

Mehr Demokratie e.V.
Tim Weber
Schildstr. 12-19
28203 Bremen
tel: 0421 794 63 70
fax: 0421 794 63 71
tim.weber@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

3. Februar 2009

Stellungnahme zur geplanten Reform der Paragraphen 22b NGO und 17b LkrO (Drucksache 16/0785 und Drucksache 16/625)

1. Gegenstand der Stellungnahme

Die niedersächsische Landesregierung beabsichtigt durch Einführung einer Vorprüfung, die Bedingungen für Bürgerbegehren zu verbessern. Ein Gesetzentwurf von der Fraktion DIE LINKE zielt auf die gleiche Reform. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf Inhalt, Begründung und Absicht der Reform der Bürgerentscheidungsregelung. Hierbei werden andere Regelungen, die mit der Problematik unzulässiger Bürgerbegehren zusammenhängen, erörtert. Auf eine umfassende Würdigung der niedersächsischen Bürgerentscheidungsregelung wird verzichtet, da dies bereits in der Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. vom 15. September 2004 (Drucksache 15/1028) geschehen ist.

2. Inhalt, Begründung und Absicht der Reform (Drucksache 16/0785 und Drucksache 16/625)

Im Bürgerbegehrensbericht 1956-2007 vergleicht Mehr Demokratie e. V. in Zusammenarbeit mit der Marburger Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie die Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bundesländern. Mit 44,1 Prozent unzulässiger Bürgerbegehren weist Niedersachsen den dritthöchsten Wert im bundesweiten Vergleich auf. Lediglich Saarland und Mecklenburg-Vorpommern weisen noch höhere Werte auf. Dieser Wert wurde 2008 mit 57 Prozent unzulässiger Bürgerbegehren bestätigt.

Die niedersächsische Landesregierung beurteilt die Unzulässigkeitsquote als zu hoch und sieht Reformbedarf. Sie schlägt vor, dass die Initiatoren eines Bürgerbegehrens vor Sammlung der Unterschriften eine Prüfung durch den Verwaltungsausschuss erwirken können. Dadurch soll in erster Linie erreicht werden, dass den Bürgerinnen und Bürgern die Frustration erspart bleibt, nach Sammlung der Unterschriften von der Unzulässigkeit ihrer Forderung enttäuscht zu werden. Als Nebeneffekt wird eine indirekte Beratung für die Initiatoren eingeführt, da die Begründung für die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens Hinweise enthalten kann, wie das Bürgerbegehren zulässig werden könnte z. B. Vermeidung formaler Fehler wie das Weglassen des Geburtsdatums. Dadurch

soll im Ergebnis die Quote unzulässiger Bürgerbegehren in Niedersachsen sinken.

Tabelle 1: Anzahl und Quote unzulässiger Bürgerbegehren (Stand: 31.12.2007)

Bundesland	Anzahl Bürgerbegehren (ohne Ratsreferenden)	Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren	Unzulässigkeits- quote
Mecklenburg-Vorpommern	65	37	56,9%
Saarland	12	6	50,0%
Niedersachsen	170	75	44,1%
Baden-Württemberg	382	168	44,0%
Thüringen	67	26	38,8%
Nordrhein-Westfalen	473	166	35,1%
Schleswig-Holstein	227	77	33,9%
Brandenburg	81	31	38,3%
Bremen	6	2	33,3%
Hessen	283	88	31,1%
Sachsen	172	53	30,8%
Rheinland-Pfalz	121	37	30,6%
Berlin (Bezirke)	20	6	30,0%
Sachsen-Anhalt	108	23	21,3%
Bayern	1472	235	16,0%
Hamburg (Bezirke)	62	9	14,5%
Gesamt	3721	1039	27,9%
Gesamt ohne Bayern	2249	804	35,7%

Aus: Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, S. 24

3. Bewertung der Reform

Zunächst ist zu würdigen, dass die Landesregierung das Problem erkennt und zu lösen versucht. 75 unzulässige Begehren von 170 Verfahren (44,1 Prozent) ist ein hoher Wert und bedeutet einen deutlichen Abstand zu Bayern (235 von 1472 Begehren, 16 Prozent) und Hamburg (9 von 62 Begehren, 14,5 Prozent) (Bürgerbegehrensbericht: 24). Auch wohnt dem Vorschlag ein gewisses kreatives Potential inne, da er in dieser Form, zu Beginn eines Bürgerbegehrens verbindliche Auskunft über die Zulässigkeit zu erteilen, noch nicht umgesetzt wurde.

