

# **Positionspapier Nr. 13**

## **Bürgerbegehren und Bürgerentscheide anwendungsfreundlich regeln und handhaben**

13.08.2018  
(aktualisierte Version)

Arbeitskreis Bürgerbegehren  
susanne.socher@mehr-demokratie.de

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	2
1.1 Faire Bürgerentscheide .....	2
1.2 Kernanliegen .....	3
1.3 Kosten .....	4
2. Kernpunkte einer anwendungsfreundlichen Regelung .....	4
3. Einzelerläuterungen .....	7
3.1 Bürgerentscheide über alle Angelegenheiten einer Gemeinde, eines Kreises und einer Planungsregion .....	7
3.2 Ratsreferendum .....	13
3.3 Bürgerbegehren .....	13
3.4 Auskunftspflicht und Beratungspflicht der Verwaltung .....	19
3.5 Unterschriftenquorum und freie Sammlung .....	20
3.6 Aufschiebende Wirkung .....	21
3.7 Zügige Entscheidung über die Zulässigkeit und Rechtsschutz .....	21
3.8 Bürgerentscheid entfällt auch bei Kompromiss .....	22
3.9 Flexible Frist für den Bürgerentscheid und Formulierung der Frage .....	23
3.10 Kosten .....	24
3.11 Stimmberechtigung .....	24
3.12 Zusammenlegung mit Wahlen .....	24
3.13 Gleichberechtigte Information und Briefabstimmungsunterlagen .....	25
3.14 Bürgerentscheide in Stadtbezirken und Ortsteilen .....	26
3.15 Abstimmungsquorum .....	26
3.16 Stichfrage .....	27
3.17 Erneute Entscheidung des Hauptorgans .....	28
3.18 Wirkung des Bürgerentscheids .....	28
3.19 Bindung .....	28
3.20 Rechenschaft und Kostenerstattung .....	29
3.21 Bekanntgabe des Bürgerentscheids .....	29
3.22 Sonstige Verfahrensfragen .....	29

## **1. Einleitung**

Jahrzehntlang kannte das der Schweiz benachbarte Baden-Württemberg als einziges Bundesland Bürgerbegehren und -entscheid, wenn auch mit sehr engem Anwendungsbereich und hohen Hürden. Von diesem deshalb eher schlechten Vorbild lösten sich die übrigen Bundesländer nur mühsam, als sie zwischen 1990 und 2005 diese Instrumente ebenfalls einführten. Angetrieben hatte sie der Ruf von 1989 „Wir sind das Volk!“ – und die Arbeit von Mehr Demokratie.

Der 1988 gegründete Verein hat an den demokratischen Fortschritten erheblichen Anteil. Er initiierte und organisierte den im Jahr 1995 erfolgreichen Volksentscheid zur Einführung des kommunalen Bürgerbegehrens und -entscheids in Bayern und schuf damit eine Regelung, die trotz einzelner vom Staatsgerichtshof für nötig befundener Korrekturen bis dahin am anwendungsfreundlichsten war und mittlerweile mehr als tausend Bürgerentscheide ermöglicht hat. Zum zehnjährigen Jubiläum würdigte selbst der damalige bayerische Innenminister Günther Beckstein (CSU) die kommunale Direktdemokratie als Gewinn. Mit ihm loben viele ehemalige Kritiker/innen die gute Ausgestaltung der Regelungen in Bayern.

Einen zweiten spektakulären Erfolg errang 1998 eine von Mehr Demokratie ausgegangene Volkswahlinitiative in Hamburg. Sie führte Bürgerentscheide für die Stadtbezirksebene ein und wurde seitdem dank ihrer günstigen Verfahrensbestimmungen dutzendfach angewendet und im Jahr 2012 weiter verfeinert. In Thüringen übernahm der Landtag im Jahr 2009 den Entwurf eines von Mehr Demokratie initiierten Volksbegehrens und 2016 weitere Reformvorschläge des Vereins. In Schleswig-Holstein gelang 2013 nach Teilerfolgen 1990 und 2003 auf der Basis eines Volkswahlinitiativen-Entwurfs eine grundlegende Reform.

Verbesserungen der gesetzlichen Regeln erreichte Mehr Demokratie auch in Baden-Württemberg (2005 und 2015) sowie in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, noch weitreichender 2010 und 2015 in Rheinland-Pfalz und 2012 sowie 2015 in Bremerhaven. Seit dem Jahr 2005 ist auch Berlin als letztes Bundesland auf der Bezirksebene mit einer guten Regelung dabei.

### **1.1 Faire Bürgerentscheide**

Im Verhältnis zur riesigen Menge dessen, was auf kommunaler Ebene zu entscheiden ist, werden Bürgerentscheide aus Kosten- und Zeitgründen immer eine seltene Ausnahme bleiben. Auch steht für kooperative Kommunalpolitik eine ganze Palette von Beteiligungsformen zur Verfügung, von der Anhörung bis zur Planungszelle. Die Erfahrung zeigt, dass diese meist nur dann intensiv betrieben werden, wenn die Menschen mit dem Bürgerentscheid-Verfahren einen letzten Trumpf in der Hand halten. Dafür müssen diese Verfahren gut geregelt sein. Nur mit diesem Schlussstein steht das Gewölbe der zahlreichen demokratischen Instrumente stabil.

Der Vorschlag von Mehr Demokratie dazu orientiert sich im Wesentlichen an den Regeln in Bayern, Hamburg und Thüringen, die der Verein teilweise selbst entworfen hat. Außerdem greift er in

einzelnen Punkten Vorbildliches in anderen Bundesländern auf und geht zum Teil, vor allem durch Verzicht auf Themenausschlüsse, auch darüber hinaus. Es mag durchaus sein, dass gegen einzelne Vorschläge oder insgesamt nicht nur rechtspolitische, sondern sogar verfassungsrechtliche Bedenken erhoben werden, wie es Landesverfassungsgerichte in Bayern und Bremen getan haben. Mehr Demokratie hält solche Einwände für zeitbedingt und alles andere als schlüssig, muss ihnen aber gleichwohl Rechnung tragen und macht bei der Einzelerläuterung auf solche Probleme aufmerksam und formuliert gegebenenfalls Alternativen.

Bürgernahe Kommunalverwaltung wird sich bei Projekten künftig frühzeitiger auf Konflikte einstellen müssen und versuchen, ihnen durch dialogorientierte, **unverbindliche** und dadurch flexible **Beteiligungsinstrumente** zuvorkommen. Für den Fall, dass ein Konsens oder zumindest Interessenausgleich nicht gelingt, wird sie bei entsprechendem Gewicht der Angelegenheit das Verfahren für Bürgerentscheide offen halten, sei es als Ratsreferendum oder initiiert durch ein Bürgerbegehren. Für strittige Grundsatzfragen des Bedarfs, also des „Ob“, der Richtung und des Standorts wäre ein früher Zeitpunkt erforderlich, für Fragen der Ausgestaltung im „Wie“ ein späterer. So richtig das Bemühen ist, den Aufwand eines solchen Verfahrens zu vermeiden, so bereitwillig und selbstverständlich sollten Gemeinderat und Verwaltung (bzw. Kreis- oder Regionalorgane) sich dem im Bedarfsfalle stellen. Dann werden aus scheinbaren „Betriebsunfällen“ der Kommunalpolitik Sternstunden örtlicher Demokratie.

Wie weit man auch **formelle Beteiligungsverfahren** wie Bauleitplanung, Haushaltsplanung und Planfeststellung mit Bürgerentscheiden verknüpfen könnte, statt sie für diese Bereiche gesetzlich auszuschließen, bedarf noch näherer Untersuchung und kann hier nur angedeutet werden (s. insbes. unter III.1.4.3). Bei Planfeststellungen und sonstigen Genehmigungsverfahren, die von Landesbehörden durchgeführt werden, ist ein kommunaler Bürgerentscheid zumindest möglich über die (unverbindliche, aber politisch wirksame) Stellungnahme der Kommune.

Für **landesbehördliche** Entscheidungen über räumlich begrenzte Projekte wie etwa einen Naturpark empfiehlt sich bei unüberwindbaren Interessengegensätzen ein Bürgerentscheid in der jeweiligen Planungsregion (s. III.1.1).

## **1.2 Kernanliegen**

Wenn Bürgerbegehren und -entscheide im Durchschnitt der Gemeinden nur alle 100 Jahre vorkommen und dann häufig scheitern und/oder vor Gericht landen, sind sie untauglich geregelt. Mehr Demokratie schlägt deshalb vor, den Anwendungsbereich zu erweitern, Hürden zu beseitigen oder zu senken und das Verfahren anwendungsfreundlich, kooperativ und flexibel zu gestalten, so dass Initiator/innen, Organe und Bürger/innen einen offenen, sachbezogenen und informativen Lern-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess durchlaufen. Einige Vorschläge benötigen keine ausdrückliche gesetzliche Regelung, sondern könnten sofort verwirklicht werden, insbesondere Auskunft und Beratung durch die Verwaltung, aufschiebende Wirkung des Bürgerbegehrens, gleichberechtigte Information und kooperative Kompromissuche.

