

Dirk Schumacher
 Bernhardstr. 7
 28203 Bremen
 Tel. 0421-794 63 70
 Fax 0421-794 63 71
 bremen@mehr-demokratie.de
 www.bremen-nds.mehr-demokratie.de

Anhörung im Innenausschuss des niedersächsischen Landtages am 16.06.2016

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 17/5423)
 Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Bremen, den 08.06.2016

Einleitung

Mehr Demokratie e.V. setzt sich seit vielen Jahren für eine Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ein. Dass jetzt eine Reform auf den Weg gebracht werden soll, die wenigstens einige Probleme aus der Welt räumt, begrüßen wir. Allerdings werden eine Reihe von Problemen gar nicht angegangen, an zwei Stellen plant der Gesetzgeber jetzt sogar Verschlechterungen. Im Folgenden nehmen wir Stellung zu den geplanten Reformen und zu den unterbleibenden Reformen, wir nehmen auch Stellung zu den Begründungen und auch zu den Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, die im veröffentlichten Gesetzentwurf enthalten sind.

In Niedersachsen gab es seit dem 1.11.1996 308 Bürgerbegehren und 94 Bürgerentscheide. 42,5 Prozent der Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt, 32,9 Prozent der Bürgerentscheide scheiterten am Zustimmungsquorum. Zum Vergleich: in Bayern gab es in einem vergleichbaren Zeitraum 2676 direktdemokratische Verfahren und 1629 Bürgerentscheide.

Tab 1 Anzahl Bürgerbegehren und Ergebnisse 1996-2016

Ergebnis	Anzahl	In %	Bayern: Anzahl seit 1995-2015	Bayern in %
Bürgerbegehren nicht eingereicht	31	10,06%	205	7,70%
Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	31	10,06%	329	12,30%
Unzulässig	131	42,53%	364	13,60%
BE im Sinne des Begehrens	42	13,64%	604	22,60%
BE im Stichtentscheid angenommen	-	-	185	6,90%
BE nicht im Sinne des Begehrens	21	6,82%	551	20,60%
BE unecht gescheitert	31	10,06%	94	3,50%
Offen	4	1,30%	39	1,50%
Versandet	7	7,27%	-	-
Bürgerbegehren zurückgezogen/Kompromiss	10	3,25%	110	4,10%
Gesamt	308	100,00%	2676	100,00%

Die Zahlen verdeutlichen den Unterschied zwischen Bayern und Niedersachsen. Die Unterschiede

deuten nicht etwas auf eine stark unterschiedliche Beteiligungsbereitschaft hin, die Ursache liegt vielmehr in stark unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen. In Bayern gelten für Bürgerbegehren deutlich weniger Thementauschlüsse, geringere Unterschriftenzahlen und Mindestzustimmungen aller Abstimmungsberechtigten sowie andere formale Verfahrensregeln: es gibt eine aufschiebende Wirkung und der Kostendeckungsvorschlag ist nicht vorgeschrieben.

Tabelle 2 Unzulässigkeitsgründe

Grund	Anzahl
Ausschluss Negativkatalog	29
Unzureichender KDV	53
Fehlender KDV	7
Formfehler Unterschriftenliste	36
Verfristung	6
Falscher Adressat	7
Zu wenig Unterschriften	22
Zu unbestimmte Fragestellung	20
Rechtswidriges Ziel	15
Unzureichende Begründung	7
Sonstige	3

Dieser Überblick wirft ein Licht auf die Baustellen, die es im niedersächsischen Kommunalverfassungsrecht gibt. In 51 Fällen gab es mehrere Gründe für die Unzulässigkeit, bei 35 dieser Fälle spielte der Kostendeckungsvorschlag eine Rolle, bei elf Fällen der Thementauschluss. Bei 60 der 131 unzulässigen Bürgerbegehren spielte der Kostendeckungsvorschlag eine Rolle.

Die gesetzliche Grundlage wurde in den den Jahren 2001, 2005, 2009 und 2010 jeweils in geringem Ausmaße verändert. Die Reformschritte in anderen Bundesländern waren in den letzten Jahren deutlich größer, z.B. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Thüringen, Schleswig-Holstein.