Gleichwohl verkennt der formale Vorschlag die materiell-rechtliche Ebene, die Auswirkungen der niedersächsischen Rechtsprechung sowie die praktischen Probleme von Bürgerbegehren.

4. Auswirkungen der Reform

Natürlich lässt sich eine zukünftige Regelung empirisch nicht gesichert prüfen, wenn es dieselbe im beobachteten Zeitraum noch nicht gab. Möglicherweise gibt die Betrachtung der bisherigen Ablehnungsgründe aber Hinweise, wie sich die Reform auswirken könnte.

Bei einer Einzelbetrachtung der unzulässigen Bürgerbegehren kann in ca. zehn Fällen auf reine Formfehler geschlossen werden. Das wären immerhin zwölf Prozent unzulässiger Bürgerbegehren, die vermieden werden könnten. In 31 Fällen (37,3 Prozent) sind Themenausschluss, Frist oder zu wenig Unterschriften ausschlaggebend. In den Fällen des Themenausschlusses als Hauptgrund (16 Fälle) würde eine Vorprüfung nicht zur Zulässigkeit führen, sondern allenfalls dazu, dass ein Bürgerbegehren nicht gestartet würde. Wenn ein voraussichtlich unzulässiges Bürgerbegehren nicht gestartet wird, sinkt zwar die Unzulässigkeitsquote, aber es wird kein Mehr an Beteiligung erzielt. Es würden also nicht 75 von 170 Bürgerbegehren unzulässig sein (entspricht 44,1 Prozent), sondern vielleicht 55 von 150 Bürgerbegehren (entspricht 36,6 Prozent).

Der Hauptgrund unzulässiger Bürgerbegehren ist die Nichterfüllung der Anforderung zur Vorlage eines Kostendeckungsvorschlages. Diese Anforderung besteht aus zwei Teilen, nämlich aus der Kostenermittlung und der Kostendeckung. Aufgrund der Rechtsprechung sind die Anforderungen an die Kostenermittlung häufig nicht zu erfüllen. Ob an dieser Stelle eine ablehnende Begründung genügend Hinweise für eine exakte Kostenermittlung und eine ausreichende Kostendeckung enthält, die häufig die genaue Kenntnis des Haushaltes voraussetzt, sei dahin gestellt und würde sich erst in der Praxis zeigen.

Während also bei reinen Formfehlern die Zahl zulässiger Bürgerbegehren geringfügig steigen wird, ist bei anderen Gründen die Annahme berechtigt, dass weniger Bürgerbegehren gestartet werden, was die Quote unzulässiger Bürgerbegehren zu Lasten einer sinkenden Gesamtzahl an Bürgerbegehren verringern wird.

Tabelle 2: Gründe und deren Häufigkeit bei unzulässigen Bürgerbegehren in Niedersachsen (Stand: 31.12.2008)

Grund der Unzulässigkeit	Anzahl	Angabe in Prozent
Kostendeckungsvorschlag	42	31,1
Themenausschluss	19	14,1
Formfehler	22	16,3
Frist	6	4,4
Zu wenig Unterschriften	9	6,7
negativ erledigt	5	3,7
rechtswidriges Ziel	8	5,9
Fragestellung	14	10,4
Sonstiges	10	7,4
Summe	135 Nennungen bei 83 Bürgerbegehren*	100

*Die Liste der unzulässigen Bürgerbegehren wird fortlaufend weitergeführt. Mehrfachnennungen sind möglich, da mehrere Gründe zur Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens führen können. In Tabelle 2 sind auch Bürgerbegehren aus 2008 enthalten, während im Bürgerbegehrensbericht die Fälle bis zum 31.12.2007 gezählt wurden.