Kernanliegen sind:

- Einbeziehung aller Einwohner ab dem 14. Lebensjahr beim Bürgerbegehren
- Kein Themenausschluss
- Bürgerbegehren und -entscheid auch in Stadt- und Ortsteilen sowie auf Landkreisebene und in Planungsregionen
- Ratsreferendum durch Mehrheitsbeschluss, Sollvorschrift und Ermächtigung zur Selbstbindung
- Auskunftspflicht und Beratungspflicht für die Verwaltung
- im Bürgerbegehren evtl. bloße Benennung des Gegenstands statt vorzeitiger Fixierung von Abstimmungsfrage und Ziel
- faires Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren
- keine Frist bei Korrekturbegehren/kassierenden Bürgerbegehren
- Verzicht auf Begründung und Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitschürde
- früh einsetzende aufschiebende Wirkung des Bürgerbegehrens
- Recht auf gleichberechtigte Information der Bürger/innen vor dem Bürgerentscheid
- Flexibilität durch mögliche Anpassung der Fragestellung, Moderationsverfahren, Rückzugsmöglichkeit bei Teilerfolg und einvernehmliche Kompromisslösung
- flexible Fristen
- kein Zustimmungsquorum, allenfalls ein niedriges Beteiligungsquorum beim Bürgerentscheid
- weitgehende Anwendung des Kommunalwahlrechts mit Stimmberechtigtenverzeichnis, Benachrichtigung und Briefabstimmung
- Experimentierklausel für Abstimmungszeitraum und Kreis der Unterschriften- und Abstimmungsberechtigten
- nach Möglichkeit Zusammenlegung mit Wahlen
- einvernehmliche Formulierung der Abstimmungsfrage(n) gegen Ende des Diskussionsprozesses
- bei mehreren Vorlagen, Alternativen oder Teilanliegen mehrfaches Stimmrecht und ggf. Stichfrage

### **1.3 Kosten**

Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs sowie die Vereinfachung der Voraussetzungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können für die Gemeinden und Landkreise Mehrkosten entstehen. Diese Kosten sind jedoch zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bürger/innen gerechtfertigt, zumal die Erfahrungen zeigen, dass die Abstimmungsberechtigten im Vergleich zu ihren Repräsentant/innen tendenziell zu sparsameren Lösungen neigen.

## **2. Kernpunkte einer anwendungsfreundlichen Regelung**

1. Die Bürger/innen einer Gemeinde, eines (Land-)Kreises oder einer Planungsregion können über Angelegenheiten der Gemeinde/des (Land-) Kreises einen

- Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).
2. Der Gemeinderat/Kreistag/Regionalrat kann beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde/des (Land-) Kreises ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsreferendum).
  3. Das Bürgerbegehren muss schriftlich bei der Gemeinde/dem (Land)Kreis, der Planungsregion eingereicht werden und den Gegenstand sowie zwei oder drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.
  4. Die Verwaltung erteilt sachdienliche Auskünfte und berät die Vertreter/innen eines Bürgerbegehrens auf deren Wunsch bei der Ausarbeitung des Begehrens.
  5. Ein Bürgerbegehren muss von 7 Prozent der wahlberechtigten Bürger/innen (der kreisangehörigen Gemeinden), höchstens 10.000, unterzeichnet sein. Die Unterschriftensammlung ist frei. **Alternative:** Staffelung nach Einwohnerzahlen ähnlich wie in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen.
  6. Nach Abgabe der Hälfte der in Ziffer 5 geforderten Unterschriften bei der Gemeinde/dem (Land-)Kreis/der Planungsregion darf für einen Zeitraum von einem Monat eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Organe nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Abgabe haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde/des (Land)Kreises hierzu bestanden. Diese Rechtswirkung gilt auch vom Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids bzw. bis zur rechtskräftigen Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.
  7. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat/Kreistag/Regionalrat unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des Bürgerbegehrens im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde. Den Vertreter/innen des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Sitzung des Gemeinderates/Kreistages/Regionalrates zu erläutern. Gegen die Entscheidung können die Vertreter des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.
  8. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat/Kreistag/Regionalrat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt oder wenn die Vertreter einer vom Gemeinderat/Kreistag beschlossenen Teil- oder Kompromisslösung zustimmen. In diesem Fall gilt die Bindungswirkung der Ziffer 19 entsprechend.

9. Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; Gemeinderat/Kreistag/Regionalrat und Vertretungsberechtigte können die Frist einvernehmlich verlängern. Die Abstimmungsfrage/n wird/werden vom Gemeinderat/Kreistag/Regionalrat im Einvernehmen mit den Vertretern des Bürgerbegehrens formuliert.
10. Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde/der (Land)Kreis/die Planungsregion.
11. Stimmberechtigt ist jede/r bei Kommunalwahlen wahlberechtigte Bürger/in der Gemeinde/im (Land)Kreis/in der Planungsregion.  
Sofern es die Frist der Ziffer 9 ermöglicht, kann ein Bürgerentscheid mit einer Wahl zusammengelegt werden.
12. Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde/der (Land)Kreis/die Planungsregion die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung/des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses den Bürger/innen darlegen und den Vertreter/innen des Bürgerbegehrens für ihre Sicht den gleichen Raum geben. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung werden den Stimmberechtigten Briefabstimmungsunterlagen sowie eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung/des Kreistages/des Regionalrats und der Vertreter/innen des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind.
13. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können in einem Stadtbezirk/Ortsteil durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung/der Bezirksausschuss/die Bezirksversammlung/der Ortsbeirat zuständig ist. Die Ziffern 2 - 13 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass das Bürgerbegehren von im Stadtbezirk/Ortsteil wohnenden Bürger/innen unterzeichnet sein muss, bei einem Bürgerentscheid nur die im Stadtbezirk/Ortsteil wohnenden Bürger/innen stimmberechtigt sind, die Bezirksvertretung/der Bezirksausschuss/ Ortsbeirat mit Ausnahme der Entscheidung der Zulässigkeit an die Stelle des Rates tritt.
14. Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.

**Alternative:** Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern sich in Kommunen mit bis zu 100.000 Einwohner/innen mindestens 15 Prozent, mit mehr als 100.000 Einwohner/innen mindestens 10 Prozent

der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.

15. Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide statt, hat der Gemeinderat/Kreistag/Regionalrat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.
16. Ist die erforderliche Abstimmungsbeteiligung nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat/Kreistag/Regionalrat die Angelegenheit zu entscheiden.
17. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats/Kreistags/Regionalrats/Ortsbeirats/der Bezirksversammlung/Bezirksvertretung.
18. Es gilt keine Bindungsfrist. **Alternative:** Der Bürgerentscheid kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid, der aufgrund eines Bürgerbegehrens oder aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zustande gekommen ist, geändert werden.
19. Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist in der Gemeinde in der ortsüblichen Weise bekannt zu machen.
20. Das Nähere regelt das Kommunalwahlgesetz. Davon abweichend können die Gemeinden/(Land-) Kreise/Planungsregionen durch Satzung Ort und Zeit der Abstimmung sowie die Verwendung des Internets regeln sowie von den Ziffern 5 und 11 abweichend den Kreis der Unterzeichnungsberechtigten beim Bürgerbegehren und der Abstimmungsberechtigten beim Bürgerentscheid erweitern. Das Recht auf freie Unterschriftensammlung beim Bürgerbegehren darf nicht eingeschränkt werden.

### **3. Einzelerläuterungen**

#### **3.1 Bürgerentscheide über alle Angelegenheiten von Gemeinden, Kreisen und Planungsregionen**

*„Die **Bürger** einer Gemeinde/eines (Land-)Kreises/einer **Planungsregion** können über Angelegenheiten der Gemeinde/des (Land-)Kreises/der Planungsregion einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).“*



### **3.1.1 Bürgerentscheide auch in Landkreisen und Planungsregionen**

Direktdemokratische Verfahrensregeln sollten auf allen politischen Ebenen zur Verfügung stehen, auch auf Landkreisebene, wo sie in Baden-Württemberg und Hessen noch fehlen. Zwar sind solche Verfahren in Landkreisen wegen des Aufwands relativ selten, was aber auch an zu hohen Hürden liegt. Abfallentsorgung, Krankenhäuser, Berufsschulen, Kreisstraßen und Umweltschutz bieten genügend Stoff für kontroverse kommunalpolitische Meinungsbildung. Auch ist nicht einzusehen, dass solche Fragen in Städten bürgerentscheidsfähig sind, in Landkreisen jedoch nicht.