I. Stellungnahme zu geplanten Gesetzesänderungen

1) Unterschriftenquorum

SPD und Grüne haben in ihrem Koalitionsvertrag eine „deutliche Senkung“ der Hürden bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden versprochen. Geplant ist nun eine Beibehaltung der zehn-Prozent-Hürde in Kommunen bis 100.000 Einwohnern, die Festlegung auf „mindestens 10.000 Unterschriften“ in Kommunen bis 200.000 Einwohnern und darüber hinaus eine Senkung auf fünf Prozent.

Die geplante Senkung der Hürden in Städten über 100.000 Einwohnern bei näherem Hinsehen keine durchgehende Senkung. In kleineren Kommunen in der Nähe der 100.000-Einwohnergrenze führt die starre Quoren-Regelung sogar zu einem Anstieg des Quorums. Betroffen sind z.B. der Landkreis Osterholz (10,9%), die Stadt Göttingen (10,8%) und der Landkreis Ammerland (10,3%). Für die Landkreise Wolfenbüttel und die Stadt Wolfsburg ist die Senkung als marginal zu bezeichnen (es sind 80 bzw. 47 Unterschriften weniger zu sammeln). Im Landkreis Stade sinkt das Quorum hingegen stark auf 6,2 Prozent, in der Stadt Oldenburg auf 7,7 Prozent. Bei den Gebietskörperschaften zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern handelt es sich vor allem um die Landkreise, in denen Bürgerbegehren selten stattfinden.

Tabelle 3 Verfahren nach Einwohnerzahl

Größenklasse	Anzahl	Prozent	bundesweit
Bis 2000	30	9,74	

Bis 5000	27	8,77	38,3
Bis 10.000	56	18,18	15,4
Bis 30.000	115	37,34	28,5
Bis 50.000	21	6,81	
Bis 100.000	37	12,01	6,1
Bis 200.000	19	6,17	4,2
Über 200.000	3	0,97	6,9
<i>Gesamt</i>	<i>308</i>	<i>100</i>	

Schaut man sich die bisherigen Verfahren an, ergibt sich mit Blick auf die geplante Änderungen beim Unterschriftenquorum folgendes Bild: 286 Verfahren wären von der Reform der Unterschriftenhürde gar nicht betroffen, dies entspricht 92,86 Prozent der Fälle. In 6,17 Prozent der Fälle (zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern) würde die geplante Änderung beim Unterschriftenquorum zu Verbesserungen führen bzw. wie oben beschrieben zu Verschlechterungen. Nur für 0,97 Prozent der Fälle würde sich nach der bisherigen Verteilung der Bürgerbegehren eine deutliche Verbesserung eintreten.

Tabelle 4 Unzulässigkeitsgrund „zu wenig Unterschriften“

EW-Klasse	Anzahl Verfahren	Prozent	Gruppirt
Bis 2000	1	4,54	4,54
Bis 5000	0	0	
Bis 10.000	3	13,63	49,98
Bis 30.000	7	31,81	
Bis 50.000	1	4,54	
Bis 100.000	6	27,27	27,27
Bis 200.000	3	13,63	13,63
Über 200.000	1	4,54	4,54
Gesamt	22	100	

Betrachtet man die wegen zu geringer Unterschriftenzahl gescheiterten Bürgerbegehren in Kommunen unter 100.000 Einwohnern, machen diese 81,79 Prozent der insgesamt wegen einer zu geringen Unterschriftenzahl für unzulässig erklärten Bürgerbegehren aus. Nicht enthalten sind in dieser Auswertung die Bürgerbegehren, die gar nicht erst eingereicht wurden, weil die Unterschriftenzahl offenkundig nicht innerhalb der Sammelfrist erreichbar war.

Unsere Schlussfolgerung: Die geplanten Hürden lösen das Problem nicht. Wir schlagen eine Hürdensenkung dem Vorbild Bayerns und NRWs folgend vor:

bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 v.H.,
bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 v.H.,
bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 v.H.,
bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 v.H.,
bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v.H.,
bis zu 500.000 Einwohnern von mindestens 5 v.H.,
mit mehr als 500.000 Einwohnern von mindestens 3 v.H.

