



29. Dezember 2008

## Niedersächsischer Bürgerbegehrens- und Bürgerentscheidungsbericht 2008

Die Zahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verharrt auf schwachem Niveau. Die geplante Reform des Innenministeriums geht am Problem vorbei.

### 1. Anzahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in 2008 ist mager. Viele Verfahren scheitern an den Verfahrensbedingungen.

In Niedersachsen fanden in zwölf Praxisjahren 184 Bürgerbegehren und 59 Bürgerentscheide statt. Im bundesweiten Vergleich ist dies eine bescheidene Zahl. In Bayern fanden im selben Zeitraum 1472 Bürgerbegehren und 968 Bürgerentscheide statt, zusätzlich gab es 238 Ratsreferenden.

In Niedersachsen werden im Durchschnitt 15 Bürgerbegehren und fünf Bürgerentscheide durchgeführt. 2008 wurden 14 neue Bürgerbegehren gestartet und es gab zwei Bürgerentscheide. Acht dieser Verfahren sind noch offen, bei sechs abgeschlossenen Verfahren wurden vier Bürgerbegehren für unzulässig erklärt, in einem Fall entschied der Gemeinderat im Sinne des Bürgerbegehrens und ein Verfahren führte zu einem Bürgerentscheid.

Ein Bürgerentscheid im März 2008 war Folge eines 2007 gestarteten Bürgerbegehrens, das in der Bilanz vom 31.12.2007 bereits enthalten war. Es werden also 14 Bürgerbegehren und 2 Bürgerentscheide addiert, was zu der Gesamtzahl von 184 Bürgerbegehren und 59 Bürgerentscheiden führt.

**Tabelle 1: Vergleich bayerischer und niedersächsischer Verfahren**

Verfahrensstand	Bayern bis 31.12.2007	Niedersachsen bis 31.12.2007	Niedersachsen 2008 abgeschlossene Verfahren
Bürgerentscheide	968	57	2*
Bürgerbegehren	1472	170	6
unzulässige Bürgerbegehren	235 (16,0%)	75 (44,1%)	4 (66,6%)
Bürgerbegehren vom Rat beschlossen	235 (16,0%)	20 (11,8%)	1 (16,6%)

\* Darunter ein Bürgerentscheid im März 2008 als Folge eines 2007 gestarteten Bürgerbegehrens.

In Niedersachsen sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ein seltenes Ereignis. Dieser Tatbestand wurde 2008 verstärkt. Besorgniserregend ist der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren, der bei 44,1 Prozent liegt. Im Bürgerbegehrens-Bericht 2007 wies Niedersachsen den dritt-

schlechtesten Wert im bundesweiten Vergleich auf. Lediglich im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern ist die Quote noch schlechter. Dies wurde in Niedersachsen 2008 bestätigt: bei 66,7 Prozent der abgeschlossenen Verfahren lautete das Ergebnis „unzulässig“. Bei drei von vier unzulässigen Bürgerbegehren spielte der unzureichende Kostendeckungsvorschlag eine Rolle. In Radbruch war bei Einreichung der Unterschriften ein Grundstück bereits verkauft, was durch das Bürgerbegehren verhindert werden sollte.

Auch die Zahl unecht gescheiterter Bürgerentscheide bleibt hoch. 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 Holzminden zwar fast 90 Prozent der Abstimmenden gegen die geplante Privatisierung der Stadtwerke, scheiterten aber mit ca. 24 Prozent knapp am Zustimmungsquorum in Höhe von 25 Prozent. Am Beispiel Holzminden lässt sich gut die Boykottstrategie einer Verwaltung beobachten. Im September 2005 fand ein Bürgerentscheid mit einer ähnlichen Fragestellung gleichzeitig zur Bundestagswahl statt. Bei einer ebenfalls hohen Zustimmungsrate wurde das Zustimmungsquorum erfüllt. Bei dem Bürgerentscheid 2008 wurden die Termine für die Landtagswahl und den Bürgerentscheid auseinander gezogen. Außerdem wurden keine Abstimmungsbenachrichtigungen verschickt. Der Abstimmungszeitraum wurde auf die Zeit von 10 bis 16 Uhr verkürzt, anstatt die Abstimmungslokale wie bei Wahlen üblich von 8 bis 18 Uhr zu öffnen.