Man muss sich vor Augen führen, dass Bürgerbegehren in der Regel in Konfliktsituationen gestartet werden. Der Verwaltungsausschuss prüft das Anliegen des Bürgerbegehrens nicht wohlwollend, sondern äußerst kritisch, sucht mithin den Fehler, um einen Bürgerentscheid zu verhindern. Dieser politische Einflussfaktor wird durch eine Vorprüfung eher gefördert. Auch ein Bürgerbegehren entfaltet schon eine gewisse Öffentlichkeitswirkung und legt den Wunsch nach einem Bürgerentscheid offen. Eine Mehrheit im Verwaltungsausschuss kann versucht sein, sich dieser Situation entziehen zu wollen, so dass die Vorprüfung eben nicht nur aufklärenden, sondern auch abschreckenden Charakter haben wird. Auch in der Vergangenheit aufgetretene Einzelfälle, in denen trotz unzulässigen Bürgerbegehrens der Gemeinderat die Durchführung einer Bürgerbefragung beschloss, werden wohl derselben angehören.

5. Weitere Einflussfaktoren

5.1. Absatz 4 Satz 3: Kostendeckungsvorschlag

Bei über der Hälfte der unzulässigen Bürgerbegehren spielte ein unzureichender Kostendeckungsvorschlag eine Rolle. In der Rechtsprechung wurde der Kostenbegriff weit ausgelegt und stellt die Initiatoren eines Bürgerbegehrens vor hohen Anforderungen. Kostenermittlungen und Finanzierungsvorschlag müssen sorgfältig und nachvollziehbar erstellt werden. Dies setzt gute Kenntnisse des Haushaltes voraus und ist ohne fachkundige Beratung kaum zu leisten.

In der Begründung der ablehnenden Vorprüfung, so vermutlich die Einschätzung der Landesregierung, könnten Hinweise enthalten sein, wie es besser gemacht werden könnte. Da aber die Vorprüfung unverzüglich zu erfolgen hat und die Kostenermittlung aufwendig ist, wird sich die Verwaltung mit dem Hinweis begnügen, welche Angaben zur Kostenermittlung fehlen, wird diese aber nicht konkretisieren. Auch Hinweise zur Kostendeckung sind nicht zu erwarten, da dies als eine politische Entscheidung begriffen wird, mithin eine Aufgabe der Initiatoren sei. Diesen jedoch fehlt häufig das Fachwissen, welche Maßnahme z. B. Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer welchen Ertrag erzielt.

Da ein Verzicht auf diese Verfahrensanforderung im Niedersächsischen Landtag nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden wird, sollte über andere Regelungen nachgedacht werden. So könnte die Verwaltung eine Kostenschätzung vornehmen, die auf der Unterschriftenliste abgedruckt werden muss. Dies würde die Qualität der Kostenermittlung und die Kostentransparenz erhöhen. In der politischen Diskussion könnte darauf Bezug genommen werden und auf die Konsequenzen der Einnahmenerhöhung oder Leistungsminderung hingewiesen werden.

5.2. Absatz 3 Satz 2 Punkt 5 oder 6: Themenausschluss

Nach dem unzureichenden Kostendeckungsvorschlag ist der Themenausschluss einer der häufigsten Ablehnungsgründe. Die in Niedersachsen durch die Rechtsprechung gesicherte Auslegung, dass ein Bürgerbegehren mit Beginn der Bauleitplanung dieselbe berührt und damit unzulässig ist, verhindert viele direktdemokratische Verfahren. Da ein Thema in der Regel erst mit der Beratung in den Gremien in den Fokus der Öffentlichkeit gerät und die Vorbereitung eines Bürgerbegehrens Zeit kostet, die zudem ehrenamtlich geleistet wird, ist die Einreichung der Unterschriften zumeist ohne Aussicht auf Erfolg. In diesen Fällen werden die Bürgerbegehren gar nicht gestartet. Zuweilen beginnt auch ein Wettlauf zwischen Initiatoren und Verwaltung, ob die Unterschriften vor dem Aufstellungsbeschluss des Rates eingereicht werden können und dadurch eine politische Wirkung entfalten. In diesem Falle würde eine Vorprüfung die Zeit für die Unterschriftensammlung zusätzlich verkürzen.