Dies wäre aus unsere Sicht die im Koalitionsvertrag versprochene „deutliche Senkung“. Die Sicht der Landesregierung, durch eine weitere prozentuale Unterteilung entstehe eine bedenkliche „Zackenbewegung“, die mit dem Gleichheitsgrundsatz kollidiere, teilen wir nicht. Im

Gegenteil werden durch den Wechsel zwischen prozentualen und absoluten Zahlen Sprünge erzeugt, die wir bedenklich finden. Verfassungsrechtliche Bedenken können gegen die von Mehr Demokratie vorgeschlagene Regelung kaum gelten, weil es differenzierte prozentuale Staffellungen bereits in Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein gibt. Es wäre besser gewesen, ein Modell zu wählen, welches sich bewährt hat und einige Jahre Bestand haben kann. Niedersachsen wäre mit dem vorgeschlagenen Modell auch ein „Einzelgänger“ unter den Bundesländern.

Denkbar wäre alternativ eine pauschale Senkung für Kommunen aller Größenklassen auf sieben Prozent mit einer Begrenzung für Großstädte (wie in Thüringen oder Baden-Württemberg).

Die Annahme der kommunalen Spitzenverbände, durch eine Senkung der Quoren werde die repräsentative Demokratie in Gefahr gebracht, hat sich mit Blick auf die Praxis in den Bundesländern nicht bewahrheitet. So findet in Flächenländern wie NRW durchschnittlich alle 13 Jahre ein Bürgerbegehren statt, in Bayern alle 16 Jahre, in Niedersachsen nur alle 69 Jahre. Selbst in Bayern, das lange die anwendungsfreundlichsten Regelungen besaß, gibt es nach zwanzig Jahren Praxis immer noch Kommunen, in denen es noch nie einen Bürgerentscheid gegeben hat.

2) Senkung des Zustimmungsquorums

Die Landesregierung plant eine Senkung des Zustimmungsquorums. Mit Blick auf die Quote der am Zustimmungsquorum gescheiterten Bürgerentscheide ist diese Reform zu begrüßen. Allerdings plant die Landesregierung nur eine Senkung des Quorums auf 20 Prozent. Dies halten wir nicht für ausreichend.

Tabelle 3 Ergebnisse Bürgerentscheide in Niedersachsen

Verfahrensergebnis	Anzahl Verfahren	Prozent	Durchschnittl. Beteiligung
BE im Sinne des Begehrens	42	44,68	49,37
BE nicht im Sinne des Begehrens	21	22,34	50,32
BE unecht gescheitert	31	32,98	27,2
<i>Gesamt</i>	<i>94</i>	<i>100</i>	<i>42,19</i>

Im bundesweiten Vergleich scheitern nur 12,8 Prozent aller Verfahren am Zustimmungsquorum. Das dürfte auch daran liegen, dass das 25-Prozent-Quorum nur noch in vier Bundesländern durchgehend gilt, im Saarland liegt es bei 30 Prozent, in Hessen gibt es eine Staffelung zwischen 15 und 25 Prozent. 15 Bürgerentscheide wären nicht am Zustimmungsquorum gescheitert, hätte das von der Landesregierung geplante Quorum von 20 Prozent gegolten.

Mehr Demokratie befürwortet das Mehrheitsprinzip ohne Zustimmungsquorum, wie es in Bayern dreieinhalb Jahre galt, in Hamburg auf Bezirksebene sowie in Bayern, Hessen, Sachsen und Hamburg (teilweise) auf Landesebene gilt. Alternativ kann über ein Zustimmung von 15 Prozent oder eine Staffelung zwischen 20 und 10 Prozent nachgedacht werden:

bis zu 10.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent
über 10.000 bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent
mehr als 50.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent

Bei Anwendung des gestaffelten Quorums auf vergangene Fälle wären in Niedersachsen vier Bürgerentscheide mehr gültig gewesen in der Größenklasse bis 10.000 Einwohner, in der Größenklasse bis 50.000 zwölf Bürgerentscheide, in Kommunen ab 50.000 Einwohner vier Bürgerentscheide, in der Summe also 20 Bürgerentscheide, fünf Verfahren mehr als nach dem Modell der Landesregierung. Das mag wenig erscheinen, da es aber in der Größenklasse ab 100.000

Einwohner durch die teilweise Senkung des Unterschriftenquorums zu mehr Verfahren kommen wird, wäre auch für diese Größenklasse eine Senkung des Zustimmungsquorums auf zehn Prozent angezeigt.