Für die durch § 9 Raumordnungsgesetz verpflichtend vorgesehene Regionalplanung haben die Länder in der Regel kommunale Regionalverbände (regionale Planungsverbände od. -gemeinschaften) eingerichtet. Da die Regionalplanung zu Entwicklungszielen und Funktionszuweisungen und damit über Bedarf und Standortfragen frühzeitig wichtige Weichen stellt, z. B. in Sachen Verkehr, Energieversorgung und Landschaftsschutz, drängt es sich auf, auch diese Ebene für Bürgerentscheide zu öffnen und das Instrument durch entsprechende Ergänzung der Landesplanungsgesetze zur Verfügung zu stellen, wie es der Mehr Demokratie-Entwurf 2012 für Baden-Württemberg fordert. Möglich wäre dies auch in jenen Bundesländern, die, wie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, für die Regionalplanung bisher keine eigenen Körperschaften geschaffen haben und die Beteiligung der Kommunen hieran auf andere Weise regeln.

### **3.1.2 „Gemeinde- und Landkreisangelegenheiten“**

Der Begriff „Angelegenheiten der Gemeinde“ hat in den Bundesländern unterschiedliche Bedeutung. In Ländern, deren Gemeindeordnung dem monistischen Aufgabenverständnis des Weinheimer Entwurfs (1948) gefolgt ist (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremerhaven bis 2015, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein), umfasst dieser Begriff auch die der staatlichen Fachaufsicht unterliegenden Weisungsangelegenheiten, insbesondere der Ordnungsverwaltung wie z.B. Polizei- und Bauordnungsrecht, aber auch Aufgaben größerer Städte als unterer Verwaltungsbehörde. Außer in Nordrhein-Westfalen wurden diese Aufgaben jedoch bislang ausdrücklich von Bürgerentscheiden ausgenommen. Die übrigen Flächenländer unterscheiden den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde von (staatlichen) Auftragsangelegenheiten, die dort deshalb schon begrifflich aus dem Gegenstandsbereich für Bürgerentscheide herausfallen.

Mehr Demokratie strebt an, *alle* öffentlichen Angelegenheiten, unabhängig von ihrer Klassifizierung als kommunale oder staatliche, einem Bürgerentscheid auf der Ebene zugänglich zu machen, auf der sie entschieden werden. An rechtliche und fachaufsichtliche Vorgaben sind Bürgerentscheide genauso gebunden wie die Verwaltungsorgane. Doch nicht alle diese Weisungsaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten sind rechtlich durchnormiert. Polizeiverordnungen, Regelungen des Straßenverkehrs, Landschaftsschutzverordnungen und Wasserschutzzonen sind Fragen örtlicher Gestaltung mit erheblichen Spielräumen im Ob und Wie. Es ist nicht einzusehen, warum solche die Bürgerschaft durchaus interessierenden Fragen von Bürgerentscheiden generell ausgenommen werden, zumal die staatlichen Aufsichtsbehörden hierbei selten Weisungen erteilen,

an die dann auch ein Bürgerentscheid gebunden wäre.

Dies erfordert für die Bundesländer unterschiedliche und der jeweiligen Kommunalverfassung angepasste Formulierungen und Klarstellungen, erst recht für die Kreisebene. Denn dort wird, und zwar zum Teil auch in Bundesländern mit monistischem Gemeindeaufgabenbegriff (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, anders Sachsen und Schleswig-Holstein) deutlicher zwischen Aufgaben des Landkreises und denen der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde unterschieden, was demokratische Kontrolle durch Gewählte und Bürger/innen im Vergleich zu Stadtkreisen unberechtigterweise einschränkt.

### **3.1.3 Keine Einschränkung durch Positivkatalog oder durch das Wort „wichtig“**

Der Regelungsvorschlag von Mehr Demokratie verzichtet auf jegliche positiv umschriebene Einschränkung zulässiger Bürgerentscheidungsgegenstände, wie sie mit einem äußerst einengenden und nur durch Hauptsatzung ergänzbaren Katalog in Baden-Württemberg bis Juli 2005 galt und bis 2010 in Rheinland-Pfalz (bis 2012 auch Bremerhaven und zunächst auch in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein), oder zumindest durch das einschränkende Wort „wichtig“ (so Hessen, seit 2004 Mecklenburg-Vorpommern, bis 2008 Thüringen und bis 2015 Bremerhaven).

Alles spricht dagegen, den Bürger/innen auf solche Weise vorzuschreiben, worüber sie abstimmen können. Die Relevanzprüfung für die Frage, ob sich der Aufwand eines Bürgerentscheids lohnt, ist Aufgabe der Verfahrenshürden, insbesondere des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren. Nachdem diese Hürde gemeistert wurde, darf keine Instanz das Recht haben, das Bürgerbegehren deshalb für unzulässig zu erklären, weil die Angelegenheit angeblich nicht wichtig genug sei. Die Wichtigkeit erweist sich unwiderlegbar durch die vorgelegten Unterschriften.

### **3.1.4 Keine Themenauschlüsse**

Unberechtigt sind auch die unterschiedlich umfangreich in allen Bundesländern geltenden Negativkataloge dessen, was nicht bürgerentscheidsfähig sein soll (hierzu ausführlich das Positionspapier Nr. 12 „Themenauschlüsse für Bürgerbegehren und -entscheid“ von Mehr Demokratie). Das gilt für alle Gegenstände, die, von Baden-Württemberg ausgehend, in den meisten Kommunalverfassungen der Flächenländer als Ausschlussstatbestände genannt werden (die Bezirksebene in Hamburg und Berlin ist wegen eingeschränkter Beschlusskompetenz insoweit kaum vergleichbar). Neben den schon oben unter 1.2 erwähnten Weisungs- bzw. Auftragsangelegenheiten sind dies im Wesentlichen folgende:

#### *3.1.4.1 Aufgaben der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters*

Die gesetzlichen Aufgaben der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters (bzw. des Gemeindevorstands), insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung, eignen sich für aufwändige Bürgerentscheidungsverfahren in der Tat wenig, weswegen man sie aber nicht gesetzlich generell ausklammern muss. Denn dies ergibt sich in der Praxis weitgehend von selbst. Die Bürgermeister/innen bedürfen keiner ausdrücklichen gesetzlichen Abschilderung gegen Bürgerentscheide.

Dies bestätigen die Gemeindeordnungen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, wo Bürgerentscheide zu Gegenständen der laufenden Verwaltung nicht rechtlich ausgeschlossen sind.

#### *3.1.4.2 Finanzen*

Über Haushaltssatzung und – außer in Bayern und Thüringen – auch über Wirtschaftspläne, Gemeindeabgaben, Tarife und Entgelte sowie über die Jahresrechnung billigen die Gemeinde- und Landkreisordnungen den Bürger/innen keine Kompetenz zu. Dass es auch anders geht, zeigt neben einigen US-amerikanischen Bundesstaaten die Schweiz, wo in vielen Gemeinden und Kantonen Haushaltssatzungen, Steuern und Investitionen das zentrale Thema für fakultative und zum Teil sogar obligatorische Referenden sind. Die Erfahrungen sind positiv und erlauben den Schluss, dass direktdemokratische Instrumente tendenziell zugunsten niedrigerer Verschuldung, vorrangiger Gebührenfinanzierung, sinkender Abgaben, Drosselung öffentlicher Haushalte, höherer Wirtschaftlichkeit, Mehrausgaben für Bildung und größerer Bürgerzufriedenheit wirken.

Es ist nicht einzusehen, warum Bürger/innen nicht, wenn sie es wollen, über die Höhe von Hundesteuern, über die Verteilung der Lasten auf Gebühren und Beiträge bei Erschließungs- und Entwässerungskosten oder über den Deckungsgrad von Kindergärten, Schwimmbädern und Friedhöfen entscheiden sollen. Entsprechendes sollte dann aber auch für die Hebesätze von Grund- und Gewerbesteuer wie auch für die Kreditemächtigung gelten, die die Haushaltssatzung festlegt.

Die dem Monarchen einst abgetrotzte Finanzhoheit der Parlamente wie auch der Gemeinderäte kann gegenüber dem demokratischen Souverän keine Sperre sein. Nicht tragfähig sind deswegen verfassungsrechtliche Konstruktionen, mit denen der Bremer Staatsgerichtshof begründete, dass in Deutschland das Finanzwesen dem Volk vorenthalten werden müsse (Urteil vom 14.2.2000, DÖV 2000, 915). Von den Rechtsaufsichtsbehörden auferlegte Haushaltssicherungskonzepte sind auch für Bürgerentscheide verbindliche Vorgaben. Die Tatsache, dass sie notwendig wurden, zeigt, dass die Fernhaltung der Bürger/innen von den Finanzen nicht der richtige Weg ist.

