

Mehr Demokratie e.V.
Tim Weber
Clüverstr. 29
28832 Achim
tel: 04202 888 774
fax: 04202 888 902
tim.weber@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

15. September 2004

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Drucksache 15/1028

Einleitung

1990 leitete Schleswig-Holstein durch die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (Kommunalebene) sowie Volksbegehren und Volksentscheiden (Landesebene) eine Reformwelle direkter Demokratie ein, die 1998 in Hamburg vorläufig abgeschlossen wurde. Auch Berlin, das bisher keine Sachabstimmungen auf Bezirksebene kennt, steht vor Einführung dieser Instrumente. In 13 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 wurde im Jahr 2000 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch eine Erleichterung der Verfahrensbedingungen reformiert. Diese Reformdiskussionen wurden von Schleswig-Holstein (2002) und Thüringen (2003) fortgesetzt. Der vorliegende Gesetzentwurf greift diese Diskussion auf und ist insofern zu begrüßen. Er will wesentliche Verfahrensbedingungen (zulässige Themen, Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren und Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid) erleichtern und zieht damit Konsequenzen aus den Erfahrungen anderer Bundesländer.

Im nachfolgenden Text wird der Gesetzentwurf Drucksache 15/1028 „GE“ und die bestehende gesetzliche Regelung mit NGO abgekürzt. Aus sprachlichen Gründen wird sich ausschließlich auf die Gemeindeebene bezogen. Die Anmerkungen gelten für die Landkreisebene entsprechend.

Häufigkeit der Verfahren

Tabelle 1 zeigt die unterschiedliche Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren in Niedersachsen und Bayern. Während in Bayern 1008 Verfahren stattgefunden haben, waren es in Niedersachsen 84. Niedersachsen hat 1023 Gemeinden und 37 Landkreise, Bayern hat 2056 Gemeinden und 71 Landkreise. In Niedersachsen beträgt der Untersuchungszeitraum sieben Jahre und fünf Monate, in Bayern sieben Jahre und zwei Monate.

In der Bayerischen Gemeindeordnung existiert ein generelles Ratsbegehren, das zu 154 Bürgerentscheiden führte. In Niedersachsen gibt es das Ratsbegehren für einen Sonderfall, der zu zwei Bürgerentscheiden führte. Aber selbst wenn 154 Verfahren von den bayerischen Zahlen abzieht und unter Berücksichtigung, daß in Bayern ca. doppelt so viele

Gebietskörperschaften sind, mithin also doppelt so viele Bürgerentscheide stattfinden können, sind die Unterschiede hinsichtlich der Verfahrenshäufigkeit auffallend. In Bayern fanden in einem kürzerem Zeitraum zwölfmal, nach Abzug der 154 Ratsbegehren zehnmal, 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 durchweg besser ab: Es werden weniger Bürgerbegehren für unzulässig erklärt, es werden mehr Bürgerbegehren vom Rat direkt umgesetzt und es finden mehr Bürgerentscheide statt. All dies führt natürlich zu einer höheren Akzeptanz und Zufriedenheit mit dem Instrument. Auch ehemalige Skeptiker sind zu einer, wenn auch teilweise verhaltenden, optimistischen Einschätzung gelangt.¹

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. 15 Jahre pro Gebietskörperschaft ein Bürgerbegehren oder ein Bürgerentscheid statt. 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 1152 registrierten Bürgerbegehren² 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.³ 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 Niedersachsen und Bayern

Verfahrensstand	Niedersachsen		Bayern	
	In Zahlen	In Prozent	In Zahlen	In Prozent
direktdemokratische Verfahren	84 (82)	100	1008 (854)	100 (100)
unzulässig	39	46,4	164	16,3 (19,2)
Rat entspricht	8	9,5	149	14,8 (17,4)
Bürgerbegehren wurde zurückgezogen bzw. hat sich erledigt	2	2,4	46	4,5 (5,4)
Bürgerentscheid	35 (33)	41,7	649 (495)	64,4 (58,0)

Quelle: Der Untersuchungszeitraum in Niedersachsen ist der 1. November 1996 bis 31. März 2004 und in Bayern der 1. November 1995 bis 31. Dezember 2002. Eigene Erhebungen und Zahlen des Ministeriums für Inneres und Sport. In Niedersachsen gibt es das Ratsbegehren für einen definierten Sonderfall, der bisher zweimal eingetreten ist. Sieben-Jahresbericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, Mehr Demokratie e.V., München 2003, S. 5. Die im Jahresbericht 83 erfaßten Verfahren „Bürgerinitiative hat das Bürgerbegehren nicht eingereicht“ wurden in dieser Tabelle zwecks besserer Vergleichbarkeit nicht aufgeführt.