Optimal wäre ein Streichen des Quorums, damit wie bei Wahlen die Mehrheit entscheidet. Das Zustimmungsquorum wirkt bei Stimmenthaltung wie in „Nein“. In allen Fällen, in denen Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum gescheitert sind, hat durch Quorum und Stimmenthaltung faktisch eine Minderheit der Abstimmenden gegen eine Mehrheit der Abstimmenden gewonnen. Das Argument, durch einen Verzicht auf das Zustimmungsquorum käme es zu einer Minderheiten-Herrschaft, zählt eben gerade nicht.

Zustimmungsquoren wirken tatsächlich beteiligungssenkend. Beim Fehlen des Quorums kommt es in der Regel zu höheren Beteiligungen, weil beide Seiten ihre Anhänger mobilisieren müssen, um eine Niederlage im Bürgerentscheid zu vermeiden. Zusammen mit guten Rahmenbedingungen wäre die durchschnittliche Beteiligung sicher höher.

Der Verweis der kommunalen Spitzenverbände auf die Enquete-Kommission des Jahres 1994 geht fehl. Seitdem sind bundesweit in sehr vielen Ländern die Quoren für Bürgerentscheide teils mehrfach gesenkt worden, die Enquete-Kommission ist von den damals gültigen Regelungen ausgegangen, in denen Quoren von 25 Prozent oder mehr galten.

3) Streichung der obligatorischen Abstimmungsbenachrichtigung

Tabelle 4 Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden vor und nach der Reform 2011

<i>Zeitraum</i>	<i>Anzahl Bürgerentscheide</i>	<i>Abstimmungsbeteiligung</i>	<i>Am Zustimmungsquorum gescheitert</i>
1.11.1996-31.10.2011	71	39,92	27 (38,03%)
1.11.2011-31.05.2016	23	49,09	4 (17,39%)
1.11.1996-31.05.2016	94	42,19	31 (32,98%)

Seit 1.11.2011 galten für Bürgerentscheide verbindliche Regeln (von CDU und FDP beschlossen), nachdem zuvor die Kommunen selbst entscheiden konnten, wie sie Bürgerentscheide durchführen. Ein Weglassen von Briefabstimmung und schriftlicher Benachrichtigung war möglich, Abstimmungszeiten und die Zahl der Stimmlokale konnte deutlich reduziert werden. Erst seitdem galten die bei Wahlen bekannten Regeln: Abstimmung am Sonntag zwischen 8 und 18 Uhr in den gleichen Wahllokalen, schriftliche Abstimmungsbenachrichtigung, Briefwahl möglich, Abstimmung in den Stimmlokalen der letzten Kommunalwahl. Offenbar hat diese Reform deutliche Wirkung gezeigt. Die Abstimmungsbeteiligung ist in Folge deutlich gestiegen und im Zusammenhang damit war das Erreichen des 25-Prozent-Zustimmungsquorums deutlich leichter. An diesen Zahlen wird deutlich, welche Auswirkungen vermeintlich kleine Änderungen haben können.

Die Abschaffung des niedrigschwelligen Angebots der schriftlichen Benachrichtigung wäre ein deutlicher Rückschritt. Abstimmungsbenachrichtigungen informieren schließlich nicht nur über die Tatsache, dass eine Abstimmung stattfindet sondern nennen auch die entsprechenden Wahllokale und erläutern die Möglichkeiten der Briefabstimmung, sie enthalten alle nötigen Informationen, um sich zu beteiligen. Darüber hinaus ist Bürgerinnen und Bürger die schriftliche Abstimmungsbenachrichtigung vertraut. Deren Abschaffung wird zu einer deutlich sinkenden Beteiligung führen. Die Argumentation aus der Gesetzesbegründung, die Information könne auch über Tageszeitung, Internetseite und Schaukästen verbreitet werden, ist irrig, denn hierbei handelt es sich um Informationen, die man nicht automatisch ins Haus bekommt, sondern um die man sich aktiv bemühen muss. Die Benachrichtigung hingegen kommt automatisch, sie erinnert, z.B. an der Pinnwand in der Küche hängend, über drei Wochen daran, dass „Wahl ist“. Die alte Zeitung landet hingegen in der Regel nach einem Tag im Altpapier. Angesichts seit Jahren sinkender Reichweite

