

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

1. August 2008

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, Drucksache 17/255

1. Einleitung	S. 1
2. Häufigkeit der Verfahren	S. 3
2.1. Unterschiedliche Verfahrensanforderungen als Gründe für die Verfahrenshäufigkeit in Hessen und Bayern	S. 5
3. Beratung durch die Verwaltung	S. 7
4. Staffelung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid	S. 8
5. Weitere Reformen	S. 12
5.1. Abstimmungsheft und Fairnessklausel	S. 12
5.2. Frist zur Unterschriftensammlung beim Bürgerbegehren	S. 13
5.3. Einführung eines Ratsreferendums	S. 13
5.4. Sperrfrist für das Bürgerbegehren	S. 15
5.5. Einführung auf Landkreisebene	S. 15
6. Fazit	S. 15

1. Einleitung

1990 leitete Schleswig-Holstein durch die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (Kommunalebene) sowie Volksbegehren und Volksentscheiden (Landesebene) eine Reformwelle direkter Demokratie ein, die 2005 in Berlin vorläufig abgeschlossen wurde.

In 14 Bundesländern wurden Bürgerentscheide durch parlamentarische und in zwei Bundesländern durch Volksgesetzgebungsverfahren eingeführt (1995 in Bayern, 1998 in Hamburg). Allen Bundesländern mit Ausnahme Bremens ist ein zweistufiges Verfahren (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) gemeinsam. In der konkreten Ausgestaltung bei Themen, Quoren oder Informationsregelungen weisen die Verfahren Unterschiede auf,

wodurch unterschiedliche Rechtsfragen aufgeworfen wurden und was zu einer unterschiedlichen Praxis führte. Dies ermöglicht es, verschiedene Regelungen zu vergleichen und die daraus resultierenden Qualitäten herauszuarbeiten.

In Nordrhein-Westfalen wurden im Jahr 2000 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch eine Erleichterung der Verfahrensbedingungen reformiert. Diese Reformdiskussionen wurden von Schleswig-Holstein (2002), Thüringen (2003), Baden-Württemberg (2005), Brandenburg und Nordrhein-Westfalen (2007) fortgesetzt. In Bremen und Bremerhaven werden derzeit parlamentarische Diskussionen zur Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geführt. In Thüringen wurde ein Volksbegehren diesbezüglich mit mehr als 250.000 Unterschriften erfolgreich abgeschlossen. Der vorliegende Gesetzentwurf greift diese Diskussion auf und ist insofern zu begrüßen. Er will wesentliche Verfahrensbedingungen (Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren und Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid) erleichtern und zieht damit Konsequenzen aus den Erfahrungen anderer Bundesländer. Allerdings geraten andere Verfahrensbedingungen aus dem Blick, die in Hessen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erschweren. Auch eine Einführung des Instrumentes auf Landkreisebene sollte in Erwägung gezogen werden. Im nachfolgenden Text wird der Gesetzentwurf Drucksache 17/255 „GE“ und die bestehende gesetzliche Regelung mit HGO abgekürzt.

Der vorliegende GE verfolgt das Ziel, durch eine Modifikation des § 8b der HGO das Bürgerengagement in Hessen zu stärken und die Bürger für die lokalen Institutionen und kommunalen Aufgaben zu interessieren. In der vorliegenden Stellungnahme wird ausschließlich auf die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingegangen. Im GE werden hinsichtlich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid folgende Reformen vorgeschlagen:

- a) Eine Unterrichtspflicht des Gemeindevorstands nach Einleitung eines Bürgerbegehrens (bislang: keine).
- b) Staffelung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren auf 10 Prozent bei Gemeinden bis 50.000 Einwohner und 5 Prozent für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (bislang: durchgehend 10 Prozent).
- c) Staffelung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid von derzeit 25 Prozent auf 20

Prozent bei Gemeinden bis 50.000 Einwohner und 15 Prozent für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (bislang: durchgehend 25 Prozent).

2. Häufigkeit der Verfahren

Tabelle 1 zeigt die unterschiedliche Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren in Hessen und Bayern. Während in Bayern 1.753 Verfahren (1.472 Bürgerbegehren, 238 Ratsreferenden und 43 weitere Verfahren) stattgefunden haben, waren es in Hessen 283. Dieser Unterschied erklärt sich vor allem durch die unterschiedlichen Verfahrensbedingungen. Allein die demographischen und zeitlichen Einflussfaktoren sprechen dafür, dass in Hessen mehr Verfahren in Relation zur Anzahl der Gemeinden als in Bayern stattfinden müssten. Hessen hat 426 Gemeinden, Bayern hat 2.056 Gemeinden und 71 Landkreise. In Hessen beträgt der Untersuchungszeitraum 14 Jahre und acht Monate, in Bayern zwölf Jahre und drei Monate. Während in Hessen sich ca. sechs Mio. Einwohner 426 Gemeinden teilen, leben in Bayern ca. zwölf Mio. Einwohner in 2.056 Gemeinden. Die größere Anzahl von Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen ist ein Faktor, der die Verfahrenshäufigkeit erhöht, da mit steigender Einwohnerzahl einer Gemeinde die Begehrenshäufigkeit steigt.¹