¹ 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 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

² In dieser Zahl sind auch offene Verfahren, nicht eingereichte Bürgerbegehren und Ratsbegehren enthalten. Diese Fälle wurden zwecks einer besseren Vergleichbarkeit mit Niedersachsen weggelassen.

³ 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

In Klammern sind die Zahlen eingetragen, die sich ergeben, wenn 154 vom Rat initiierte Bürgerentscheide abgezogen werden.

Zuständigkeitsbereich §22b Absatz 1 GE

Der erste Absatz im GE orientiert sich an der Bayerischen Formulierung „Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).“ Art. 18a Abs. 1 BayGO. Die Formulierung „eigener Wirkungskreis“ führte nach der Einführung des Instruments zu Auslegungsschwierigkeiten, die mittlerweile geklärt sind.

In Hamburg wurde folgende Formulierungen gewählt:

„Die Bürgerinnen und Bürger eines Bezirkes können in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ausgenommen vom Bürgerbegehren sind Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt.“ §8a Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz Hamburg

Eine Anlehnung an die Hamburger Formulierung gewährleistet mehr Klarheit:

„Die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde können in allen Gemeindeangelegenheiten, in denen der Gemeinderat Beschlüsse fassen kann, einen Bürgerentscheid beantragen.“

Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren §22b Absatz 2 GE

Ein nach Gemeindegröße gestaffeltes Unterschriftenquorum weisen elf von 15 Bundesländer auf. Niedersachsen nimmt im bundesweiten Vergleich einen mittleren Platz ein (Tabelle 5). Im internationalen Vergleich liegen die Unterschriftenquoren auf Landes- und Kommunalebene deutlich unter den in Deutschland üblichen Quoren (siehe USA⁴ und in der Schweiz⁵). Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt geben für unterschiedliche Einwohnerzahlen absolute Unterschriftenzahlen an. Dies führt in Niedersachsen zu geringfügigen logischen Brüchen bei der Unterschriftensammlung. In Dörverden und Braunschweig sind es genau zehn Prozent der Stimmberechtigten, in Osnabrück sind es knapp unter zehn Prozent. Letztlich läuft die niedersächsische Regelung auf ein Unterschriftenquorum von zehn Prozent hinaus. Diese Regelung behandelt Unterschiedliches formal gleich, was faktisch zu einer Benachteiligung der großen Kommunen führt. Die Unterschriftensammlung ist in größeren Städten und Gemeinden aufgrund der soziologischen Struktur und daraus folgenden Kommunikationsbedingungen wesentlich schwieriger.⁶ Während in München die Unterschriftensammlung von drei Prozent der Stimmberechtigten ca. sechs Monate dauert, können zehn Prozent in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern in zwei bis sechs Wochen gesammelt werden. Daher ist die Staffelung nach bayerischem Vorbild, die bereits in NRW übernommen wurde, zu bevorzugen.⁷ 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

⁴ 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.

⁵ Vgl. *Mittendorf*, Volker 1998: Direktdemokratische Verfahren in der schweizerischen Stadt Winterthur im kommunalpolitischen Politikprozeß – am Beispiel der schweizerischen Stadt Winterthur, Dipl. Arbeit, Marburg, S. 21.

⁶ Frank Rehmet, 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

⁷ In Bayern und NRW liegt eine lineare Staffelung von 10 bis drei Prozent der Stimmberechtigten vor.

gestaffeltem Unterschriftenquorum (Hamburg, Bayern, NRW) eine höhere Anwendung der Beteiligungsinstrumente kennen als Bundesländer mit hohen bis restriktiven Verfahrensbedingungen (z.B. Thüringen, Saarland, Sachsen)⁸. Zudem würde eine Senkung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren die Unzulässigkeitsrate von 46,4 Prozent verringern (siehe Tabelle 1).

Sperrfrist für Bürgerbegehren §22b Absatz 3 Satz 1 GE

Die Sperrfrist für Bürgerbegehren, die im Zusammenhang mit der zweijährigen Bindungswirkung eines Bürgerentscheids nach Absatz 11 NGO 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 zweijährige 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. Um die Flexibilität zu erhöhen, könnte Absatz 11 folgendermaßen verändert werden.

„Ein durch Bürgerentscheid gefaßter Beschluß darf innerhalb von zwei Jahren nur durch einen erneuten Bürgerentscheid geändert werden.“

Die Niedersächsische Gemeindeordnung (§22b Abs. 11 NGO) erlaubt nur für diesen Fall einen durch den Rat initiierten Bürgerentscheid. Generell sollte ein Ratsbegehren zugelassen werden (siehe unten).