des Mediums Tageszeitung ist die Annahme der Landesregierung nicht zutreffend. Die Abschaffung konterkariert Bemühungen, die Abstimmungs- bzw. Wahlbeteiligung zu steigern. Gerade die SPD argumentiert in Debatten über direkte Demokratie, dass diese einkommensschwächere Schichten benachteilige. Gerade diese Schichten sind es aber, die durch die Abschaffung der schriftlichen Benachrichtigung am stärksten benachteiligt werden (niedrigschwelliges Angebot entfällt). Die Argumentation der Landesregierung, weil es in einem Fall Schwierigkeiten mit der Abstimmungsbenachrichtigung gegeben habe, sei diese abzuschaffen, ist nicht stichhaltig und hat aus unserer Sicht eine nur sehr bescheidene empirische Grundlage. Seit Einführung der obligatorischen Benachrichtigung gab es 23 Bürgerentscheide, größere Probleme sind uns dabei nicht aufgefallen, obwohl wir die Verfahren aufmerksam beobachten. Bei Kommunalwahlen würde sicher keiner auf die Idee kommen, die Benachrichtigung abzuschaffen, weil es zu Fehlern gekommen ist. Problematisch ist außerdem, dass die gewählte Formulierung es den Kommunen nicht einmal mehr offenlässt, auch über die gesetzlichen Grundlagen hinaus eine Abstimmungsbenachrichtigung anzubieten, sie setzt die Bekanntmachung in Tageszeitungen als Regel fest.

Wir unterstützen daher die Position des niedersächsischen Städtetages, die Benachrichtigung beizubehalten. Mit der Abschaffung der Benachrichtigung würde die Senkung des Zustimmungsquorums konterkariert.

4) Aufschiebende Wirkung einführen

Die Landesregierung plant, für Bürgerbegehren eine aufschiebende Wirkung einzuführen. Nach Feststellung der Zulässigkeit soll keine Entscheidung mehr getroffen werden können, die dem Bürgerbegehren entgegensteht. Nicht nur, dass es die Regel bisher in Niedersachsen nicht gab, bisher gab es sogar die ausdrückliche Erlaubnis für die Kommunen, Maßnahmen zu treffen, die einem laufenden Bürgerbegehren entgegenstehen. Bis auf Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und der Stadtgemeinde Bremen gibt es in allen Bundesländern eine aufschiebende Wirkung. Dessen Einführung in Niedersachsen begrüßen wir daher ausdrücklich. Sie verhindert Frustration von Bürgerinnen und Bürgern, indem Bürgerbegehren nicht mehr einfach ignoriert werden können und wirkt auch im Vorfeld auf die politische Kultur vor Ort. Bislang gab es nur einzelne Fälle, bei denen die Gemeindeverwaltungen Planungen schon während der Unterschriftensammlung auf Eis gelegt haben, um den Ausgang eines Bürgerbegehrens abzuwarten (Braunschweig, Ritterhude, Schneverdingen).

Das Argument der kommunalen Spitzenverbände NLT und NSGB, dadurch werde ein faktisches Handlungsverbot aufgestellt, teilen wir in der Form nicht. Da die aufschiebende Wirkung nur in durch die Unterschriftensammlung nachgewiesenen wichtigen Fällen eintritt, wird sich die Anzahl in Grenzen halten. Wenn sie eintritt, ist sie hilfreich, sie ist förderlich für die Diskussion über die Sachfrage und hilft der Kommune tragfähige Entscheidungen zu treffen, sie signalisiert den Bürgerinnen und Bürgern „wir hören Euch zu“. Und schließlich ist das „faktische Handlungsverbot“ zeitlich begrenzt. Da es in Einzelfällen in Niedersachsen auch zu Entscheidungen der Gemeindevertretung gekommen ist, die einem gerade eingereichten Bürgerbegehren entgegenstehen, halten wir eine aufschiebende Wirkung ab dem Zeitpunkt der Einreichung der Unterschriften für angemessen.