#### *3.1.4.3 Beteiligungsverfahren, insbesondere Bauleitplanung*

Wie die Stadtstaaten (seit 2012 auch Bremerhaven) kennen Bayern, Sachsen und seit 2009 auch Thüringen diesen Ausschlussbestand nicht (mehr), ermöglichen also Bürgerentscheide in dem so wichtigen und oft umstrittenen Bereich der Bauleitplanung. Die Entscheidung in immissionschutz- und wasserrechtlichen Verfahren entfällt allerdings auch in diesen Ländern als Weisungs- bzw. Auftragsangelegenheit für Bürgerentscheide, nicht jedoch eine kommunale Stellungnahme im Rahmen solcher Verfahren. Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, das Saarland und Sachsen-Anhalt schließen die Bauleitplanung, Planfeststellungen und sonstige öffentliche Beteiligungsverfahren von Bürgerentscheiden aus, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich das gemeindliche Einvernehmen zu Baugenehmigungen.

Vier Länder lassen nur einen Teil der Bauleitplanung zu: Baden-Württemberg (seit 2015), Schleswig-Holstein (seit 2013), Nordrhein-Westfalen und Hessen (jeweils seit 2011) erlauben

Bürgerbegehren nur zu „verfahrenseinleitenden Beschlüssen“ bzw. dem Aufstellungsbeschluss. Ein Teil aller angestrebten Bürgerentscheide wird durch diese Regelungen ausgeschlossen. Als Begründung werden angegeben: Komplexität, Rechtsgebundenheit und insbesondere die sondergesetzlichen Beteiligungsverfahren mit Benachrichtigung bzw. Offenlegung, Anhörung und ggf. Erörterung. Diese schwächeren Formen machen Bürgerentscheide jedoch nicht überflüssig. Umgekehrt ist zu folgern, dass diejenigen Entscheidungen, die wegen ihrer Komplexität, Breiten- und Langzeitwirkung schon bisher Bürgerbeteiligung erfordern, für Bürgerbegehren und -entscheid vorrangig in Betracht kommen, zumal dieses Verfahren für Einzel- und Gruppeninteressen weniger zugänglich ist. Während es in den sondergesetzlichen Beteiligungsverfahren vorrangig um das „Wie“ geht, steht in Bürgerentscheidsverfahren in der Regel die Frage des „Ob“ im Mittelpunkt. Die materiell-rechtlichen Bindungen bei diesen Entscheidungen, insbesondere das Abwägungsgebot bei Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 4-7 Baugesetzbuch, lassen in der Regel genügend breiten Spielraum und schließen einen Bürgerentscheid genauso wenig aus wie einen Gemeinderatsbeschluss. Beide unterliegen denselben Bindungen und sind in gleicher Weise gerichtlich überprüfbar, ohne dass es darauf ankommt, welche Motive einzelne Abstimmende hatten.

In den meisten Fällen wollen Bürger/innen eine ihnen missliebige Planung stoppen, was ihnen mit dem Instrument Bürgerbegehren und -entscheid ermöglicht werden sollte, da kaum jemals eine Planungspflicht besteht, die nur eine Lösung zulässt. Auch den Anstoß zu einer Planung mittels Aufstellungsbeschlusses können sie durch Bürgerbegehren und -entscheid geben, ohne mit bauplanungsrechtlichen Verfahrensregeln zu kollidieren.

Unzulässig wären inhaltliche Vorgaben für einen Bebauungsplan durch Bürgerentscheid, wenn dadurch nach dem Baugesetzbuch notwendige Abwägungen und Beteiligungsverfahrensschritte umgangen würden. Ein solcher Verstoß ist dann vermeidbar, wenn man diese Inhalts- und Verfahrensanforderungen richtigerweise erst für den Bürgerentscheid stellt und nicht schon für das Bürgerbegehren. Dies ist mit ein Grund dafür, das Bürgerentscheidsverfahren flexibler zu gestalten, beim Bürgerbegehren noch keine inhaltlichen Festlegungen zu verlangen (s. unten Ziffern 3.1, 3.4 und 3.5), für die Initiator/innen Auskunfts- und Beratungsrechte einzuführen (Ziffer 4), Kompromisse zu ermöglichen (Ziffer 8) und die Abstimmungsfrage(n) erst zum Schluss eines öffentlichen, gemeinsamen und einvernehmlich verlängerbaren Meinungsbildungsprozesses zu formulieren (Ziffer 9). Bis dahin kann die Gemeinde das Beteiligungsverfahren gemäß §§ 3 ff. Baugesetzbuch durchführen und deren Ergebnisse zum Gegenstand der schriftlichen Information machen (Ziffer 13), so dass alle Bürger/innen sämtliche abzuwägenden Belange auf dem Tisch haben.

Gemeindliche Stellungnahmen zu Planungsverfahren des Landes oder anderer Träger sind zwar rechtlich unverbindlich, haben jedoch für zu treffende Abwägungen i. d. R. einiges Gewicht. Dieses erhöht sich, wenn ein solcher Einwand oder Vorschlag nicht vom Rat, sondern von der Bürgerschaft beschlossen wird. Doch die Rechtsqualität dieses Votums im Rahmen des Verfahrens ändert sich dadurch nicht. Deswegen besteht zwischen gesetzlichem Beteiligungsverfahren und Bürgerentscheid kein Widerspruch, sondern ein Ergänzungsverhältnis.

Selbst und gerade in Bundesländern ohne entsprechenden Ausschlussstatbestand bleibt für die Bürger oft unklar, wie weit die von Verwaltungsgerichten aus dem Abwägungsgebot des Baugesetzbuchs abgeleiteten Einschränkungen für Bürgerbegehren und -entscheide reichen. Die Versuche landesgesetzlicher Grenzziehung sind bisher nur im Falle Schleswig-Holsteins als gelungen zu bezeichnen. Dort wurde 2013 in Anlehnung an Hessen und NRW der Ausschlussstatbestand Bauleitplanung eingeschränkt durch den Zusatz ‚mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung‘. Gleichzeitig aber wurde die Frist für kassierende Bürgerbegehren gestrichen, so dass nunmehr bis zum Schluss des Verfahrens Bürgerentscheide über das ‚Ob‘ und wesentliche Zielsetzungen möglich bleiben.

Um für Kommune und Investoren Planungssicherheit zu gewähren und die Suche nach Konsenslösungen zu fördern, wäre folgende spezielle Fristenregelung für Bürgerbegehren in Bauleitplanverfahren zu erwägen:

*In Bauleitplanverfahren sind Bürgerbegehren bis zum Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung zulässig, im Falle eingereicher Stellungnahmen bis spätestens sechs Wochen nach Mitteilung des Prüfungsergebnisses, bei der über diese Frist zu informieren ist. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, darf die abschließende Entscheidung über den Bauleitplan erst nach Ablauf der Frist getroffen werden.*

#### *3.1.4.4 Innere Organisation*

Die Abgrenzung dieses Ausnahmetatbestands ist sehr umstritten. Von Literatur und Rechtsprechung werden Fragestellungen einbezogen, die für Bürger/innen durchaus interessant sein können: Zahl und Geschäftskreise der Beigeordneten, Einrichtung und Kompetenzen von Ausschüssen, Jugendgemeinderäten und Ausländerbeiräten.

#### *3.1.4.5 Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten*

Berücksichtigt man das enge Netz des öffentlichen Dienstrechts, des Datenschutzes, des Kommunalrechts und des Stellenplans, bleiben hier im Wesentlichen die Diäten. Dass Gemeinderäte, obwohl sie eigentlich befangen sind, über die Höhe ihrer Diäten entscheiden, ist schon schlimm genug. Diese Frage jedoch generell vom Bürgerentscheid auszunehmen, zementiert diesen Missstand.

#### *Fazit*

Für alle diese Ausnahmetatbestände lassen sich gesetzgeberische Motive ermitteln, die viele Kommentator/innen auch verständnisvoll nachzeichnen. Zum Teil ist das Bestreben offensichtlich, gerade besonders Wichtiges und Brisantes auszuschließen: Finanzen und Flächenplanung. Aber triftige Gründe dafür, diese Angelegenheiten dem Souverän zugunsten seiner Organe vorzuenthalten, sind das noch nicht. Und zwingend sind sie erst recht nicht, was sich schon aus der Unterschiedlichkeit der Negativkataloge ergibt und bei der übereinstimmend ausgeklammerten Haushaltssatzung durch Blick auf die Schweiz.