Themen §22b Absatz 3 Satz 2 GE

Der GE möchte in Absatz 3 Satz 2 den Katalog ausgeschlossener Themen reduzieren und orientiert sich an den geringen Negativkatalogen in Bayern (Artikel 18a Absatz 3 BayGO) und Hamburg (§8a Absatz 1 Satz 2 Bezirksverwaltungsgesetz).

Tabelle 2 benennt die Gründe der Unzulässigkeit bei Bürgerbegehren in Niedersachsen. In vier Fällen sind keine Angaben vorhanden. Wenn die im Vergleich zu Bayern hohe Unzulässigkeitsrate von 46,4 Prozent gesenkt werden soll (siehe Tabelle 1), verspricht eine Erweiterung der zulässigen Themen eine große Wirkung. Ein Drittel aller unzulässigen Bürgerbegehren scheitern in dieser Kategorie.

Tabelle 2: Gründe für die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens in Rheinland-Pfalz

Grund der Unzulässigkeit	Anzahl	Angabe in Prozent
mangelhafter Kostendeckungsvorschlag	12	30,8
unzulässiges Thema	13	33,3
Eintragungsfrist überschritten	2	5,1
geringe Unterschriftenzahl	4	10,3
Formfehler auf der Liste	4	10,3
offen/ unbekannt	4	10,3
Gesamt	39	100,1

Quelle: Zahlen vom 1. November 1996 bis 31. März 2004, eigene Erhebungen

Besonders das Streichen der Ziffern 5 und 6 in §22b Absatz 3 NGO ist bedeutsam und würde die hohe Unzulässigkeitsrate senken. Dies ist bereits bestehende Rechtslage in Bayern,

⁸ vgl. Volksbegehrensbericht Mehr Demokratie 2002, <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/bund/pdf/vb-bericht2002.pdf>

Hessen und Sachsen. Schleswig-Holstein läßt zumindest Bürgerbegehren zu, die Planfeststellungsverfahren und andere Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung berühren. Bei Bauleitverfahren handelt es sich um Themen, zu denen in den oben genannten Bundesländern häufig Bürgerbegehren gestartet werden. In Bayern haben 21,36 Prozent aller Verfahren ein Bauleitverfahren zum Gegenstand.⁹ Die wesentlich geringere Anzahl an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Niedersachsen verwundert insofern nicht, da wichtige Themenbereiche von vorneherein ausgeschlossen sind.

Daß neben den Ziffern 5 und 6 weitere gestrichen werden sollen, ist sinnvoll. Bürgerbegehren, die z. B. unter die Ziffern 7 und 8 fallen, sind ohnehin nicht zulässig bzw. praktikabel.

Kostendeckungsvorschlag §22b Absatz 4 Satz 2 NGO

Mit Ausnahme von Bayern und Hamburg kennen alle Regelungen die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags. An sich ist diese Regelung nicht zu kritisieren, da sie die Konsequenz einer Entscheidung hinsichtlich der Kosten verdeutlicht. Allerdings 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 scheitern bei 39 unzulässigen Bürgerbegehren zwölf an dieser Verfahrensregelung (siehe Tabelle 2). Auch die Rechtsprechung neigt zu einer strengen Auslegung.¹⁰

Eine Streichung dieser Regelung wäre zu überlegen, da in der öffentlichen Auseinandersetzung vor dem Bürgerentscheid Fragen der Finanzierung ohnehin thematisiert werden. Eine Auswertung in Bayern (November 1995 bis September 1996) von 77 Bürgerentscheiden 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.¹¹ Alternativ zur Streichung könnte diese Verfahrensanforderung in eine Sollvorschrift oder konkretisiert werden, so daß sie durch die Initiatoren eines Bürgerbegehrens eher zu bewältigen wäre. Die Sätze 4 und 5 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.“

Beratung durch die Verwaltung §22b Absatz 4 Satz 2 GE

Eine Beratung durch die Verwaltung sollte eingeführt werden, da die Einleitung eines Bürgerbegehrens aufgrund der formalen Anforderungen Bürgerinnen und Bürger vor größere Probleme stellt, die sie ohne Rechtsberatung 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 verständlicherweise ernüchternd, wenn man nach der Sammlung der Unterschriften an formalen Anforderungen scheitert, die bei einer ausreichenden Beratung vermeidbar gewesen wären. Eine solche Beratung hätte auch den Vorteil, daß Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger frühzeitig miteinander ins Gespräch

⁹ Sieben-Jahresbericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, Mehr Demokratie e.V., www.mehr-demokratie.de/bayern, München 2003, S. 14