Die Existenz des Ratsreferendums in der Bayerischen Gemeindeordnung ist eine Erklärung für die höhere Verfahrensanzahl. 238 Bürgerentscheide gehen auf einen Beschluss des Gemeinderats (oder Kreistag) zurück, der bis zum 31.3.1999 mit Zweidrittelmehrheit und seit dem mit Mehrheit gefasst werden muss. Aber selbst wenn man diese 238 Verfahren von den bayerischen Zahlen abzieht und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gemeindegrößenstruktur, sind die Unterschiede hinsichtlich der Verfahrenshäufigkeit auffallend. In Bayern fanden in einem kürzeren Zeitraum fünfmal mehr direktdemokratische Verfahren statt. Dies liegt zweifelsohne in den Verfahrensregeln begründet, die in Bayern geringere Anforderungen an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stellen.

Auch in den einzelnen Kategorien schneidet Bayern besser ab: Es werden weniger Bürgerbegehren für unzulässig erklärt und es finden mehr Bürgerentscheide in Relation zu den eingereichten Bürgerbegehren statt. All dies führt natürlich zu einer höheren Akzeptanz und Zufriedenheit mit dem Instrument. Auch ehemalige Skeptiker sind zu einer, wenn auch teilweise verhaltenen, optimistischen Einschätzung gelangt.²

1 Frank Rehm, Tim Weber, Dragan Pavlovic, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein, in: Theo Schiller (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt a. M., 1999, S. 117-164

2 Alois Glück, Bayerischer Landtagspräsident: „Wir haben auf der Ebene des kommunalen Bürgerentscheids eine sehr entspannte Situation. Man muss zugeben, dass die vielfach befürchtete Negativwirkung im Großen und Ganzen nicht eingetreten ist.“ Josef Deimer, Oberbürgermeister von Landshut und Präsident des

Es hat in Bayern keineswegs eine Flut von Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gegeben, wie vor der Einführung befürchtet wurde. Das Instrument wird in Maßen als Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie eingesetzt. Statistisch gesehen findet ca. alle 14 Jahre pro Gebietskörperschaft ein Bürgerbegehren oder ein Bürgerentscheid statt. In Hessen beträgt dieser Wert 22 Jahre. Allerdings handelt es sich um einen statistischen Wert, d. h. in der Realität gab es in einem Teil der Gemeinden mehr Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als der Mittelwert vorgibt. Rainer Deppe weist zu Recht daraufhin, dass bei 1.152 registrierten Bürgerbegehren³ unter der Bedingung einer gleichmäßigen Verteilung in 56 Prozent aller Gebietskörperschaften ein Bürgerbegehren hätte stattfinden müssen, tatsächlich aber in 29 Prozent aller Gebietskörperschaften Bürgerbegehren stattfanden.⁴ Jedoch versäumt Deppe es darauf hinzuweisen, dass häufiger zwei Begehren zu einem Thema stattfinden, da die Ratsmehrheit das Ratsbegehren häufig im Sinne einer Konkurrenzvorlage nutzt. Auf Landesebene ist die Möglichkeit der Konkurrenzvorlage in der Verfassung festgeschrieben und wird bei landesweiten Volksbegehren regelmäßig genutzt.

Tabelle 1: Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren in Hessen und Bayern

Verfahrensstand	Hessen		Bayern	
	In Zahlen	In Prozent	In Zahlen	In Prozent
Bürgerbegehren	283	100	1.472	100
Ratsreferenden	0		238	zusätzliche Verfahren
unzulässig	88	31,1	235	16,0
Rat entspricht dem Bürgerbegehren	40	14,1	235	16,0
Sonderfälle: z.B. Bürgerbegehren wurde nicht eingereicht	56	19,8	272	18,3
Bürgerentscheide	99	35,0	730	49,6

Quelle: Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V., Februar 2008

Bayerischen Städtetags äußerte sich dahingehend, dass er den Bürgerentscheid nach anfänglicher Ablehnung „nicht mehr missen möchte“, vgl. dazu die Meldungen im Münchener Merkur vom 17.10.1997 sowie in der SZ vom 21.10.1997, auch Cornelius Thum, Erfahrungen und Änderungsüberlegungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, Tutzing, 1998, S. 209

³ In dieser Zahl sind auch offene Verfahren, nicht eingereichte Bürgerbegehren und Ratsreferenden enthalten.