5) Kostendeckungsvorschlag streichen

Laut Gesetzentwurf soll die Erfordernis, einen Kostendeckungsvorschlag zu erstellen, gestrichen werden. Dies ist zu begrüßen, denn diese Anforderungen hat zu einem erheblichen Teil zum hohen Anteil unzulässiger Bürgerbegehren beigetragen (s. Tabelle 2).

Die Erstellung des Kostendeckungsvorschlages war für Bürgerinnen und Bürger bisher mit hohem Aufwand verbunden. Vielfach war es für kommunalpolitisch unerfahrene, neugegründete Bürgerinitiativen kaum leistbar, die von der Rechtsprechung gesetzten Anforderungen zu erfüllen.

In Verbindung mit der fehlenden Bereitschaft und der fehlenden gesetzlichen Verpflichtung bei der Beschaffung von Zahlen zu helfen ist es in vielen Fällen kaum möglich gewesen, den gesetzlichen Anforderungen genüge zu tun. Es gab auch Fälle, in denen offensichtlich eine verantwortungsvolle Auseinandersetzung mit den finanziellen Folgen eines Bürgerbegehrens erfolgt ist (Forderung der Spitzenverbände), aufgrund formaler Fehler im Kostendeckungsvorschlag das Bürgerbegehren trotzdem unzulässig war. Gleichzeitig war der Kostendeckungsvorschlag unverbindlich, die Kommune war bei erfolgreichem Bürgerentscheid nicht an diesen Vorschlag gebunden. Auch eine Veröffentlichung auf dem Stimmzettel war nicht vorgeschrieben. Es ist daher zu bezweifeln, ob der Kostendeckungsvorschlag seine beabsichtigte Wirkung wirklich entfaltet hat. Nach unseren Erfahrungen beschäftigen sich vor allem Verwaltung und Vertretungsberechtigte mit diesem Teil des Bürgerbegehrens, nicht so sehr die Unterzeichner oder später die Abstimmenden. Wir stimmen der Argumentation der Landesregierung ausdrücklich zu, wenn sie schreibt, dass spätestens beim Bürgerentscheid die Initiatoren sich der Frage stellen müssen, was die von ihnen vorgeschlagene Maßnahme kosten soll. Hilfreich wäre hier allerdings die Einführung eines obligatorischen Abstimmungsheftes, indem die Kostenfrage thematisiert werden könnte.

Mit Blick auf die bayerischen Erfahrungen (Zwanzig Jahre Bürgerbegehren ohne Kostendeckungsvorschlag) ist eine Abschaffung des Kostendeckungsvorschlages unschädlich. Mittlerweile haben viele Bundesländer auf die oben beschriebenen Probleme reagiert und den Kostendeckungsvorschlag in der bisherigen Form abgeschafft:

In Bayern, Hamburg gibt es die Anforderung gar nicht, in Berlin, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (ab 1.7.2016) muss eine Kostenschätzung der Verwaltung auf dem Unterschriftenblatt abgedruckt werden.

Mit der Streichung des Kostendeckungsvorschlages wäre Niedersachsen Vorreiter und hätte Vorbildfunktion für andere Bundesländer. Mehr Demokratie begrüßt das ausdrücklich.

6) Beratungspflicht durch die Kommune

Es ist vorgesehen, dass Bürgerinitiativen bei der Erstellung eines Bürgerbegehrens durch die Kommune beraten werden können, wenn sie dies wollen. Wir halten diese Änderung für positiv, denn wie auch die 2009 eingeführte Vorprüfung fördert das den Dialog zwischen Bürgerinitiative und Verwaltung. Das kann konfliktentschärfend wirken, denn beide Seiten sind so angehalten, miteinander ins Gespräch zu kommen. Beratungsangebote gibt es z.B. in unterschiedlichen Formen: Bremen/Bremerhaven, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Thüringen (geplant), Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen.