### 3.2 Ratsreferendum

*„Der Gemeinderat/Kreistag/bzw. die Regionalverbandsversammlung kann beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde/des (Land-)Kreises/der Region ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsreferendum). Bei **bedeutsamen** kommunal(bzw. regional)politischen Weichenstellungen **soll** hiervon Gebrauch gemacht werden. Die (Haupt-)Satzung kann regeln, unter welchen Voraussetzungen **obligatorisch** ein Bürgerentscheid stattfindet.“*

In zwei Bundesländern (Hamburg und Niedersachsen) kann der Rat bislang keinen Bürgerentscheid initiieren, in Brandenburg nur über den Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde bzw. Gebietsänderungen. Die übrigen Bundesländer verlangen überwiegend eine Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremerhaven, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), Sachsen nur 2/3 der Anwesenden; Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein nur die Mehrheit der Mitglieder, Bayern und seit 2010 Rheinland-Pfalz lediglich eine Mehrheit der Anwesenden.

Mit der „einfachen Mehrheit“ bleibt der Vorschlag somit in der Mitte zwischen der qualifizierten Mehrheit, die das Ratsreferendum zu einem Ausnahmeinstrument macht, und dem Ratsreferendum als Minderheitenrecht (wie z.T. in der Schweiz), stuft das Ratsreferendum (und erst recht die Konkurrenzvorlage) also als etwas ‚Normales‘ ein.

Einmalig ist, dass die Bürger/innen in Thüringen per Bürgerbegehren einen Alternativvorschlag zum Ratsreferendum zur Abstimmung bringen können.

Der Vorschlag von Mehr Demokratie hält Ratsreferenden für ein sinnvolles Instrument zur Einschaltung der Bürgerschaft in bedeutsamen und kontrovers gebliebenen Fragen und sieht es andererseits wegen der Unterschiede in Größe und Aufgaben und geteilter Verantwortung durch Mischfinanzierung als schwierig an, etwa für alle Gemeinden passend klar und einleuchtend abgegrenzte Tatbestände für obligatorische Bürgerentscheide zu definieren. Um gleichwohl zu häufigerem Gebrauch zu ermutigen und dem Eindruck entgegenzuwirken, das Organ drücke sich um eine Entscheidung, wird (wie schon im Mehr Demokratie-Entwurf 2012 für Baden-Württemberg) eine Sollvorschrift vorgeschlagen, deren Tatbestandsvoraussetzung bewusst offen gehalten ist und den Kommunen jeglichen Spielraum belässt. Die erheblichen Kosten von Bürgerentscheiden verhindern den ausufernden Gebrauch des Instruments Ratsreferendum ganz von selbst. Für konkrete einzelne Kommunen mag eine Verpflichtung für bestimmte Fallgruppen indes durchaus sinnvoll sein, zumal wenn dies von der Bürgerschaft gewünscht und vielleicht durch Bürgerbegehren und -entscheid konkretisiert und durchgesetzt würde. Deshalb ermächtigt der letzte Satz hierzu, was ohne eine solche Vorschrift als unzulässig angesehen würde.

### 3.3 Bürgerbegehren

*Das Bürgerbegehren muss schriftlich bei der Gemeinde/dem (Land-)Kreis eingereicht werden und*

*den Gegenstand sowie zwei oder drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.*

Um nicht abzuschrecken, sondern zum sich einmischen zu ermutigen, möchte der Mehr Demokratie-Vorschlag vermeiden, dass Bürgerbegehren unnötigerweise an formalen Hindernissen scheitern.

### **3.3.1 Verfahren zwei- oder dreistufig**

Im Unterschied zur Landesebene ist das Bürgerentscheidungsverfahren auf kommunaler Ebene zu meist nur zweistufig: Bürger- bzw. Ratsbegehren und Bürgerentscheid. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg müssen initiierte Bürgerbegehren jedoch vorher angezeigt werden. In Niedersachsen und Hamburg **kann** eine Vorwegprüfung verlangt werden.

Thüringen, Berlin und die Stadt Bremen haben ein dreistufiges Verfahren: Thüringen und Bremen mit Zulassungsantrag, Berlin mit Mitteilung, Beratung, Anzeige des Beginns der Unterschriftensammlung und Zulassung als erster Stufe.

Besonders die Berliner Regelung, die das Bezirksamt verpflichtet, rechtliche Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unverzüglich mitzuteilen und auf Wunsch zu beraten, schützt die Initiator/innen vor vergeblichem Sammlungsaufwand. Dies kann aber auch dazu führen, dass noch vor Inkrafttreten einer Sperrwirkung eine Veränderung eintritt.

Bürgerbegehren stehen nach wie vor unter hohem Risiko, an der Zulässigkeitssschranke zu scheitern. Das ist nach hohem Sammelaufwand und Erwartungen weckender Öffentlichkeitsarbeit ärgerlich, frustrierend und für die Demokratieentwicklung schädlich. Solange neben ausreichender Unterschriftenzahl weitere formale Hürden zu überwinden sind, werden Enttäuschungen besser durch ein dreistufiges Verfahren vermieden, wie in Thüringen, Berlin und ansatzweise Hamburg.

Die *vorgezogene rechtliche Zulässigkeitsprüfung* verlagert die politische Wirkung potenziell, wenn auch erheblich abgeschwächt, nach vorn, verleiht der Unterschriftensammlung ansatzweise einen offiziellen Charakter (was durch eine amtliche Bekanntgabe der Zulassung verstärkt werden könnte) und erhöht bei Korrekturbegehren die Chancen für frühzeitigen Vollzugsstopp.

Mehr Demokratie befürwortet eine *vorgezogene Prüfung* durch den Hauptausschuss des Rates wie in Niedersachsen mit Anzeige des Bürgerbegehrens und Beratungsanspruch.

### **3.3.2 Keine Sperrfrist**

In Anlehnung an das „Vorbild“ Baden-Württemberg löst ein Bürgerentscheid in den meisten Bundesländern für ein Bürgerbegehren in derselben Angelegenheit eine zwei- oder dreijährige

Sperrfrist aus: In Hamburg, Bremerhaven, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Thüringen zwei Jahre, in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt drei Jahre. Bayern, Berlin, Brandenburg und seit 2013 auch Schleswig-Holstein verzichten mit Recht hierauf, so auch der Mehr Demokratie-Vorschlag. Denn willkürliche und lästige Mehrfachanläufe unterlassen Initiator/innen wegen des enormen Aufwands auch von selbst.

### 3.3.3 Keine Frist für Korrektur-Bürgerbegehren

Ein erhebliches Hemmnis sind in der Praxis die Fristen für Bürgerbegehren, die sich gegen Ratsbeschlüsse richten:

- In Thüringen vier Wochen für den Zulassungsantrag
- in Mecklenburg-Vorpommern sechs Wochen, es sei denn, der Beschluss ist noch nicht durchgeführt,
- in Hessen acht Wochen, ebenso in Brandenburg mit Verfall der Unterschriften nach einem Jahr,
- im Saarland und in Sachsen-Anhalt zwei Monate,
- in Nordrhein-Westfalen bei Bürgerbegehren zu Satzungsfragen, sechs Wochen, sonst drei Monate,
- in Niedersachsen drei Monate bei Ratsbeschlüssen, die formell bekannt gemacht werden,
- in Bremen, Bremerhaven, Baden-Württemberg (seit 2015) und Sachsen drei Monate
- in Rheinland-Pfalz seit 2010 vier Monate.

Bayern, Berlin, Hamburg und seit 2013 Schleswig-Holstein verzichten an dieser Stelle auf eine Frist, die sich in der Tat als überflüssig erwiesen hat. Denn Gegner/innen eines Vorhabens beeilen sich auch ohne Frist, um nicht vor vollendeten Tatsachen zu stehen. Da kommunale Projekte i.d.R. in mehreren Stufen beschlossen werden (z.B. Bedarf, Standort, Raumprogramm, Architektenwettbewerb, Bau), führt eine solche Frist, wie viele Beispiele belegen, zu ärgerlichen und evtl. kostenträchtigen Demokratieblockaden; denn jede weitere Stufe lässt die Frist erneut beginnen. Bürgerbegehren während der Zwischenphasen auszuschließen, ist sinnlos und schädlich, weil Planungsaufwand getrieben wird, der sich evtl. als unnütz erweist. Solange die Organe in der Lage sind, ein Projekt abubrechen, sollte es auch die Bürgerschaft können.