⁴ Rainer Deppe, Direkte Demokratie II, Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990, Arbeitspapiere der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 90/2002, Sankt Augustin, September 2002

2.1. Unterschiedliche Verfahrensanforderungen als Gründe für die Verfahrenshäufigkeit in Hessen und Bayern

Die höhere Anzahl der direktdemokratischen Verfahren in Bayern hat im Wesentlichen zwei verfahrensbedingte Gründe:

- a) Ein gestaffeltes Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren von zehn bis drei Prozent je nach Einwohnerzahl der entsprechenden Gemeinde (Artikel 18a Absatz 6 BayGO, siehe auch §26 Absatz 4 NRWGO)
- b) Verzicht auf die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags beim Bürgerbegehren (Artikel 18a Absatz 4 BayGO)

Zu a) **Staffelung des Unterschriftenquorums** beim Bürgerbegehren

Der GE berücksichtigt diesen Zusammenhang, indem ein neuer Absatz 4 eingefügt wird, der eine Staffelung von zehn und fünf Prozent vorsieht. Als Einwohnergrenze wird 50.000 vorgeschlagen. Die bayerische und nordrhein-westfälische Lösung ist demgegenüber zu bevorzugen, da sie die unterschiedlichen Bedingungen aufgrund verschiedener Einwohnergrößen berücksichtigen. In Gemeinden ab 20.000 Einwohner wird die Sammlung der Unterschriften zunehmend aufwendiger. Da Bürgerbegehren häufig ein Instrument sich ad-hoc bildender Bürgerinitiativen sind, wird diesen Akteuren die Beteiligung gerade erschwert. Ferner würden von der angestrebten Reform 12 Städte mit ca. 1,9 Millionen Menschen Nutzen ziehen. Für die restlichen Gemeinden und Bürger würde keine Veränderung eintreten. Die bayerische Regelung würde demgegenüber über 70 Prozent der Gemeinden berücksichtigen. Sollte der Gesetzgeber wie im GE eine übersichtlichere Lösung bevorzugen, sollte er bis 50.000 Einwohnern statt zehn besser sieben Prozent als Unterschriftenquorum wählen.

Ein nach Gemeindegröße gestaffeltes Unterschriftenquorum weisen zehn der 16 Bundesländer auf. Fünf Bundesländer, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, beginnen die Staffelung mit 15 Prozent bzw. 17 Prozent (Thüringen).

Die meisten Größendifferenzierungen liegen in anderen Bundesländern zwischen fünf und zehn Prozent (siehe Tabelle 4). In den USA⁵ und in der Schweiz⁶ liegen die

5 Heußner, Hermann K., Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: H. K Heußner und O. Jung, Hg.: Mehr Direkte Demokratie wagen, München, 1999, S. 102.

6 Vgl. *Mittendorf*, Volker 1998: Direktdemokratische Verfahren in der schweizerischen Stadt Winterthur im kommunalpolitischen Politikprozeß – am Beispiel der schweizerischen Stadt Winterthur, Dipl. Arbeit,

Unterschriftenquoten auf Landes- und Kommunalebene deutlich unter den in Deutschland üblichen Quoren.

In den USA existieren in 22 Bundesstaaten für die einfache Gesetzgebung das Recht auf Referendum und Volksinitiative. Die Unterschriftenquoten liegen dort bei fünf bis zehn Prozent, jedoch nicht bezogen auf alle Stimmberechtigten, sondern meist auf die bei der letzten Gouverneurswahl abgegebene Stimmenzahl (so dass sich ein Stimmberechtigtenquorum von zwei bis vier Prozent ergibt).⁷ In der Schweiz liegen die Unterschriftenquoten in Städten und Gemeinden wesentlich niedriger als in deutschen Gemeindeordnungen, z.T. bis zu ein Prozent der Abstimmungsberechtigten.⁸

Die Zahl der eingeleiteten Begehren in Deutschland variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich, was in hohem Maße von der jeweiligen Regelung abhängt. Der Blick auf die bisherige Praxis zeigt, dass Bundesländer mit eher niedrigeren bzw. nach Gemeindegröße gestaffeltem Unterschriftenquorum (Hamburg, Bayern, NRW, Berlin) eine höhere Anwendung der Beteiligungsinstrumente kennen als Bundesländer mit hohen bis restriktiven Verfahrensanforderungen (z.B. Thüringen, Saarland, Sachsen)⁹. Zudem würde eine Senkung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren die Unzulässigkeitsrate von 31,1 Prozent verringern (siehe Tabelle 1).

Zu b) Verzicht auf einen **Kostendeckungsvorschlag**

Mit Ausnahme von Bayern, Hamburg und Berlin kennen alle Regelungen die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags. An sich sind Informationen zu finanziellen Auswirkungen eines Bürgerbegehrens nicht zu kritisieren, da sie die Konsequenz einer Entscheidung hinsichtlich der Kosten verdeutlichen soll. Durch die bestehende Regelung werden die Anforderung z. T. sehr hoch geschraubt. Gleichzeitig sind für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens oft nicht alle Informationen zugänglich, wodurch die Erstellung eines Kostendeckungsvorschlag erschwert wird. In Niedersachsen z. B. scheiterten bis Ende 2004 bei 39 unzulässigen Bürgerbegehren zwölf an dieser Verfahrensregelung.¹⁰ Auch die Rechtsprechung neigt zu einer strengen Auslegung.¹¹

Marburg, S. 21.

