch in Bremerhaven gelten beim Bürgerentscheid zwei Erfolgsbedingungen. Zunächst muss eine Mehrheit der Abstimmenden für den Entwurf stimmen. Der Bürgerentscheid ist jedoch nur gültig, wenn diese Mehrheit mindestens 30 Prozent aller Stimmberechtigten ausmacht. Bremerhaven hat gemeinsam mit den Gemeinden aus dem Saarland das höchste Zustimmungsquorum überhaupt. Der einzige Bürgerentscheid in Bremerhaven fand im Jahre 1999 zum umstrittenen Bau des Ocean-Park statt. Bei einer Beteiligung von knapp 50 Prozent stimmte eine knappe Mehrheit für den Bau. Das erforderliche Zustimmungsquorum von 30 Prozent wurde aber nicht erreicht. Der einzige Bürgerentscheid in Bremerhaven war damit ungültig.

Vorschläge von Mehr Demokratie

Eine Reform der Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sollte zumindest folgende Punkte beinhalten:

- 1) Streichung des Positivkatalogs und die Erweiterung des Kataloges an zulässigen Themen
- 2) die Senkung des Unterschriftenquorums und Verlängerung der Sammelfrist
- 3) die Streichung oder Senkung des Zustimmungsquorums
- 4) Weitere Elemente wie z.B. Streichung des Kostendeckungsvorschlages, aufschiebende Wirkung, Abstimmungsheft, Beratungsmöglichkeit für Initiatoren

1. Themenerweiterung

In allen Bundesländern gibt es einen Themenausschluss, d.h. zu bestimmten Fragen sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht möglich. In Bremerhaven schließt ein weiter Negativkatalog viele Themen aus, teilweise auch solche, zu denen in anderen Ländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zulässig sind (z.B. Bauleitplanung, Privatisierung). Bremerhaven ist die einzige Stadt in der Bundesrepublik, die ihre Kommunalverfassung selbst ändern kann. Änderungen per Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind leider nicht möglich. Zusätzlich definiert der so genannte Positivkatalog die Themen, zu denen Abstimmungen möglich sind. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist unverständlich, warum ihnen auf solche Weise vorgeschrieben wird, worüber sie abstimmen dürfen.

2. Senkung des Unterschriftenquorums und Verlängerung bzw. Streichung der Sammelfrist

Das Unterschriftenquorum von 10 Prozent ist zu hoch. Bei einem Bürgerbegehren wird noch keine politische Entscheidung getroffen. Es geht darum festzustellen, ob eine bestimmte Frage Gegen-

stand eines anschließenden Bürgerentscheids werden soll. Vergleicht man die Regelung mit der vergleichbarer Städte aus anderen Bundesländern, wird dies deutlich. In 7 von 16 Bundesländern ist das Unterschriftenquorum nach Gemeindegröße gestaffelt. Für Städte ab 100.000 Einwohnern gilt z.B. in Bayern und Nordrhein-Westfalen ein Quorum von „nur“ 5 Prozent. Daher schlägt Mehr Demokratie eine Halbierung des Unterschriftenquorums vor.

3. Streichung oder Senkung des Zustimmungsquorums

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoren bei Bürger- und Volksentscheiden grundsätzlich ab. Wie bei Wahlen üblich sollte das Mehrheitsprinzip gelten, ohne den Erfolg an eine Mindestzustimmung zu koppeln. Der einzige Bürgerentscheid in Bremerhaven scheiterte am erforderlichen Zustimmungsquorum von 30 Prozent. Allerdings erhielt die Vorlage der Initiative auch nicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Aufgrund der spärlichen Praxis in Bremerhaven kann zur Beurteilung der Quoren ein Blick in andere Länder hilfreich sein. Insgesamt scheiterten 13 Prozent aller Bürgerentscheide, welche die Mehrheit der Stimmen erhielten, am Abstimmungsquorum. Diese Quote variiert zum Teil erheblich von Bundesland zu Bundesland. In den Ländern mit Zustimmungsquoren von 30 Prozent scheiterten 33,3 Prozent (Baden-Württemberg bis 2005) und 26,5 Prozent (Rheinland-Pfalz bis 2010) an diesem Zustimmungsquorum. Auch in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen liegt die Quote der „unecht gescheiterten“ Bürgerentscheide mit 35 und ca. 50 Prozent auffällig hoch (Zustimmungsquoren von 25 Prozent, NRW seit 2000: 20 Prozent). Mehr Demokratie plädiert daher für eine Streichung bzw. deutliche Senkung des Quorums. In Bayern gilt ein gestaffeltes Zustimmungsquorum, wobei in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern neben der Mehrheit der abgegebenen Stimmen mindestens 10 Prozent der Stimmberechtigten zustimmen müssen.

Die auf den ersten Blick niedrige Quote gescheiterter Bürgerentscheide erklärt sich damit, dass die meisten direktdemokratischen Verfahren (ca. 40 Prozent) in Bayern stattfinden. In Bayern gab es über drei Jahre kein Zustimmungsquorum und seit 1999 ein nach Einwohnergrößen gestaffeltes Zustimmungsquorum.

4. Weitere Elemente

Streichung des Kostendeckungsvorschlags

Es gibt weitere Elemente, die zu einem fairen und bürgerfreundlichen Verfahren beitragen. Das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags, das auch in Bremerhaven gilt, führt häufig zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren. 28 Prozent aller durch die Bürgerinnen und Bürger eingeleiteten Bürgerbegehren in Deutschland wurden bisher als unzulässig zurückgewiesen. An dieser Hürde entzün-

den sich in der Praxis ärgerliche Streitfragen. So notwendig es ist, bei zusätzlichen Maßnahmen auch über die Kosten zu sprechen, so fraglich ist es, von den Bürgern mehr zu verlangen als von Gemeinderäten. Neben dem Themenausschluss ist der Kostendeckungsvorschlag in vielen Ländern ein Hauptgrund für das Scheitern. Bayern, Hamburg und bedingt auch Berlin verzichten auf den Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitsvoraussetzung.

Aufschiebende Wirkung von Bürgerbegehren

Wünschenswert wäre außerdem, eine aufschiebende Wirkung von Bürgerbegehren festzuschreiben. Oftmals werden trotz laufender oder sogar schon als zulässig festgestellter Bürgerbegehren vollendete Tatsachen geschaffen. Einige Länder (unter anderem Berlin, Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen) untersagen ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens widersprechende Entscheidungen und den Beginn von Vollzugsmaßnahmen, sofern nicht rechtliche Verpflichtungen bestehen.

Faire Durchführung des Bürgerentscheids

Auch beim Bürgerentscheid selbst können verschiedene Verfahrenselemente zu einem fairen Umgang mit dem Bürgerwillen beitragen. So kann die Verschickung von Abstimmungsheften im Vorfeld der Abstimmung zu einer ausgewogenen Information über den Gegenstand beitragen. Neben der Auflistung der Pro- und Contra-Argumente kann ein solches Heft auch eine Kostenschätzung enthalten. Auch bei der Durchführung des Bürgerentscheids müssen faire Spielregeln eingehalten werden. Dies betrifft etwa die Anzahl und Öffnungszeiten der Wahllokale, die Möglichkeit der Briefabstimmung und vor allem den Termin der Abstimmung (mögliche Zusammenlegung mit Wahlen).

Bremen, Februar 2008/März 2011