Zu grotesken und undemokratischen Sperren führt diese Frist dann, wenn sie auf Dauerregelungen (z.B. Satzungen und Benutzungsordnungen), die jederzeit geändert werden könnten, oder auf vor längerer Zeit gefasste ablehnende Beschlüsse angewendet wird. Auf diese Weise werden ganze Bereiche der Kommunalpolitik der Bürgermitbestimmung entzogen und das völlig grundlos. Der Mehr Demokratie-Vorschlag verzichtet deshalb auf eine solche Frist.

Abzulehnen ist die seit 2008 in Brandenburg geltende Regelung, dass gegen Ratsbeschlüsse gerichtete Bürgerbegehren nicht schon vorher unterzeichnet werden dürfen; denn dies ermöglicht es Ratsgremien, in zulässiger Weise **vorbeugend** gestartete Bürgerbegehren durch einen abweichenden Sachbeschluss nachträglich „unzulässig zu machen“.



### 3.3.4 Gegenstand

Ein Bürgerbegehren ist das verbindliche Verlangen einer Mindestzahl von Bürger/innen nach einem Bürgerentscheid über eine bestimmte Angelegenheit. Der zu unterzeichnende Text muss deswegen diesen Wunsch, dass die Bürger/innen entscheiden sollen, zum Ausdruck bringen und den Gegenstand benennen. Den Initiator/innen sollte es freistehen, ob sie bereits die Abstimmungsfrage formulieren, sei es in direkter oder indirekter Fassung, was jedoch erfahrungsgemäß schwer fällt und wegen mangelnder Kenntnisse oder sich verändernder Sach- und/oder Beschlusslage oft auch gar nicht gelingen kann.

Erst recht problematisch werden rechtliche Anforderungen an die Formulierungskünste der Initiator/innen, wenn sowohl eine *Frage* als auch eine *Zielangabe* und damit die erhoffte Antwort verlangt werden. § 15 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung in Mecklenburg-Vorpommern (ähnlich § 7 der Verordnung in Schleswig-Holstein) versteigt sich dabei zu folgenden Anforderungen:

*„Die durch ein Bürgerbegehren ... eingebrachte Frage ist so zu formulieren, dass sie mit Ja oder Nein beantwortet werden kann. Sie muss das Ziel des Bürgerbegehrens eindeutig zum Ausdruck bringen. Sie darf die freie und sachliche Willensbildung der Bürger insbesondere nicht durch beleidigende, polemische oder suggestive Formulierungen gefährden.“*

Wie soll man gleichzeitig fragen und doch auch sagen, was herauskommen soll, und das, ohne suggestiv zu wirken? Möglich ist dies wohl nur durch doppelte Verschachtelung:

*Die Unterzeichner/innen beantragen einen Bürgerentscheid über die Frage:*

*„Sind Sie für folgenden Beschluss: ‚Die Privatisierung der Stadtwerke soll unterbleiben‘?“*

Die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens darf nicht davon abhängen, ob die Initiator/innen auf eine solche Formulierung verfallen. Da das Bürgerbegehren nur eine Relevanzprüfung und keine inhaltliche Vorentscheidung ist, sollten es auch diejenigen unterstützen können, die in der Sachfrage anderer Ansicht als die Initiator/innen oder noch offen sind, aber wegen der Bedeutung der Angelegenheit einen Bürgerentscheid für richtig halten. Im Bürgerbegehren bereits das erstrebte *Ergebnis* eines Entscheids zu fixieren, mag je nach Situation hilfreich und sinnvoll sein, ist aber als rechtliche Zulassungsvoraussetzung eine sachwidrige Hürde.

Aber auch die Vorformulierung der Abstimmungsfrage macht in der Praxis so viele Probleme, dass es unfair ist, dies als Zulässigkeitsvoraussetzung zu verlangen, wie es die Kommunalverfassungen der Bundesländer durchweg tun.

Noch vergleichsweise zurückhaltend fordern Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremerhaven, Nordrhein-Westfalen und ähnlich Hessen *„die zur Entscheidung zu bringende Frage“*. Manche Verwaltungsgerichte (insbesondere in Baden-Württemberg) haben indes zu Recht betont, dass übersteigerte Anforderungen an die Formulierung nicht gestellt werden dürfen, verlangen weder eine direkte noch eine indirekt formulierte Frage, sondern lediglich die Angabe des Gegenstandes

und billigen es dem Rat zu, die endgültige Abstimmungsfrage zu formulieren. In dem oben genannten Beispiel würde also die Formulierung ausreichen:

*„Die Unterzeichner/innen beantragen einen Bürgerentscheid über die Privatisierung der Stadtwerke.“*

Andere Verwaltungsgerichte (insbesondere in Nordrhein-Westfalen) fordern eine präzise ausformulierte Frage. Bayern, Berlin, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt verlangen *“eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung”*; ähnlich Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen. Richtigerweise muss erst für den Bürgerentscheid eine Frage formuliert werden, die auf die aktuelle Sach- und Beschlusslage Bezug nimmt und den letzten Erkenntnisstand berücksichtigt (s. Ziffer 9). Für das Bürgerbegehren muss deshalb genügen, den **Gegenstand** zu benennen, damit das Verfahren offen bleibt für weitere Erkenntnisse.

Die Einwohner sollten rechtlich nicht gehindert werden, sich vorbeugend mit einem Bürgerbegehren gegen eine im politischen Raum diskutierte Maßnahme zu wenden und damit ggf. weiteren Planungsaufwand zu ersparen, statt einen Gemeinderatsbeschluss abzuwarten, der dann womöglich alsbald vollzogen würde und vollendete Tatsachen schafft. Und Gemeinderäte sollten ein eben noch zulässiges Bürgerbegehren nicht durch Ratsbeschluss unzulässig machen können. Andererseits müssen die Akteure beider Entscheidungswege aufeinander Rücksicht nehmen.

Verwaltung und Gemeinderat brauchen Zeit, um zu der durch Bürgerbegehren vorzeitig zur Entscheidung gestellten Frage planerische Überlegungen nachzuholen und dies eventuell mit kreativen Formen der Bürgerbeteiligung. Das Ergebnis kann dann von der im Bürgerbegehren dargestellten Maßnahme abweichen, so dass die Abstimmungsfrage entsprechend der Beschlusslage aktualisiert werden muss. Der Fall Mountainbike-Arena Kirchzarten zeigt, dass diese Anpassung notfalls auch gegen den Willen der Initiative möglich sein muss, weil diese evtl. nur taktisch die Ablehnung der Ursprungsplanung anstrebt, die mittlerweile niemand mehr verfolgt.

### **3.3.5 Begründung**

Im Anschluss an Baden-Württemberg verlangen bis auf Berlin und Hamburg alle Bundesländer eine schriftliche Begründung des Bürgerbegehrens. Unklar ist, wie weit diese auf jedem Unterschriftenblatt stehen muss, was aus Platzgründen ohnehin nur in Kurzfassung möglich ist.

Die Verordnungen in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein lassen realistischerweise Folgendes genügen: *„Außerdem sind den (Antragstellerinnen und) Antragstellern vor der Eintragung die Begründung sowie der Kostendeckungsvorschlag in geeigneter (und nachweisfähiger) Weise zur Kenntnis zu geben.“* (Mecklenburg-Vorpommern ohne die Klammerzusätze, ähnlich seit 2012 Bremerhaven).

Die Begründung ist ein Qualitätsmerkmal eines Bürgerbegehrens, aber kann richtigerweise keine

rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung sein, zumal die Unterzeichner/innen sich nur darin einig sein müssen, dass die Angelegenheit so bedeutsam ist, dass sich ein Bürgerentscheid lohnt, nicht aber unbedingt auch über das Ziel und schon gar nicht über Einzelheiten der Begründung. Deshalb verzichtet der Mehr Demokratie-Vorschlag wie Berlin und Hamburg auf die Begründung als rechtliche Zulassungsvoraussetzung.

### **3.3.6 Kein Kostendeckungsvorschlag**

Die meisten Bundesländer sind dem Beispiel Baden-Württembergs gefolgt, einen „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme“ zu verlangen. Bremerhaven (im Ausführungsgesetz) betont gesondert die „Folgekosten“, in Thüringen gilt seit 2009 - außer bei Abgaben - nur noch eine „Soll“-Vorschrift.

An dieser Hürde entzündeten sich in der Praxis ärgerliche Streitfragen. So notwendig es ist, bei zusätzlichen Maßnahmen auch über die Kosten zu sprechen, so fraglich ist es, von einfachen Bürger/innen mehr zu verlangen als von Gemeinderäten. Vollends grotesk wird dieses Erfordernis, wenn es auf die Ablehnung von Privatisierungsvorhaben angewendet wird, weil dann von Bürger/innen geradezu hellseherische Fähigkeiten verlangt werden. Ob ein Bürgerbegehren Qualitätsanforderungen genügt, können erwachsene Menschen beim Bürgerentscheid selbst beurteilen, zumal erst dann die notwendigen Fakten auf dem Tisch liegen. Schon beim Bürgerbegehren aus den finanziellen Folgen eine rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung zu konstruieren, verlagert demokratisch zu beantwortende Fragen letztlich auf Rechtsaufsichtsbehörden und Gerichte, die mittlerweile umfänglich damit beschäftigt (und oft überfordert) sind.