Anders in Hanstedt: Hier ging es bei einem Bürgerentscheid um den Erhalt eines Landschaftsschutzgebietes. Bei einer Beteiligung von über 45 Prozent wurde das Zustimmungsquorum erreicht. 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 Satzung zu erlassen, unterlässt dies aber mit Hinweis auf die Eigenständigkeit der Gemeinden. Niedersachsen hat mit 35,1 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 2008
Gesamt	571	57	2
unecht gescheitert	48	20	1
In Prozent	8,4	35,1	50

## **2. Das Innenministerium erkennt einen Teil der Probleme, aber nicht die Lösung(en)**

Aufgeschreckt von der hohen Zahl unzulässiger Bürgerbegehren möchte das niedersächsische Innenministerium die Regelungen für Bürgerbegehren ändern. In Zukunft 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 geplante Reform ist insofern zu begrüßen, da sie zu mehr Kommunikation zwischen Vertretern eines Bürgerbegehrens und der Verwaltung führen wird und die Vertreter bei einfachen formalen Fehlern wie z. B. einer fehlenden Begründung oder eines fehlenden Feldes

für das Geburtsdatum in der Unterschriftenliste Hilfe erhalten.

Bei den schwierigeren Anforderungen wie dem Kostendeckungsvorschlag wird die Verwaltung bei der Ermittlung der Kosten regelmäßig überfordert sein, da die Rechtsprechung die Latte zu hoch gehängt hat. Entweder werden die Anforderungen faktisch herunter geschraubt werden, was zu begrüßen wäre oder der Verwaltungsausschuss wird gestützt auf die Rechtsprechung das Bürgerbegehren trotzdem für unzulässig erklären, was wahrscheinlicher ist. Oder die Verwaltung wird den Vertretern eines Bürgerbegehrens zwar mitteilen, warum der Kostendeckungsvorschlag nicht zulässig ist, wird den Vertretern aber keinen Weg aufzeigen, wie dies zu heilen ist.

Erschwerend kommt in Niedersachsen hinzu, dass es das einzige Bundesland ist, in dem der Rat ausdrücklich nicht daran gehindert ist, Entscheidungen zu treffen, die dem Ziel des Bürgerbegehrens entgegen laufen, wie in Radbruch beim Verkauf des Grundstückes geschehen. Durch die freiwillige Beratung verzögert sich der Zeitpunkt des Einreichens des Bürgerbegehrens. Bürgerinitiativen verlieren so Zeit, die Gemeinden können Fakten schaffen.

Materielle Ausschlussgründe werden durch die geplante Reform nicht erfasst. So sind über 40 Prozent aller Bürgerbegehren in Deutschland bauleitplanungsrelevant. Während z. B. in Bayern und Hessen Fragen, die von der Bauleitplanung betroffen sind, zulässig sind, werden in Niedersachsen in der Regel Bürgerbegehren für unzulässig erklärt, wenn die Bauleitplanung begonnen hat. Bei materiell-rechtlichen Ausschlussgründen kann eine Beratung nicht zur Zulässigkeit führen, sondern lediglich dazu, dass das Bürgerbegehren nicht eingereicht wird. Es könnte also sein, dass die Zahl unzulässiger Bürgerbegehren sinkt, aber dies wird zum Preis einer gesamt sinkenden Zahl von Bürgerbegehren sein. Es würden also nicht 75 von 170 Bürgerbegehren unzulässig sein (entspricht 44,1 Prozent), sondern 55 von 150 Bürgerbegehren (entspricht 36,6 Prozent). Damit wäre der Wert unzulässiger Bürgerbegehren zwar gesenkt. Jedoch würde gleichzeitig die Zahl direktdemokratischer Verfahren sinken, was keinen demokratischen Mehrwert mit sich bringen würde.

Erstaunlich ist es, dass das Innenministerium das Problem unecht gescheiterter Bürgerentscheide nicht anfassen will, obwohl das Gesetz diesen Spielraum ausdrücklich ermöglicht. Der Verweis auf die Eigenständigkeit der Kommunen scheint vorgeschoben, da auch die Einführung einer freiwilligen Beratung die Gemeinden in ihrem Handlungsspielraum bindet. Wenn die hohe Quote von 35 Prozent unecht gescheiterter Bürgerentscheide gesenkt werden soll, muss einerseits das Zustimmungsquorum auf z.B. 15 Prozent gesenkt werden und die Bedingungen für die Durchführung von Bürgerentscheiden den Bedingungen bei Wahlen angeglichen werden.

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