¹⁰ Beschluß des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts 11. August 2003, Az: 10 ME 82/03, 2 B 1747/03

¹¹ Der Bürgerentscheid in Bayern, Eine empirische Analyse, in: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Situation – Analysen – Erfordernisse, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, Tutzing, 1998, S. 188

kämen und dadurch möglicherweise vorhandene Vorbehalte abgebaut werden könnten. Die Einleitung eines Bürgerbegehrens, insbesondere die Formulierung eines Kostendeckungsvorschlags, ist ohne kompetenten Rat nahezu nicht leistbar. In NRW wurde im Jahr 2000 eine Beratung durch die Verwaltung eingeführt (§26 Abs. 2 Satz 3 NRWGO). Diese Formulierung ist einer Sollvorschrift vorzuziehen. Wenn die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags nicht gestrichen werden sollte, wäre die nordrhein-westfälische Formulierung zu ergänzen: „Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens, insbesondere beim Erstellen des Kostendeckungsvorschlags, behilflich.“ Hinsichtlich der Beratung bei der Formulierung des Kostendeckungsvorschlags siehe auch § 20 Absatz 6 Satz 2 KVMV!

Eintragungsfrist beim Bürgerbegehren § 22b Absatz 5 Satz 2 NGO

Der GE orientiert sich an der bayerischen Regelung und verzichtet auf eine Eintragungsfrist. Dies hat sich in der Praxis bewährt, zumal in Bayern mit der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens eine aufschiebende Wirkung eintritt (Artikel 18a Absatz 9), so daß ein Zeitdruck für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens entsteht. Auch die in den meisten Bundesländern getroffene Unterscheidung zwischen einem initiiierenden Bürgerbegehren (keine Frist bzw. in Niedersachsen sechs Monate) und einem kassatorischen Bürgerbegehren (kürzere Frist) ist nicht zwingend. Wenn man eine Eintragungsfrist regeln möchte bietet sich die Hamburger Regelung einer allgemeinen Sechsmonatsfrist an (§ 8a Absatz 3 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz).

Zulässigkeitsentscheidung § 22b Abs. 6 GE, Absatz 7 NGO

Bezüglich der Frage, wer die Zulässigkeitsentscheidung trifft, gibt es in Deutschland zwei Modelle, die in zwei Ländern leicht modifiziert werden. In Schleswig Holstein entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde (§ 16g Absatz 5 Satz 1 Schl.HGO), in Mecklenburg-Vorpommern entscheidet die Gemeindevertretung im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 20 Absatz 6 Satz 4 KVMV), in Niedersachsen entscheidet der Verwaltungsausschuß und in allen anderen Bundesländern die Gemeindevertretung bzw. der Gemeinderat. Das Schleswig-Holsteinische Modell hat den Vorteil, daß eine dritte Instanz die Entscheidung trifft, der keine Parteilichkeit vorgeworfen werden kann. In der Tat kann es ein Problem darstellen, daß die Gemeindevertretung, die eine andere Position als das Bürgerbegehren einnimmt, über die Zulässigkeit desselben entscheidet. Andererseits ist dieses Modell im Sinne der Dezentralität und der kommunalen Selbstverwaltung. Die Möglichkeit der Parteilichkeit bzw. auch der Vorwurf, daß Parteilichkeit vorliegt, verschärft sich natürlich, je größer der Katalog ausgeschlossener Themen ist, da sich die Interpretationsspielräume in bezug auf die Zulässigkeit vergrößern. Die Entscheidung über die Zulässigkeit dem Verwaltungsausschuß einzuräumen ist insofern problematisch, da die Sitzungen nichtöffentlich sind (§ 59 Absatz 2 Satz 1 NGO). An dieser Stelle mangelt es an der für demokratische Prozesse notwendigen Transparenz und die Gefahr bzw. der Vorwurf der Parteilichkeit wird größer. Für den Verwaltungsausschuß als Entscheidungsorgan spricht, daß er häufiger als die Gemeindevertretung zusammenkommt und deswegen die Vorgabe, unverzüglich eine Entscheidung zu treffen, besser umsetzen kann. Eine Möglichkeit, dieses Spannungsverhältnis zwischen nötiger Transparenz und gebotener Eile aufzulösen, bestünde darin, Öffentlichkeit für den Fall der Zulässigkeitsentscheidung zuzulassen. Es sei auch noch einmal darauf hingewiesen, daß sich durch die Erweiterung zulässiger Themen das Verhältnis zwischen Gemeindevertretung und Bürgern in dieser Fragen entspannen würde.

Aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens §22b Absatz 7 GE und Absatz 9 NGO

Die Regelung einer aufschiebenden Wirkung ist geboten. In der Praxis erweist es sich immer wieder als Problem, daß Bürgerentscheide vereitelt werden, da Ratsbeschlüsse vollendete Tatsachen schaffen. So wurde in Bochum ein Cross-Boarder-Leasing-Vertrag in New York unterzeichnet, obwohl ein Bürgerbegehren eingereicht wurde. In Neetze (Niedersachsen) wurde eine Straße ausgebaut, obwohl ein Bürgerbegehren zu dieser Frage für zulässig erklärt wurde. Es liegt auf der Hand, daß solche Maßnahmen der Attraktivität des Instruments schaden.

Fünf Bundesländer (Bayern, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen) haben diese Frage zugunsten einer aufschiebenden Wirkung geregelt. In Sachsen-Anhalt existiert eine Sollvorschrift. In Hessen wurde eine aufschiebende Wirkung durch die Rechtsprechung eingeführt. Acht Bundesländer haben hierzu keine Regelung, was immer wieder zu Rechtsstreit führt und im Einzelfall entschieden werden muß. Niedersachsen ist das einzige Bundesland, das Beschlüsse der Gemeindevertretung, die faktisch den Bürgerentscheid verhindern, ausdrücklich erlaubt.

Eine aufschiebende Wirkung unterstreicht den gesetzlichen Anspruch auf einen Bürgerentscheid und stärkt das Vertrauen in die Demokratie. Sie sollte mit Einreichen des Bürgerbegehrens oder zumindest mit der Zulässigkeit geregelt werden.

§ 22b Abs. 7 GE sollte eingeführt oder folgendermaßen verändert werden: „ Ab dem Zeitpunkt des Einreichens des Bürgerbegehrens bei der Gemeindeverwaltung darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden. Im Falle der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens entfällt diese Wirkung.“

Frist zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid § 22b Absatz 8 GE, Absatz 7 NGO

Die Verlängerung der Frist zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid von drei auf sechs Monate, abweichend von der bayerischen Gemeindeordnung (Artikel 18a Absatz 10 Satz 1 BayGO), mit der Möglichkeit die Frist im Einvernehmen um drei Monate zu verlängern, ist vorteilhaft, da das Verfahren flexibilisiert und ein möglicher Zeitdruck herausgenommen wird. Auch steigen die Chancen, daß Bürgerentscheide mit Wahlen zusammengelegt werden können (siehe unten).

Briefabstimmung § 22b Absatz 8 Satz 3 GE

Die Absicht, einen wichtigen bei Wahlen üblichen Standard gesetzlich festzuschreiben, verhindert nicht andere Boykottstrategien. So wurde im Landkreis Lindau ein Bürgerentscheid durchgeführt, der viele Standards vernachlässigte, was zu einer niedrigen Beteiligung und zur Ungültigkeit führte.¹² Besser wäre ein Verweis auf das Kommunalwahlgesetz (z. B. § 17a Absatz 9 RhPfGemO oder 21 Absatz 8 BWGO). Oder das Ministerium für Inneres und Sport regelt die Durchführung von Bürgerentscheiden durch eine Satzung (§ 22b Absatz 13 NGO) wie es in NRW kürzlich geschehen ist.

¹² Am Mittwoch, den 18. August 2004, mitten in den Sommerferien wurde im Landkreis Lindau ein Bürgerentscheid durchgeführt. Zwar war die Briefabstimmung möglich, es wurden aber keine Benachrichtigungen verschickt und es gab wesentlich weniger Abstimmungslokale als bei Wahlen üblich. Zwar stimmten 84 Prozent im Sinne des Bürgerbegehrens, aber die nötige Zustimmung von 15 Prozent der Stimmberechtigten wurde verfehlt.

Unvereinbarkeit von Bürgerentscheiden mit Kommunalwahlen § 22b Absatz 8 NGO

Der Landesgesetzgeber wollte mit dieser Vorschrift, eine mögliche Beeinflussung der Kommunalwahlen durch Bürgerentscheide und umgekehrt verhindern. Im Umkehrschluß erlaubt dieser Absatz, die Zusammenlegung mit anderen Wahlen, was auch im Sinne des Gesetzgebers war. Allerdings wird dies durch den niedersächsischen Landeswahlleiter mit strengen Auflagen erschwert. So müssen nach Rechtsauffassung des Landeswahlleiters getrennte Abstimmungslokale, Abstimmungsvorstände etc. gebildet werden. Das wiederum vereitelt den Sinn einer Zusammenlegung, Ressourcen für die Gemeinde zu sparen. Es wäre sinnvoll an die bayerische und hessische Rechtspraxis anzuschließen, die eine gemeinsame Durchführung von Wahlen (Land, Bund und EU) und Bürgerentscheiden sowie Volksentscheiden zuläßt.

Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid §22b Absatz 9 GE und Absatz 10 NGO

Im GE soll das einheitliche Zustimmungsquorum von 25 Prozent gesenkt und je nach Einwohnerzahl der Gemeinde von 20 bis 10 Prozent der Stimmberechtigten gestaffelt werden. In Bayern gibt es ein gestaffeltes Zustimmungsquorum von 20 bis 10 Prozent. Tabelle 3 zeigt die unterschiedlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Zustimmungsquoren. In Niedersachsen scheitern 40 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum. 37,1 Prozent der Bürgerentscheide scheitern trotz Abstimmungsmehrheit.

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 einem Fall, in dem 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 sehr viel schwächerer Form auf. 26,7 Prozent aller Bürgerentscheide scheitern am Zustimmungsquorum und lediglich 8,4 Prozent trotz Abstimmungsmehrheit (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Auswirkungen des Zustimmungsquorums in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Bayern

Ergebnis in Worten	Niedersachsen		Rheinland-Pfalz		Bayern	
	In Zahlen	In Prozent	In Zahlen	In Prozent	In Zahlen	In Prozent
Alle Bürgerentscheide	35	100	39	100	251	100
Quorum erreicht	20	57,1	20	51,3	150	59,8
Mehrheit der Stimmen erreicht, aber nicht das Quorum	13	37,1	10	25,6	21	8,4
Mehrheit der Stimmen nicht erreicht und zugleich am Quorum gescheitert	1	2,9	6	15,4	46	18,3
offen/ unbekannt	1	2,9	3	7,7	34	13,5

Quelle: Zahlen vom Rheinland-Pfälzischen Ministerium des Innern und für Sport sowie der Sieben-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, Mehr Demokratie e.V. München 2003, S.11. Eigene Erhebungen. Anmerkung: In Bayern wurde das gestaffelte Zustimmungsquorum erst zum 1. April 1999 eingeführt. Davor galt die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Rheinland-Pfalz weist trotz eines Zustimmungsquorums von 30 Prozent bessere Werte als Niedersachsen auf. Zwar scheitern auch über 40 Prozent aller Bürgerentscheide am

Zustimmungsquorum, jedoch „nur“ 25,6 Prozent trotz Abstimmungsmehrheit (siehe Tabelle 3). In Rheinland-Pfalz werden Bürgerentscheide wie Wahlen behandelt, d. h., es gibt Abstimmungsbenachrichtigungen, die Möglichkeit der Briefabstimmung sowie genauso viele Lokale wie bei Wahlen (§ 17a Absatz 9 RhPfGemO). Dies ist in Niedersachsen mitnichten immer der Fall. Es werden häufiger Maßnahmen ergriffen, um die Beteiligung zu senken (siehe unten).

Die im GE gewählte bayerische Staffelung von 20 bis 10 Prozent belastet Gemeinden von 10.000 bis 50.000 Einwohner überproportional. 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 (Artikel 18a Absatz 12 BayGO). Nun ist ein sinkendes Zustimmungsquorum mit steigender Einwohnerzahl schon zu rechtfertigen, da mit steigender Einwohnerzahl auch die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung 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 Unzulässigkeitsquote betroffen. In dieser Gemeindegrößenklasse scheitern 30,3 Prozent aller Bürgerentscheide (Tabelle 4). 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. Tabelle 4 zeigt auch, daß Gemeinden ab 50.000 Einwohner wesentlich stärker belastet sind als Gemeinden bis 10.000 Einwohner. Deswegen sind abweichend von Bayern andere Schnittstellen zu wählen: 20 Prozent Zustimmung bis 10.000 Einwohner, 15 Prozent Zustimmung bis 50.000 Einwohner und 10 Prozent Zustimmung in Gemeinden über 50.000 Einwohner.

Tabelle 4: 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 3 erklärt sich dadurch, daß in Tabelle 3 alle Bürgerentscheide, d.h. auch die Bürgerentscheide gezählt wurde, die am selben Tag zum selben Thema stattfanden. Diese sogenannten Doppelbürgerentscheide wurde in Tabelle 4 nicht berücksichtigt.

Eine Senkung des Zustimmungsquorums in Niedersachsen würde an die Reformdiskussion in anderen Bundesländern anschließen. NRW und Schleswig-Holstein haben das Zustimmungsquorum auf 20 Prozent gesenkt. Thüringen hat ein gestaffeltes Zustimmungsquorums von 25 bis 20 Prozent eingeführt. Bayern hat ein gestaffeltes Zustimmungsquorum und in Hamburg gilt die Abstimmungsregel der Mehrheit der abgegebenen Stimmen ohne jedes Quorum (siehe Tabelle 5).