Niedersachsen hat nicht nur ein Problem einer hohen Unzulässigkeitsquote, sondern im bundesweiten Vergleich wenige Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dies kann nur geändert werden, wenn der Themenausschluss und seine weite Auslegung geändert wird.

5.3. Absatz 9 Satz 1 und 2: Keine aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens

Obleich sich diese Regelung nur fünfmal nachweislich auf die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens auswirkte, ist sie im bundesweiten Vergleich einzigartig und erzeugt ein ungünstiges kommunalrechtliches Klima. Der Verwaltung wird durch diese Regelung ausdrücklich erlaubt, Entscheidungen zu treffen, die das Bürgerbegehren quasi ins Leere laufen lassen. Dies hat selbstverständlich abschreckende Effekte und verringert die Zahl an Bürgerbegehren, weil sie erst gar nicht gestartet werden. Sieben Bundesländer regeln eine aufschiebende Wirkung (Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt als Soll-Bestimmung und Thüringen).

6. Ungültigkeitsquote beim Bürgerentscheid

Es ist rätselhaft, warum sich die Landesregierung um die Unzulässigkeitsquote beim Bürgerbegehren sorgt, die Ungültigkeitsquote beim Bürgerentscheid aber außer Acht lässt. Mit 35,1 Prozent ist dies der zweithöchste Wert in den Flächenländern im bundesweiten Vergleich (Bürgerbegehrensbericht: 30). Mit Ausnahme von NRW, die seit der Gebietsreform über sehr große Gebietskörperschaften verfügen, führt ein Absenken des Zustimmungsquorums zu mehr gültigen Bürgerentscheiden (siehe Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein).

In Niedersachsen kommen zwei Gründe hinzu, die die Beteiligung bei Bürgerentscheiden senken und damit die Ungültigkeitsquote erhöhen. Erstens finden Bürgerentscheide häufig unter

Bedingungen statt, die mit denen bei Wahlen nicht vergleichbar sind: es werden keine Abstimmungsbenachrichtigungen verschickt, eine Briefabstimmung ist nicht möglich, es gibt weniger Abstimmungslokale, die Öffnungszeiten sind kürzer als bei Wahlen. Bei 59 Bürgerentscheiden bis zum 31.12.2008 wurden in 22 bekannten Fällen keine Briefabstimmung ermöglicht (37,3 Prozent) und in 18 bekannten Fällen keine Benachrichtigung verschickt (30,5 Prozent) (siehe Tabelle 4). Die Landesregierung hat bisher von ihrem Recht nach Absatz 13 eine Durchführungssatzung zu erlassen keinen Gebrauch gemacht. Sie begründet dies mit nötigen Handlungsspielräumen der Gemeinden. Die angestrebte Reform einer Vorprüfung bindet die Kommunen und zeigt, dass die Landesregierung nicht immer diesem Grundsatz folgt. In der Praxis führt dies zu Konflikten, da bei Wahlen übliche Standards bei Bürgerentscheiden nicht eingehalten werden.

Zweitens wird Absatz 8, dass bei Kommunalwahlen keine Bürgerentscheide stattfinden dürfen, durch Auflagen (getrennte Benachrichtigungen, getrennte Lokale usw.) des vorherigen Landeswahlleiters praktisch auf alle Wahlen ausgedehnt. Die Kommunen werden dadurch in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt, es entstehen höhere Kosten, die durchschnittliche Beteiligung bei Bürgerentscheiden sinkt und die Ungültigkeitsquote steigt. In Niedersachsen ist die durchschnittliche Beteiligung mit 39,8 Prozent deutlich niedriger als im bundesweiten Vergleich (durchschnittliche Beteiligung: 50,4 Prozent, siehe Tabelle 3).