Der Mehr Demokratie-Vorschlag schließt sich deswegen in diesem Punkt den Regelungen in Bayern, Hamburg und Niedersachsen an, die auf einen Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitsvoraussetzung verzichten und damit keine schlechten Erfahrungen gemacht haben. In diese Richtung geht auch Berlin, das diese Aufgabe dem Bezirksamt zuweist:

*„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 ... anzugeben ...“*

Eine ähnliche Regelung haben auch Nordrhein-Westfalen seit Ende 2011, Schleswig-Holstein seit 2013, Rheinland-Pfalz seit 2016 sowie Brandenburg und Sachsen-Anhalt seit 2018. Da die eigentliche Sachinformation und -diskussion aber erst vor dem Bürgerentscheid ansteht, wirkt die isolierte Vorwegdarstellung des Kostenaspekts einseitig.

### **3.3.7 Vertreter/innen**

Im Interesse eines kooperativen und offenen Entscheidungsprozesses erhalten die Vertreter/innen des Bürgerbegehrens gemäß Mehr Demokratie-Vorschlag Verfahrensrechte: Anhörung (Ziffer 7), Kompromissuche (Ziffer 8), Einvernehmen bei Fristverlängerung und Formulierung der Abstimmungsfrage (Ziffer 9). Dafür brauchen sie eine Legitimation, weshalb ihre ausdrückliche

Benennung ein unverzichtbarer Teil des Bürgerbegehrens ist.

Zur Kontakterleichterung beschränken sich die meisten Bundesländer auf eine Obergrenze:

- „Bis drei“, so Bayern (+ Stellv.), Bremerhaven, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.
- Berlin und Hamburg legen die Zahl der Vertreter mit „drei“ fest. Brandenburg, Sachsen und Thüringen schreiben eine Vertrauensperson mit einer Stellvertretung vor. Die Kommunalwahlordnung Baden-Württembergs enthält lediglich eine Sollvorschrift; falls keine Vertreter benannt wurden, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauensleute.

Der Mehr Demokratie-Vorschlag enthält mit der Formulierung „zwei oder drei Vertreter/innen“ neben einer Ober- auch eine Untergrenze und sichert damit ein Minimum an Pluralität, überlässt es jedoch der Initiative, ob sie durch zwei Vertreter/innen das Konsensprinzip wählt oder mit drei Vertreter/innen Mehrheitsentscheidungen ermöglicht.

### **3.4 Auskunfts- und Beratungspflicht der Verwaltung**

*Die Verwaltung erteilt sachdienliche Auskünfte und berät die Vertreter/innen eines Bürgerbegehrens auf deren Wunsch bei der Ausarbeitung des Begehrens.*

Kommunalverwaltungen sind im Umgang mit Bürgerinitiativen oft unsicher und abweisend, weil sie im Verhältnis zu den Organen einen Loyalitätskonflikt vermuten, statt ihr Wissen bereitwillig auch den Bürger/innen zur Verfügung zu stellen. In Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt ist die Verwaltung verpflichtet, „in den Grenzen der Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich“ zu sein. Diese Formulierung enthält sehr dehnbare Begriffe; deutlicher werden Berlin und Hamburg: „Die Bezirksabstimmungsleitung hat die Initiative unabhängig und umfassend zu beraten. Zulässigkeitsbedenken sind unverzüglich mitzuteilen.“ Klar ist auch die Aussage in Thüringen: „Die Rechtsaufsichtsbehörde der Landkreise und kreisfreien Städte berät als zentrale Stelle die (...) stimmberechtigten Bürger der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte kostenfrei über die formalen Voraussetzungen eines geplanten Bürgerbegehrens, wenn dies schriftlich beantragt wird.“

In Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg beschränkt sich die Beratungspflicht auf den Kostendeckungsvorschlag. In Brandenburg gilt die allgemeine Beratungspflicht bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren. Schleswig-Holstein macht die Beratung („insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens“) zur Aufgabe der Kommunalaufsicht. In Niedersachsen ist der/die Hauptverwaltungsbeamte/in zuständig. Der Mehr Demokratie-Vorschlag lehnt sich an die Gesetzentwürfe von Mehr Demokratie in Baden-Württemberg aus den Jahren 2000 und 2005 an. Eine Ausbildung der Verwaltungsmitarbeitenden zur Durchführung von Bürgerbegehren wäre angebracht.

### 3.5 Unterschriftenquorum und freie Sammlung

*Ein Bürgerbegehren muss von sieben Prozent der wahlberechtigten Bürger/innen (der kreisangehörigen Gemeinden), höchstens 10.000, unterzeichnet sein. Die Unterschriftensammlung ist frei.*

*Alternative zum Unterschriftenquorum:*

*Staffelung nach Einwohnerzahlen ähnlich wie in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen.*

*Die Eintragungen erfolgen auch durch andere Verfahren, die den Vorgaben einer rechtsverbindlichen Authentifizierung und einer qualifizierten Unterschrift auf der Grundlage bestehender bundes- und landesrechtlicher Regelungen entsprechen.*

Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren stellt sicher, dass das Interesse an der Abstimmungsfrage genügend breit ist und der Aufwand eines Bürgerentscheids sich lohnt. Mit zunehmender Gemeindegröße verringert sich der Anteil der Betroffenen und Interessierten in der Regel erheblich, so dass sinkende Prozentzahlen oder Obergrenzen nahe liegen. Die geltenden Regelungen fordern viel, indem sie oft von 10 Prozent der Bürger/innen ausgehen, im Saarland sogar von 15 Prozent (Saarland).

Die unter anderem in Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein seit 2013 geltende prozentuale Abstufung zwischen zehn und drei, vier oder fünf Prozent in Gemeinden (und zwischen sechs und fünf Prozent, fünf und drei bzw. fünf und vier Prozent in Landkreisen) hat neben der Kompliziertheit den Nachteil, im Großstadtbereich immerhin noch viele tausend Unterschriften zu verlangen, deren Überprüfung der Verwaltung erhebliche Arbeit macht. Da die Initiator/innen aus eigenem Interesse das Bürgerbegehren zur Öffentlichkeitsarbeit nutzen, kann eine Obergrenze diesen Aufwand ersparen. Deswegen sieht der Mehr Demokratie-Vorschlag mit sieben Prozent einen einheitlichen Prozentsatz vor und verlangt max. 10.000 Unterschriften. Thüringen hat die sieben Prozent (bei amtlicher Sammlung sechs Prozent) im Jahr 2009 übernommen und als Obergrenze 7.000 festgelegt. Bremerhaven senkte 2012 sein Quorum von 10 auf 7,5 Prozent und 2015 weiter auf fünf Prozent.

Die **freie Unterschriftensammlung** bei Bürgerbegehren ist „*die Seele der direkten Demokratie*“ (Andreas Gross, Schweizer Nationalrat) und gilt (nach kurzer Unterbrechung in Thüringen) in allen Bundesländern. Sie gibt den Initiator/innen die Möglichkeit, auf andere Menschen zuzugehen und im Gespräch Interesse zu wecken. Wer ein Bürgerbegehren unterzeichnet, legt sich damit noch nicht inhaltlich fest, sondern bekundet lediglich den Wunsch nach einem Bürgerentscheid in der benannten Angelegenheit. Deswegen trägt der Einwand gegen freie Unterschriftensammlung nicht, dass durch persönliche Ansprache eventuell Druck ausgeübt werde. Wie können sich Informationen, Ideen und Einsichten besser verbreiten als im Gespräch, aus dem dann jede/r später in geheimer Abstimmung seine/ihre eigenen Schlussfolgerungen ziehen kann?

### **3.6 Aufschiebende Wirkung**

*Nach Abgabe eines Drittels der in Ziffer 5 geforderten Unterschriften bei der Gemeinde/dem (Land-)Kreis darf für einen Zeitraum von einem Monat eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Organe nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Abgabe haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde/des (Land-)Kreises hierzu bestanden oder das Begehren wird in einer Vorprüfung als unzulässig festgestellt. Diese Rechtswirkung gilt auch vom Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids bzw. bis zur rechtskräftigen Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.*

Was politischer Anstand eigentlich verbietet, geschieht leider doch, nämlich trotz eines laufenden oder sogar schon als zulässig festgestellten Bürgerbegehrens seitens der Organe noch schnell vollendete Tatsachen zu schaffen. Während immer weniger Bundesländer keine dem entgegenstehenden Regelungen haben (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland), untersagen Baden-Württemberg, Berlin, Bremerhaven, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens widersprechende Entscheidungen und den Beginn von Vollzugsmaßnahmen, sofern nicht rechtliche Verpflichtungen bestehen. Dies verhindert kein absichtliches Unterlaufen des Bürgerbegehrens, weil die Organe den Zeitpunkt der Feststellung beeinflussen können.