Tabelle. 5: Vergleich der Quoren und Fristen

Bundesland (Jahr der Einführung / Reform)	Bürgerbegehren Unterschriften- quorum	Frist bei Korrektur- begehren	Bürgerentscheid Zustimmungs- quorum
Baden-Württemberg (1956;1976,1999)	~5-10%	4 Wochen	30%
Bayern (1995,1997,1999)	3 - 10%	Keine	10 bis 20%
Brandenburg (1993)	10%	6 Wochen	25%
Stadt Bremen (1994)	10%	3 Monate	50%-Beteiligung
Bremerhaven (1996)	10%	6 Wochen	30%
Hamburg (1998)	2-3%	6 Monate	Keines
Hessen (1993)	10%	6 Wochen	25%
Mecklenburg-Vorpommern (1994,1999)	7,5 - 10%	6 Wochen	25%
Niedersachsen (1996, 1999)	~8 - 10%	3 Monate – 6 Monate	25%
Nordrhein-Westfalen (1994, 2000)	3 - 10%	6 Wochen - 3 Monate	20%
Rheinland-Pfalz (1994)	~6 - 15%	2 Monate	30%
Saarland (1997)	~5 - 15%	2 Monate	30%
Sachsen (1993, 1999)	15 % *	2 Monate	25%
Sachsen-Anhalt (1993)	~5 - 15%	6 Wochen	30%
Schleswig-Holstein (1990, 2002)	10%	6 Wochen	20%
Thüringen (1993, 2003)	13-17%	4 Wochen	20 bis 25%

Z.T. Angaben in absoluten Zahlen beim Unterschriftenquorum wurden in Prozentzahlen umgerechnet

* das Quorum kann per Hauptsatzung auf bis zu 5% gesenkt werden.

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 weniger Ressourcen zielführend ist. Allein für den demokratischen Prozeß sind Boykottstrategien ärgerlich und schädlich.

Beispiele aus anderen Bundesländern belegen, daß solche Boykottstrategien relativ häufig gewählt werden. Abstimmungstermine werden in die Sommerferien gelegt, ein Bürgerentscheidstermin und eine Wahl werden eine Woche auseinandergelegt, 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.

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. In Celle fand am 25. April 2004 ein Bürgerentscheid statt. Es wurden keine Benachrichtigungen

Als weiterer grundlegender Einwand kann gegen ein Zustimmungsquorum angeführt werden, daß immer dann, wenn das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird, der Grundsatz der Stimmgleichheit verletzt wird, da letztlich eine Neinstimme mehr zählt als eine Jastimme. So stimmten bei einem Bürgerentscheid in Rotenburg (Wümme) am 18. Mai 2003 zwar 91,2 Prozent der Abstimmenden für eine Maßnahme. Dies entsprach 21,7 Prozent aller Stimmberechtigten. Da aber das nötige Zustimmungsquorum von 25 Prozent nicht erreicht wurde, war der Bürgerentscheid ungültig. Letztlich wurde das umgesetzt, wofür lediglich 8,8 Prozent der Abstimmenden (2,1 Prozent der Stimmberechtigten) votierten. In Bayern, NRW, Schleswig-Holstein und Thüringen wäre der Bürgerentscheid gültig gewesen.

Schließlich gibt es in Hamburg auf der Bezirksebene seit 1998 und in Bayern gab es vom 1. November 1995 bis 31. März 1999 kein Zustimmungsquorum. In diesem Zeitraum fanden in Bayern 398 Bürgerentscheide statt. Keine dieser Entscheidungen könnte 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 gesunken¹⁴, 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 schlichtweg falsch.¹⁵ Der Verfassungsgerichtshof rügte die Kombination des fehlenden Zustimmungsquorum in Verbindung einer dreijährigen Bindungswirkung von 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.

Bindungswirkung eines Bürgerentscheids § 22b Absatz 10 , 11 Satz 2, Absatz 11 Satz 2 NGO
In Deutschland gibt es bei Bürgerentscheiden viermal eine dreijährige, achtmal eine zweijährige, zweimal eine einjährige und einmal keine Bindungswirkung. Bremen stellt einen Sonderfall dar. Die Reduzierung der Bindungswirkung auf ein Jahr ist problematisch, da sie gewissermaßen dazu einlädt, über eine Änderung des im Bürgerentscheid gefaßten Beschluß nachzudenken. Daher sollte die zweijährige Bindungswirkung beibehalten werden. Daß die Bindungswirkung auch nach Beschlüssen der Gemeindevertretung gilt (§ 22b Absatz 11 Satz 2 GE bzw. Absatz 9 Satz 3 NGO), ist systematisch richtig, aber der Rechtsauffassung einzelner bayerischer Gemeinden geschuldet.

verschickt und eine Briefabstimmung war nicht möglich. Dies wurde unter anderem mit den Kosten begründet. Gleichzeitig wurde aber eine Broschüre an alle Haushalte verschickt. Einzelnen Bürgern war die Teilnahme am Bürgerentscheid aufgrund von Urlaub oder Arbeit schlichtweg nicht möglich.