Die neue Regelung stellt einen deutlichen Fortschritt dar, weil die Beratung von Bürgerinitiativen eben nicht der gängigen Praxis entspricht und deutliche Grenzen aufweist. Regelmäßig werden nötige Zahlen nicht herausgegeben oder Anfragen in Verwaltungssprache beantwortet, die für die Bürger nicht hilfreich sind. Mehr Demokratie bietet ebenfalls einen Beratungsdienst an, der aber Grenzen hat, weil uns die örtlichen Verhältnisse oft nicht gut genug bekannt sind.

Interessenkonflikte sehen wir nicht, da die Verwaltung Dienstleister für alle Bürger/innen einer Gemeinde ist und diesen selbstverständlich hilfreich zur Seite stehen sollte.

II. Weitere Reformvorschläge von Mehr Demokratie e.V.

1) Themenausschluss streichen

Die Regeln für Bürgerbegehren in Niedersachsen enthalten einen weitgehenden Themenausschluss, der bestimmte kommunalpolitische Themen dem Zugriff der Bürgerinnen und Bürger entzieht. Besonders schwer wiegt dies im Fall des §32, Absatz 2 Nr. 5 und 6. Dies betrifft Planungsverfahren mit förmlichen Verwaltungsverfahren, Planfeststellungsverfahren sowie Flächennutzungs- und Bebauungspläne. Zwar sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Vorfeld eines solchen Verfahrens möglich, sobald der Aufstellungsbeschluss gefallen ist, werden Bürgerbegehren für

unzulässig erklärt.

Vor allem der Themenausschluss „Bebauungspläne“ (§32, 5 Nr. 6) führt regelmäßig dazu, dass Bürgerbegehren schon im Vorfeld verhindert werden. Die Vielzahl der Bürgerbegehren z.B. in Bayern ist vor allem auf den deutlich kleineren Themenausschluss dort zurückzuführen.

Eine Streichung der kommunalen Bebauungsplanung wurde von der niedersächsischen Landesregierung offenbar nicht einmal ins Auge gefasst. Niedersachsen verbleibt dadurch auf einer Gesetzesgrundlage auf dem Stand der 90er Jahre, als es üblich war, einen weit gefassten Negativkatalog in die Kommunalverfassung zu schreiben.

Stand der Dinge ist, dass die Stadtstaaten sowie Bayern, Sachsen und Thüringen auf diesen Themenausschluss komplett verzichten. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein lassen immerhin gegen die Einleitung des Verfahrens ein Bürgerbegehren zu (Aufstellungsbeschluss). In zehn Bundesländern ist der Themenkatalog weiter geöffnet als in Niedersachsen. Niedersachsen könnte diesem Beispiel folgen, denn rechtliche Bedenken gegen eine Streichung dieses Themenausschlusses bestehen nicht (s. Bayern). Die damalige Begründung, Planungsfragen auszuschließen, weil es bei den Planungsverfahren ja schon Bürgerbeteiligung gebe ist unzutreffend, weil diese Bürgerbeteiligung vor allem Detailfragen (das „Wie“) behandelt, während es beim Bürgerbegehren um das „Ob“ geht. Beide Verfahren können sich gut ergänzen. Eine Öffnung des Themenkataloges kommt auch nicht mit den Bestimmungen des BauGB in Konflikt, weil dieses auch ohne Themenausschluss zu beachten wäre: Ein Bürgerbegehren, das hiermit in Konflikt käme, wäre unzulässig, weil es gegen bestehendes Recht verstößt.¹ Erfahrungen hierzu gibt es vor allem aus Bayern, wo dies seit über zwanzig Jahren Praxis ist. Begründungen, die auf niedersächsische Verwaltungsgerichtsurteile verweisen, um darzulegen, warum eine Öffnung des Themenkataloges nicht geht, halten wir für nicht belastbar. Denn diese Urteile behandeln immer ein konkretes Bürgerbegehren, welches aufgrund der geltenden Rechtslage für unzulässig erklärt wurde.

Wir denken, Niedersachsen sollte auf die Erfahrungen der zehn genannten Bundesländer vertrauen und zumindest den Aufstellungsbeschluss für Bürgerbegehren öffnen. Die würde die Zahl der Verfahren erhöhen und den Bürgerfrust, der durch die Themenverbote entsteht, vermindern. Die gegenwärtige Praxis, laufende Bürgerbegehren durch den Aufstellungsbeschluss „vor die Wand“ laufen zu lassen (Beispiele Buxtehude, Ottersberg) wäre dann nicht mehr so leicht möglich.