7 Vgl. Heußner aaO

8 Vgl. Mittendorf aaO

9 Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V., <http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html>, S. 16

10 Mehr Demokratie e.V., Landesverband Niedersachsen, Zeitraum vom 1. November 1996 bis 31. März 2004

11 Beschluss des Niedersächsischen Obergerichtspräsidenten vom 11. August 2003, Az: 10 ME 82/03, 2 B 1747/03

Eine Streichung dieser Regelung wäre sehr zu überlegen, da in der öffentlichen Auseinandersetzung vor dem Bürgerentscheid Fragen der Finanzierung ohnehin thematisiert werden. Eine Auswertung in Bayern von 77 Bürgerentscheiden nach ca. einem Jahr seit Einführung ergab, dass in 78 Prozent der Bürgerentscheide (Anzahl 60) keine Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt, in 17 Prozent (Anzahl 13) eine Einsparung und in fünf Prozent der Bürgerentscheide (Anzahl 4) Mehrausgaben zu verzeichnen waren.¹²

Alternativ dazu könnte diese Verfahrensanforderung konkretisiert werden, so dass sie durch die Initiatoren eines Bürgerbegehrens eher zu bewältigen wäre. Die Sätze 3 und 4 könnten eingefügt werden: „Ein Kostendeckungsvorschlag ist für den Fall vorgeschrieben, wenn durch die Forderung des Bürgerbegehrens der Gemeinde zusätzliche Ausgaben entstehen. Der Kostendeckungsvorschlag soll überschlägig die Ausgaben benennen und deren Deckung durch zusätzliche Einnahmen oder Einsparungen aufzeigen.“

In Berlin wurde ein neuer Weg eingeschlagen, der unseres Erachtens beide Gesichtspunkte, nämlich Information der Öffentlichkeit über eventuelle Kosten und Erfüllbarkeit durch die Initiatoren eines Bürgerbegehrens, berücksichtigt. Die Verwaltung schätzt die Kosten einer beabsichtigten Maßnahme, die Initiatoren müssen diese Kostenschätzung auf der Unterschriftenliste abdrucken. In § 45 Absatz 2 Satz 6 des Bezirksverwaltungsgesetz Berlin heißt es: "Das Bezirksamt erstellt umgehend eine Einschätzung über die Kosten, die sich aus der Verwirklichung des mit dem Bürgerbegehren verfolgten Anliegens ergeben würden. Die Antragstellerinnen und Antragsteller sind verpflichtet, die geschätzten Kosten auf den Unterschriftenlisten oder Unterschriftsbögen anzugeben ..."

3. Beratung durch den Gemeindevorstand

Die im GE vorgesehene Beratung der Bürger durch den Gemeindevorstand ist zu begrüßen. Die Einleitung eines Bürgerbegehrens stellt die Bürger aufgrund der formalen Anforderungen vor größere Probleme, die sie ohne Beratung kaum bewältigen können. Auch die Zuhilfenahme eines Anwalts ist nicht immer zielführend, da es aufgrund der geringen Fallzahl kaum Spezialisten gibt. Nun ist es aber verständlicherwise ernüchternd, wenn man nach der Sammlung der Unterschriften an formalen Anforderungen scheitert, die bei einer

¹² Der Bürgerentscheid in Bayern, Eine empirische Analyse, in: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Situation – Analysen – Erfordernisse, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, Tutzing, 1998, S. 188

ausreichenden Beratung vermeidbar gewesen wären. Eine solche Beratung hätte auch den Vorteil, dass Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger frühzeitig miteinander ins Gespräch kämen und dadurch möglicherweise vorhandene Vorbehalte abgebaut werden könnten.

Bei der im GE gewählten Formulierung "Der Gemeindevorstand unterrichtet die Bürgerinnen und Bürger bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens über die einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen." wird voraussichtlich die formale Prüfung des Bürgerbegehrens, nicht aber die materielle Prüfung abgedeckt. Demzufolge kann auch die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags durch eine Unterrichtung nicht oder kaum abgemildert werden.

In NRW (§26 Abs. 2 Satz 3 NRWGO) wurde im Jahr 2000 und in Berlin (§ 45 Absatz 2 Satz 2 Bezirksverwaltungsgesetz) 2005 eine Beratung durch die Verwaltung eingeführt. Die Berliner Regelung sieht eine Beratung der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen vor. Gleichzeitig wird auf die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags verzichtet.

4. Staffelung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid

Im GE soll das einheitliche Zustimmungsquorum von 25 Prozent gesenkt und je nach Einwohnerzahl der Gemeinde (50.000 Einwohner) von 20 bis 15 Prozent der Stimmberechtigten gestaffelt werden. In Bayern gibt es ein gestaffeltes Zustimmungsquorum von 20 bis 10 Prozent. Tabelle 2 zeigt die unterschiedlichen Auswirkungen. In Hessen scheitern 22 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum. In 17 Prozent der Fälle ist der Bürgerentscheid trotz einer Abstimmungsmehrheit erfolglos. So sehr Gründe der Legitimation für ein Zustimmungsquorum sprechen mögen, ist es selbstredend problematisch, wenn Bürgerinnen und Bürger an einer Abstimmung teilnehmen und dann etwas anderes geschieht, als die Mehrheit abgestimmt hat. Das Ziel, Vertrauen in den politischen Prozess und in die Demokratie zu stärken, wird damit nicht erreicht. Bürgerinnen und Bürger werden für ihre Teilnahme nicht belohnt, sondern es wird ihnen vermittelt, dass ihre Teilnahme an der politischen Entscheidung zwecklos war. In 5 Prozent der Fälle, in denen der Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum und an der Mehrheit der abgegebenen Stimmen scheiterte, ist dieses Problem formal auch vorhanden, wird aber nicht sichtbar.