¹⁴ vgl. die Jahresberichte bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, http://mehr-demokratie.de/bayern/index_2.html

¹⁵ siehe Leitsätze der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 29. August 1997

Einführung eines Ratsbegehrens Absatz 11 Satz 2 NGO

Die Einführung eines generellen Ratsbegehrens 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 Ratsbegehren verfügen Baden-Württemberg, Bayern, Bremerhaven, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Saarland, Niedersachsen, Hamburg und Brandenburg erlauben das Ratsbegehren in Sonderfällen. Teils ist eine Zweidrittelmehrheit teils die Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder nötig. Ein Ratsbegehren ermöglicht der Gemeindevertretung mehr Handlungsalternativen. Es stellt einen zusätzlichen Kommunikationskanal zwischen Wählenden und Gewählten dar. Ein Mißbrauch oder verantwortungsloses Handeln durch Gemeindevertretungen 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.¹⁶

Abstimmungsheft und Fairneßklausel § 22b Absatz 12 GE

Eine Fairneßklausel nach bayerischen Vorbild einzuführen (Artikel 18a Absatz 15 BayGO) ist sinnvoll. Sie regelt, daß in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde beide Positionen zu einem Bürgerentscheid gleichberechtigt zu Wort kommen. Die Akzeptanz eines Verfahrens hängt auch davon ab, ob die am Verfahren beteiligten Akteure es als fair bewerten. Darüber hinaus sollte die Einführung eines Abstimmungsheftes in Erwägung gezogen 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 wie in Schleswig-Holstein geregelt, daß beide Positionen in gleichem Umfang zu Wort kommen.

Bürgerentscheide in Stadtbezirken und Ortschaften § 22b Absatz 15 GE

Die Ermöglichung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bezirken und Ortschaften ist sinnvoll, da die in einem politisch rechtlichen Raum anstehenden Fragen auch dort entschieden werden müssen (siehe § 26 Absatz 9 NRWGO, Artikel 18a Absatz 11 BayGO). Ob eine Ausdehnung auf die Einwohner sinnvoll ist, bedarf weiterer Diskussionen. Einerseits wird dadurch ein Raum geschaffen, um Erfahrungen zu sammeln, andererseits wird die Frage aufgeworfen, warum bei einigen Bürgerentscheiden eine Teilnahme möglich ist, bei anderen aber nicht. Schließlich scheint dies eine Frage zu sein, die auf anderer politischer Ebene zu klären ist (Staatsbürgerrecht).

Fazit

¹⁶ Am 7. Dezember 2003 in Konstanz stimmten 54,2 Prozent der Abstimmenden gegen ein Kongreßzentrum. Die Abstimmungsbeteiligung betrug 39,9 Prozent. Der aufgrund eines Ratsbegehrens zustande gekommene Bürgerentscheid wurde anschließend nicht berücksichtigt.

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 Niedersachsen eine geringe Praxis aufweist, ist eine Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angemessen. Der GE nimmt hierbei die wichtigsten Eckpunkte direkter Demokratie: Zulässige Themen, Unterschriftenquoren beim Bürgerbegehren und Zustimmungsquoren beim Bürgerentscheid in den Blickpunkt und schlägt darüber hinaus weitere wichtige Reformen wie eine aufschiebende Wirkung oder eine Fairneßklausel vor. Die Staffelung des Zustimmungsquorums und die Einteilung der Gemeindegrößengruppen sollte die bayerischen Erfahrungen berücksichtigen. Andere Verfahrensregeln wie die Information vor dem Bürgerentscheid sollten noch geprüft werden. Insbesondere ist hier auch die Durchführung von Bürgerentscheiden einer kritischen Begutachtung zu unterwerfen. Die häufiger auftretende Ungleichbehandlung von Wahlen und Bürgerentscheiden schadet der Glaubwürdigkeit des Instruments. Insgesamt würde der GE einen Fortschritt hinsichtlich direkter Demokratie als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie darstellen und die politische Beteiligungskultur in Niedersachsen beleben.