7. Zusammenfassung

Die angestrebte Reform wird voraussichtlich zu einer niedrigeren Unzulässigkeitsquote niedersächsischer Bürgerbegehren führen. Dies wird aber vor allem zu Lasten der Gesamtzahl der Bürgerbegehren gehen. Die Vorprüfung wird zu einer frühzeitigen Kommunikation zwischen Verwaltung und Antragstellern führen, wohl aber auch den Versuch der frühzeitigen Einflussnahme durch den Verwaltungsausschuss bedingen. Öffentlichkeitseffekte durch Bürgerbegehren werden verloren gehen, bürgerbegehrensbedingte Bürgerbefragungen nach §22d werden seltener stattfinden. Andere, weit wichtigere Einflussfaktoren wie Kostendeckungsvorschlag, Themenausschluss und fehlende aufschiebende Wirkung werden ausgeblendet. Auch der hohe Wert ungültiger Bürgerentscheide wird nicht berücksichtigt.

Die Reform ist aus Sicht von Mehr Demokratie e.V. als unzureichend abzulehnen.

Tabelle 3: Durchschnittliche Beteiligung bei Bürgerentscheiden (Stand: 31.12.2007)

Bundesland	Anzahl Bürgerentscheide	Durchschnittliche Beteiligung
alle Bundesländer	1670	50,4 Prozent
Niedersachsen	58	39,8 Prozent

Aus: Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, S. 28 und eigene Zahlen bis 31.12.2008

Tabelle 4: Bedingungen bei Bürgerentscheiden (Stand: 31.12.2008)

Bedingung	Ja	Nein	unbekannt
Briefabstimmung	22	19	18
Benachrichtigung	18	16	25

Eigene Zahlen

Tabelle 5: Anzahl unecht gescheiterter Bürgerentscheide (Stand: 31.12.2007)

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl Bürgerentscheide	Anzahl unecht gescheiterter Bürgerentscheide	Anteil der unecht gescheiterten Verfahren
NRW gesamt		137	70	51,1%
1994-2000	25 Prozent	70	34	49,0%
2001-2007*	20 Prozent	67	36	54,0%
Niedersachsen	25 Prozent	57	20	35,1%
Baden-Württemberg seit 2000		59	16	27,1%
2000-2005	30 Prozent	33	11	33,3%
2006-2007*	25 Prozent	26	5	19,2%
Rheinland-Pfalz	30 Prozent	49	13	26,5%
Sachsen-Anhalt	25 Prozent	168	33	19,6%
Schleswig-Holstein		128	23	18,0%
1990-2001	25 Prozent	109	20	18,3%
2002-2007*	20 Prozent	19	3	15,8%
Hessen	25 Prozent	99	17	17,2%
Mecklenburg-Vorpommern	25 Prozent	37	6	16,2%
Brandenburg	25 Prozent	135	10	7,4%
Bayern		968	48	5,0%
1995-1998	kein Quorum	395	0	0%
1999-2007*	10-20 Prozent	573	48	8,4%
Sachsen	25 Prozent	126	5	4,0%
Gesamt		2175	294	13,5%
Gesamt ohne Bayern		1207	246	20,4%

* Die Senkung bzw. Einführung des Zustimmungsquorums erfolgte während des Jahres. Die gewählte Zuordnung ist teilweise ungenau.

Aus: Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, S. 30

Literatur

Volker Mittendorf, Frank Rehmet, Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956-2007, Mehr Demokratie e.V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie (Universität Marburg), 2008

Christian Wefelmeier, Der Kostendeckungsvorschlag: eine (zu) hohe Hürde für das Bürgerbegehren, in: Gornig, Gilbert-Hanno, Urs Kramer, Uwe Volkmann (Hrsg.), Staat - Wirtschaft - Gemeinde, Festschrift für Werner Frotscher zum 70. Geburtstag, 2007