In Bayern, unter den Bedingungen eines gestaffelten Zustimmungsquorums, tritt dieses Problem in schwächerer Form auf. 12,6 Prozent aller Bürgerentscheide scheitern am Zustimmungsquorum und 8,4 Prozent trotz Abstimmungsmehrheit (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Auswirkungen des Zustimmungsquorums in Hessen und Bayern

Ergebnis in Worten	Hessen		Bayern	
	In Zahlen	In Prozent	In Zahlen	In Prozent
Alle Bürgerentscheide	99	100	570	100
Quorum erreicht	77	77,8	498	87,4
Mehrheit der Stimmen erreicht, aber nicht das Quorum	17	17,2	48	8,4
Mehrheit der Stimmen nicht erreicht und zugleich am Quorum gescheitert	5	5,0	24	4,2

Quelle: Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007

Anmerkung: Das gestaffelte Zustimmungsquorum trat in Bayern am 1. April 1999 in Kraft. Deswegen unterscheiden sich die Gesamtzahlen der Bürgerentscheide in Tabelle 1 und 2.

Die im GE gewählte Staffelung von 20 bis 15 Prozent der Stimmberechtigten vernachlässigt, dass die bayerische Staffelung von 20 bis 10 Prozent Gemeinden von 10.000 bis 50.000 Einwohner überproportional belastet. In Bayern gilt bis 50.000 Einwohner ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent, bis 100.000 Einwohner 15 Prozent und über 100.000 Einwohner 10 Prozent. Nun ist ein sinkendes Zustimmungsquorum mit steigender Einwohnerzahl schon zu rechtfertigen, da mit steigender Einwohnerzahl auch die durchschnittliche Abstimmungseteiligung sinkt. Nur stellt sich die Frage, ab welchen Einwohnerzahlen ein geringeres Zustimmungsquorum sinnvoll ist. In Bayern sind die Gemeinden von 10.000 bis 50.000 Einwohner durch eine höhere Ungültigkeitsquote betroffen. In dieser Gemeindegrößenklasse scheitern 30,3 Prozent aller Bürgerentscheide (Tabelle 3). Es müsste daher über eine andere Staffelung nachgedacht werden. In Thüringen wurden sowohl für das Bürgerbegehren als auch den Bürgerentscheid die Einwohnergruppen bis 3.000 Einwohner, von 3001 bis 10.000 Einwohner und über 10.000 Einwohner gebildet. Aufgrund der Gemeindegrößenstruktur würden sich in Hessen die Einwohnergruppen bis 10.000 Einwohner, von 10.001 bis 50.000 und über 50.000 Einwohner anbieten. Die dazugehörige Staffelung des Zustimmungsquorums könnte bei 20, 15 und 10 Prozent der Stimmberechtigten liegen. Alternativ böte sich ein einheitliches Zustimmungsquorum von 15 Prozent an.

Tabelle 3: Auswirkungen des gestaffelten Zustimmungsquorums in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen in Bayern

Einwohnerzahl	Anzahl der Bürgerentscheide	Anzahl der am Quorum gescheiterten Bürgerentscheide	Angabe in Prozent
Gesamt	315	41	13,0
bis 10000	219	13	5,9
von 10001 bis 50000	76	23	30,3
von 50001 bis 100000	4	1	25,0
über 100000	16	4	25,0

Quelle: Berechnungen von Mehr Demokratie e.V., Landesverband Bayern. Die Zahlen beziehen sich auf dem Zeitraum vom 1. April 1999 bis 31. Dezember 2003. Die Unterschiede zu Tabelle 2 erklären sich dadurch, dass in Tabelle 3 alle Bürgerentscheide, d.h. auch die Bürgerentscheide gezählt wurden, die am selben Tag zum selben Thema stattfanden. Diese sogenannten Doppelbürgerentscheide wurden in Tabelle 3 nicht berücksichtigt. Ferner ist der Untersuchungszeitraum kürzer.

Unabhängig von der Höhe des Zustimmungsquorums gibt es grundsätzliche Einwände gegen eine solche Verfahrensanforderung. Für die Opponenten einer Abstimmungsvorlage stellen sich immer zwei Handlungsalternativen. Sie können versuchen, eine Abstimmungsmehrheit zu erzielen oder die Gegenseite durch Boykottstrategien unter das geforderte Zustimmungsquorum zu drücken. Die zweite Handlungsalternative ist aus Sicht der Opponenten rational, da sie mit geringerem Ressourcenaufwand zielführend ist. Allein für den demokratischen Prozess sind solche Boykottstrategien schädlich.