Mehr Demokratie e.V. plädiert für eine Streichung des Themenausschlusses NkomVG §32, Absatz 2, Nr. 5 und Nr. 6.

2) Fairnessklausel und Abstimmungsheft

Fairnessklausel und Abstimmungsheft zählen wir zur „Software“ der direkten Demokratie, während z.B. die „Hardware“ durch Regelungen zu den Quoren dargestellt wird. Eine gute Hardware stellt eine wichtige Grundlage dar, die aber erst durch eine gute Software wirklich benutzbar wird. Daher ist uns die Einführung einer Fairnessklausel wichtig. In der bayerischen Gemeindeordnung lautet sie wie folgt *„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. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.“* Wir halten diese Regelung deshalb

¹ Vgl. dazu Mehr Demokratie e.V., Positionspapier Nr. 12 Themenausschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 8, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen12_Themenausschluesse_Buergerbegehren_Buergerentscheid.pdf (Abruf am 07.06.2016)

für wichtig, weil sie auch in der Kommunikation Rat und Bürger auf die gleiche Stufe stellt. Da der Bürgerentscheid einen Ratsbeschluss ersetzt (Hardware) und damit auf die gleiche Stufe stellt, sollten beides Seiten auch in der Kommunikation gleichgestellt sein (Software). In Zusammenspiel mit Beratungspflicht kann dies für eine verbesserte politische Kultur in den Kommunen sorgen.

Das Abstimmungsheft ist eine in der Schweiz bekannte Hilfe, um Bürgerinnen und Bürgern eine sachlich gehaltene Information über das Thema des Bürgerentscheides an die Hand zu geben. In einigen Bundesländern gibt es sie auch: Hamburg, Bremen/Bremerhaven, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, NRW und Berlin. In Thüringen ist eine Einführung geplant. Die Broschüre kann knapp gehalten sein, soll aber beiden Seiten Gelegenheit geben, ihre Position zu verdeutlichen. Da diese Broschüre im Gegensatz zur Tageszeitung an jeden Haushalt verteilt wird, ist ihre Reichweite deutlich höher. Mit der Abstimmungsbroschüre könnte auch sehr gut über die finanziellen Fragen, die mit der Umsetzung eines Bürgerbegehrens verbunden sind, aufgeklärt werden.

3) Zulässigkeitsentscheidung in öffentlicher Sitzung

Wie in allen anderen Bundesländern soll 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 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.

4) Ratsreferenden

Bisher kann der Rat nur dann einen Bürgerentscheid beschließen, wenn er das Ergebnis eines Bürgerentscheides binnen zwei Jahren (Bindungswirkung) ändern will. Der Rat sollte aber grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, selbst einen Bürgerentscheid zu beschließen. Dies bietet sich für Fälle an, in denen ein unzulässiges Bürgerbegehren voranging oder in denen der Rat eine wichtige bzw. kontrovers gebliebene Frage verbindlich nur unter Einbezug der Bürgerinnen und Bürger treffen will.

5) Bürgerbegehren in Ortsteilen und Stadtbezirken

Ortsräte und Stadtteilräte haben Entscheidungsbefugnisse für Bereiche, die den Ortsteil oder Stadtbezirk betreffen. Daher sollte es auch die Möglichkeit geben, im Rahmen dieser Befugnisse Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu ermöglichen. Durch die sehr beschränkten Befugnisse wird es eher selten zu Bürgerbegehren kommen. Bundesländer, die dies ermöglichen, sind Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Auch in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin sind Bürgerbegehren auf Bezirksebene möglich.

6) Aufhebung Dreimonatsfrist bei bekanntgemachten Ratsbeschlüssen

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 Vechelde wo ein Ratsbeschluss erst Monate später bekannt gemacht wurde, als über ein Bürgerbegehren bereits diskutiert wurde oder jüngst in Neustadt am Rübenberge). Oft herrscht Verwirrung darüber, ob ein solcher 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.