Beispiele aus anderen Bundesländern beweisen, dass diese Strategien relativ häufig gewählt werden. Abstimmungstermine werden in die Sommerferien gelegt, ein Bürgerentscheidstermin und eine Wahl werden eine Woche auseinandergelagt, es werden weniger Abstimmungslokale als bei Wahlen üblich angeboten, es wird keine Briefabstimmung angeboten und die Stimmberechtigten werden nicht schriftlich unterrichtet.¹³ Auch in Bayern hat es trotz niedrigerer Zustimmungsquoren solche Fälle, z. B. in München und Lindau, gegeben.

Als weiterer Einwand kann angeführt werden, dass immer dann, wenn das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird, der Grundsatz der Stimmgleichheit verletzt wird, da letztlich eine Nein-Stimme mehr zählt als eine Ja-Stimme. So stimmten bei einem Bürgerentscheid in Kaiserslautern am 18. Januar 2004 zwar 78,9 Prozent der Abstimmenden gegen eine Maßnahme. Dies entsprach 28,6 Prozent aller Stimmberechtigten. Da aber das nötige Zustimmungsquorum von 30 Prozent nicht erreicht wurde, war der Bürgerentscheid

¹³ Siehe unter anderem: Stefanie Lackner, Volker Mittendorf, Bürgerbegehren in Niedersachsen: wenig bürgerfreundlich, in: H. K. Heußner und O. Jung, Hg.: Mehr Direkte Demokratie wagen, München, 1999, S. 320ff.

ungültig. Letztlich wurde das umgesetzt, wofür lediglich 21,1 Prozent der Abstimmenden (7,6 Prozent der Stimmberechtigten) votierten.

Mittels eines Zustimmungsquorums soll eine hohe Beteiligung erzielt werden, um erstens die Legitimation eines Bürgerentscheids zu erhöhen und zweitens Zufallsergebnisse zu verhindern. Beide Ziele sind sinnvoll, es ist aber fraglich, ob Zustimmungs- und Beteiligungsquoren zweckdienlich sind. Sie führen aufgrund von Boykottstrategien zu niedrigeren Beteiligungen. Ferner zeigt Kris Kobach, dass auch geringe Beteiligungen ausreichen, um die Meinung aller Bürgerinnen und Bürger zu repräsentieren¹⁴. Ein Zustimmungsquorum von 10 bis 15 Prozent oder ein Beteiligungsquorum von 15 Prozent würde also genügen, um die Ziele einer möglichst hohen Legitimation und die Vermeidung von Zufallsergebnissen zu gewährleisten. Schließlich darf nicht unterschätzt werden, dass ungültige Bürgerentscheide dem Vertrauen in das Verfahren schaden und damit auch die Demokratie delegitimieren.

Schließlich gibt es in Hamburg auf der Bezirksebene seit 1998 und in Bayern zwischen 1. November 1995 und 31. März 1999 kein Zustimmungsquorum. In diesem Zeitraum fanden in Bayern 398 Bürgerentscheide statt. Keine dieser Entscheidungen kann als widersinnig bezeichnet werden und es wurde auch keine Entscheidung getroffen, die in irgendeiner Weise als demokratiegefährdend gelten könnte. Auch die durchschnittliche Beteiligung bei Bürgerentscheiden hat sich nicht wesentlich geändert. Sie ist seit Einführung des Zustimmungsquorums eher gesunken¹⁵, was mit vereinzelt vorkommenden Boykottmaßnahmen erklärt werden könnte. So fanden in München am 21. Januar 2001 und am 28. September 2003 Bürgerentscheide mit niedrigen Beteiligungen statt. Aber beide Bürgerentscheide wurden von den politischen Mehrheiten boykottiert. So fand der zweite Bürgerentscheid eine Woche nach der Landtagswahl statt.

Die vereinzelt anzutreffende Behauptung, der Bayerische Verfassungsgerichtshof hätte in seiner Entscheidung vom 29. August 1997 die Einführung eines Zustimmungsquorums angeordnet, ist falsch.¹⁶ Der Verfassungsgerichtshof rügte die Kombination des fehlenden Zustimmungsquorums in Verbindung einer dreijährigen Bindungswirkung von

14 *Kobach, Kris* 2001: Wie tief ist zu tief? Oder: Heilen Quoren eine mangelnde Beteiligung?, in: Zeitschrift für Direkte Demokratie, Heft 53, 2001, S. 8-11.

15 Vgl. Jahresbericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/buergerentscheid/bayern/bayern-10jahresbericht.pdf>

16 Siehe Leitsätze der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 29. August 1997

Bürgerentscheiden. Dem Gesetzgeber wurde ein großer Spielraum für die Beachtung dieser Rüge gelassen. Es wäre möglich gewesen, bei gleichzeitigem Verzicht auf ein Zustimmungsquorum die Bindungswirkung zu reduzieren oder zu streichen.

5. Weitere Reformen

Neben den angestrebten Reformen sind weitere erwägenswert, weil sie die Qualität des direktdemokratischen Prozesses verbessern würden.

5.1. Abstimmungsheft und Fairnessklausel

Gleichsam wie in Schleswig-Holstein könnte ein Abstimmungsheft eingeführt werden (§16g Absatz 6 Schl.HGO).

"Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Antragstellenden des Bürgerentscheids in gleichem Umfang schriftlich darlegen."

Eine begründete Entscheidung setzt Information voraus. Es ist optimal, wenn zu einer Sachfrage beide Seiten zu Wort kommen. Abstimmungshefte sind in der Schweiz und einigen US-Bundesstaaten üblich und haben sich bewährt. In Kalifornien und Hamburg ist es so geregelt, dass beide Positionen zu Wort kommen.

Darüber hinaus ist es überlegenswert, eine Fairnessklausel nach bayerischem Vorbild einzuführen (Artikel 18a Absatz Satz 1 15 BayGO).

"Die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden."

Sie regelt, dass in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde beide Positionen zu einem Bürgerentscheid gleichberechtigt zu Wort kommen. Da die Akzeptanz eines Verfahrens auch davon abhängt, ob die am Verfahren beteiligten Akteure es als fair bewerten, sind Regelungen dieser Art sinnvoll.

5.2. Frist zur Unterschriftensammlung beim Bürgerbegehren

Die Frist zur Unterschriftensammlung bei Bürgerbegehren (§8b, Absatz 3 Satz 1 HGO), die sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung wenden, liegt in Hessen derzeit mit sechs Wochen im bundesweiten Vergleich an der unteren Grenze und ist knapp bemessen. Fünf Bundesländer und Bremerhaven weisen eine sechswöchige Frist auf; Niedersachsen hat eine Frist von drei bzw. sechs Monaten, Hamburg und Berlin haben eine Frist von sechs Monaten und Bayern hat keine zeitliche Begrenzung. In der Praxis hat sich die bayerische Regelung als unproblematisch herausgestellt, da es im Interesse der Initiatoren eines Bürgerbegehrens liegt, ein Bürgerbegehren zügig durchzuführen, da sonst die Gefahr droht, dass Gemeinderatsbeschlüsse ihr Anliegen scheitern lassen. Ein zusätzlicher Anreiz wird in Bayern durch die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens geschaffen, die erst mit Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Kraft tritt (Artikel 18a Absatz 9 BayGO). Schon eine Verlängerung der Eintragsfrist auf acht oder zehn Wochen würde die Durchführung von Bürgerbegehren erleichtern. Man muss sich vergegenwärtigen, dass Bürgerinnen und Bürger die Unterschriften ehrenamtlich sammeln und dafür die Abendstunden und die Wochenenden nutzen.

5.3. Einführung eines Ratsreferendums

Die Einführung eines Ratsreferendums sollte in Erwägung gezogen werden. Es ist legitim und sinnvoll bei umstrittenen Fragen, die Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger herbeizuführen. Bürgerentscheide können lange politische Diskussionen auf den Punkt bringen und genießen bei fairer Durchführung eine hohe Akzeptanz. Durch Bürgerentscheide werden z. T. lautstark formulierte Anliegerinteressen relativiert. Über ein Ratsreferendum verfügen Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Bremerhaven, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Saarland, Niedersachsen, Hamburg und Brandenburg erlauben das Ratsreferendum in Sonderfällen. Teils ist eine Zweidrittelmehrheit teils die Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder nötig. Ein Ratsreferendum ermöglicht dem Gemeinderat mehr Handlungsalternativen. Es stellt einen zusätzlichen Kommunikationskanal zwischen Wählenden und Gewählten dar. Ein Missbrauch oder verantwortungsloses Handeln durch Gemeinderäte konnte bisher nicht beobachtet werden. Auch für dieses Verfahren sollte das Zustimmungsquorum gesenkt werden, da es den Bürgerinnen und Bürgern schwer vermittelbar ist, wenn sie an die Urne gerufen werden und anschließend ihre Entscheidung keine Berücksichtigung findet, weil das Zustimmungsquorum nicht erreicht wurde.¹⁷

¹⁷ Am 7. Dezember 2003 in Konstanz stimmten 54,2 Prozent der Abstimmenden gegen ein Kongresszentrum. Die Abstimmungsbeteiligung betrug 39,9 Prozent. Der aufgrund eines Ratsreferendums zustande

Tabelle 4: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Gemeinden der deutschen Bundesländer (Stand: 31.12.2007)

Bundesland	Zulässige Themen ○ = sehr wenige ○○ = wenige ○○○ = viele	Bürgerbegehren		Bürgerentscheid	Ratsreferendum
		Unterschriftenquorum	Frist bei Korrekturgehören	Zustimmungsquorum	Erforderliche Mehrheit im Rat
Baden-Württemberg	○○	5 - 10 %	6 Wochen	25 %	2/3-Mehrheit
Bayern	○○○	3 - 10 %	keine Frist	10 - 20 %	Einfache Mehrheit
Berlin (Bezirke)	○○○	3 %	6 Monate ¹	15 % - Beteiligungsquorum	2/3-Mehrheit
Brandenburg	○○	10 %	8 Wochen	25 %	Einfache Mehrheit <i>(nur möglich bei Gemeindefusionen)</i>
Bremen (Stadt)	○○	10 %	3 Monate	25 %	Einfache Mehrheit
Bremerhaven	○	10 %	6 Wochen	30 %	2/3-Mehrheit
Hamburg (Bezirke)	○○○	2-3 %	6 Monate ¹	kein Quorum	<i>nicht vorhanden (nur Gegenvorschlag / Bürgerentscheid)</i>
Hessen	○○○	10 %	6 Wochen	25 %	nicht vorhanden
Mecklenburg-Vorpommern	○○	2,5 - 10 %	6 Wochen	25 %	Einfache Mehrheit
Niedersachsen	○○	10 %	3 - 6 Monate ²	25 %	nur im Sonderfall ³
Nordrhein-Westfalen	○○	3 - 10 %	6 Wochen / 3 Monate ⁴	20 %	2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	○	6 - 15 %	2 Monate	30 %	<i>nicht vorhanden</i>
Saarland	○○	5 - 15 %	2 Monate ⁵	30 %	<i>nicht vorhanden</i>
Sachsen	○○○	5 - 15 % ⁶	2 Monate	25 %	2/3-Mehrheit
Sachsen-Anhalt	○○	6 - 15 %	6 Wochen	25 %	2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	○○	10 %	6 Wochen	20 %	2/3-Mehrheit
Thüringen	○	13 - 17 %	8 Wochen	20 - 25 %	<i>nicht vorhanden</i>

Anmerkungen: Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet; nur Gemeindeebene

- 1) In Berlin, Hamburg und Niedersachsen gilt eine 6-Monats-Frist generell für alle Begehren, auch für Initiativbegehren, ab dem Zeitpunkt der Anzeige des Begehrens. Hier gilt eine Anzeigepflicht.
- 2) Eine 6-Monats-Frist gilt generell für alle Begehren, auch für Initiativbegehren, ab Zeitpunkt der Anzeige des Begehrens. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen bekannt gemachten Beschluss des Rates, so gilt eine Frist von 3 Monaten nach dem Tag der Bekanntmachung.
- 3) Sonderfall: Ein Bürgerentscheid kann vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Antrag des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
- 4) 3 Monate bei Beschlüssen, die nicht der Bekanntmachung bedürfen.
- 5) Das Saarland kennt für Initiativbegehren de facto eine Frist von 6 Monaten, da die Unterschriften bei Einreichung des Begehrens nicht älter als sechs Monate sein dürfen.
- 6) Das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren kann von den Gemeinden auf ein Minimum von 5 Prozent gesenkt werden.

Quelle: Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007

gekommene Bürgerentscheid wurde anschließend nicht berücksichtigt.

5.4. Sperrfrist für das Bürgerbegehren

Die Sperrfrist für Bürgerbegehren (§8b Absatz 4 Satz 1 HGO), die im Zusammenhang mit der dreijährigen Bindungswirkung eines Bürgerentscheids nach Absatz 7 Satz 2 zu sehen ist, ist nicht notwendig. Die Befürchtung, dass es durch weitere Bürgerbegehren zur selben Fragen zu einem ständigen Abstimmungskampf käme, hat sich in der Praxis nicht bestätigt (z.B. Bayern, Brandenburg und Hamburg).

Die dreijährige Bindungswirkung eines Bürgerentscheids stellt einen Schutz für das Instrument dar, weil es durchaus Fälle gegeben hat, in denen Bürgerentscheide bzw. Volksentscheide durch Parlamente aus politischen Gründen zurückgenommen wurden.

5.5. Einführung auf Landkreisebene

In zehn der 13 Flächenländer gibt es auf Landkreisebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Da Hessen direktdemokratische Verfahren auf Gemeinde- und Landesebene kennt, wäre die Einführung auf Landkreisebene folgerichtig.

6. Fazit

Der GE knüpft an die demokratiepolitische Diskussion an, inwiefern die bisherigen Instrumente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene ihrem Anspruch nach Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gerecht geworden sind. Da Hessen durch die Reformen in anderen Ländern seinen einst guten Platz verloren hat und sich in der 15-jährigen Praxis einige (oben dargestellte) Probleme gezeigt haben, ist eine Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angemessen. Der GE nimmt hierbei wichtige Eckpunkte direkter Demokratie wie Unterschriftenquoten beim Bürgerbegehren und Zustimmungsquoten beim Bürgerentscheid in den Blick und schlägt eine fortschrittliche Regelung vor. Die Staffelung der Quoten beim Bürgerbegehren und beim Bürgerentscheid könnte die Erfahrungen in anderen Bundesländern stärker berücksichtigen und an die hessische Gemeindegrößenstruktur angepasst werden. Darüber hinaus sollte die Verfahrensanforderung des Kostendeckungsvorschlages gestrichen oder erleichtert werden. Andere Verfahrensregeln wie Abstimmungsheft könnten noch geprüft werden. Vor allem sollte auch die Einführung des Instruments auf Landkreisebene erwogen werden. Insgesamt würden die im GE angestrebten Reformen einen Fortschritt hinsichtlich direkter Demokratie als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie darstellen und die politische Beteiligungskultur in Hessen beleben.