Vorbildlich war die von Mehr Demokratie entworfene Regelung in Hamburg, wo bereits ab Abgabe eines Drittels der Unterschriften für drei Monate die aufschiebende Wirkung einsetzte; seit 2012 gilt allerdings auch dort, dass das Begehren zulässig sein muss. In Bayern galt bis 1997 ein Schutzwirkung für zwei Monate ab Abgabe eines Drittels der Unterschriften. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 29.08.1997 (BayVBl. 1997, 622 ff.) dies als verfassungswidrig beanstandet und aufgehoben. Um nicht derartige Beanstandungen zu provozieren, bleibt der Mehr Demokratie-Vorschlag (Hälfte der Unterschriften und ein Monat) hinter der früheren Hamburger Regelung zurück. Unverzichtbar ist jedenfalls, den Beginn der aufschiebenden Wirkung nicht in die Hand der Organe zu legen.

### **3.7 Zügige Entscheidung über die Zulässigkeit und Rechtsschutz**

*Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat/Kreistag unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des Bürgerbegehrens im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde. Den Vertreter/innen des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Sitzung des Gemeinderates/Kreistages zu erläutern. Gegen die Entscheidung können die Vertreter/innen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.*

*Unterschriften sind so lange als gültig zu bewerten, wie die Identität der Unterzeichner durch die eingetragenen Angaben eindeutig feststellbar ist, auch wenn die Angaben nicht vollständig sind.*

Je einfacher die Voraussetzungen ausgestaltet sind, desto unkomplizierter ist auch deren Prüfung. Um Verschleppungsstrategien zu vermeiden, muss das jeweilige Hauptorgan gemäß Mehr Demokratie-Vorschlag „*unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten*“ über die Zulässigkeit entscheiden, und zwar nach Anhörung der Bürgerbegehrensvertreter/innen. Regelungen hierzu sind in den Bundesländern bislang nur vereinzelt vorhanden.

In Hamburg und Thüringen wird über die Zulässigkeit schon zu Beginn der Unterschriftensammlung entschieden. Dies geschieht in Hamburg unverzüglich innerhalb von zehn Tagen, in Thüringen binnen vier Wochen nach Eingang des Zulassungsantrags.

Die Pflicht zu „*unverzüglicher*“ Entscheidung gilt auch in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Fristen zwischen einem und drei Monaten gelten in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremerhaven, Schleswig-Holstein und Thüringen. Ausdrückliche Anhörungspflicht statuieren nur Bremerhaven, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Zuständig für die Zulassung ist in Hamburg und Berlin das Bezirksamt, in Brandenburg und Schleswig-Holstein die Rechtsaufsichtsbehörde, in Thüringen die Gemeindeverwaltung oder die zuständige Verwaltungsgemeinschaft, in den übrigen Ländern der Rat. Weil jedoch ehrenamtliche Ratsmitglieder die Rechtsfrage der Zulässigkeit oft nicht von ihrer Haltung in der Sachfrage trennen können, übernimmt der Mehr Demokratie-Vorschlag die Regelung in Mecklenburg-Vorpommern, diese Entscheidung im „*Benehmen*“ mit der Rechtsaufsichtsbehörde zu treffen.

Dann ist es auch folgerichtig, gegen eine Zurückweisung des Bürgerbegehrens ohne aufsichtsbehördliches Vorverfahren Klage beim Verwaltungsgericht zuzulassen, wie es in manchen Bundesländern schon jetzt gilt, so ausdrücklich in Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, gem. Rechtsprechung auch in Rheinland-Pfalz und Saarland im Unterschied zu Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

### **3.8 Bürgerentscheid entfällt auch bei Kompromiss**

*Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat/Kreistag die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt oder wenn die Vertreter/innen einer vom Gemeinderat/Kreistag beschlossenen Teil- oder Kompromisslösung zustimmen. In diesem Fall gilt die Bindungswirkung der Ziffer 19 entsprechend.*

Um Verhandlungslösungen zu fördern, greift der Mehr Demokratie-Vorschlag die in Hamburg erstmals eingeführte und mittlerweile auch in Schleswig-Holstein, Berlin und Rheinland-Pfalz geltende Regelung auf, dass der Bürgerentscheid nicht nur bei unveränderter Übernahme des Bürgerbegehrens entfällt, sondern auch dann, „*wenn die Vertreter/innen einer vom Gemeinderat/Kreistag beschlossenen Teil- oder Kompromisslösung zustimmen*“. Mit öffentlich-rechtlichen

Verträgen ist dies auch in anderen Bundesländern (z.B. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) schon so praktiziert worden. Abweichungen ohne Zustimmung der Vertreter/innen, wie sie Niedersachsen zulässt („im Wesentlichen im Sinne des Bürgerbegehrens“), sind dagegen nicht akzeptabel. Die Bindungswirkung (Ziffer 19) muss dann auch für diesen Kompromiss gelten.

### **3.9 Moderation, flexible Frist für den Bürgerentscheid und Formulierung der Frage**

*Der Bürgerentscheid ist innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens des zulässigen Bürgerbegehrens durchzuführen, sofern die Vertretungsberechtigten es nicht zurücknehmen. Der Gemeinderat/Kreistag/die Regionalverbandsversammlung kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten die Frist verlängern.*

Vier Bundesländer (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz) kennen für den Bürgerentscheid keine Frist. In Thüringen bestimmt die Rechtsaufsichtsbehörde den Termin für den Bürgerentscheid im Benehmen mit der Gemeinde. Vier Bundesländer (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen) haben für den Bürgerentscheid eine Frist von drei Monaten ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gesetzt, Berlin vier Monate. Bayern, Bremerhaven, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verkoppeln eine Frist von drei bzw. vier Monaten mit der Möglichkeit, diese im Einvernehmen mit den Vertreter/innen des Bürgerbegehrens zu verlängern. Um Verständigungslösungen zu erleichtern, sieht der Mehr Demokratie-Vorschlag eine Sechs-Monats-Frist vor und streicht aus der bayerischen Regelung die zeitliche Begrenzung möglicher Fristverlängerung, was auch die Zusammenlegung mit einer Wahl erleichtert (siehe Ziffer 12). Zu begrüßen sind die 2012 in Hamburg eingeführten Möglichkeiten, dass Bezirksversammlung und Initiative die Einleitung eines Moderationsverfahrens vereinbaren und dass die Initiative ihr Begehren zurücknimmt oder (unter Wahrung des Grundcharakters und der Zielsetzung) überarbeitet. Der Vorschlag übernimmt einen Teil der in Hamburg eingeführten Möglichkeiten, die Vorlage zurückzunehmen. In Thüringen können die Räte bei Bürgerentscheiden Alternativvorschläge zu den abzustimmenden Bürgerbegehren zur Entscheidung bringen.

Um einen offenen, flexiblen und kooperativen Entscheidungsprozess zu ermöglichen, sollte die Abstimmungsfrage erst für die Bekanntmachung des Bürgerentscheids festgelegt werden, und zwar durch Verständigung zwischen Hauptorgan und Vertreter/innen des Bürgerbegehrens. Nur so lässt sich die aktuelle Sach-, Erkenntnis- und Beschlusslage berücksichtigen. Der Rat ist hierbei an den Inhalt des Bürgerbegehrens gebunden und kann seine Einwilligung nur aus rechtlich relevanten Gründen versagen, die andernfalls zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen würden (z. B. fehlende Berücksichtigung der Beschlusslage, unzutreffende oder missverständliche Bezeichnung, Wertungen u. ä.). Die Initiative kann die Zustimmung des Rates notfalls einklagen. Andererseits gibt ihr dieses Gespräch mit dem Rat Gelegenheit, ihrerseits Umformulierungen vorzuschlagen, welche die Chancen für einen erfolgreichen und sachangemessenen Bürgerentscheid erhöhen.



Je nach Situation kann die Frage auch aus mehreren Unterfragen bestehen. Denkbar wäre z.B. der „*Auftrag, ein Konzept zu erarbeiten, das folgende Anforderungen erfüllt: 1. ..., 2. ..., 3. ...*“. Wenn diese Anforderungen unabhängig voneinander sind, könnte für jede eine zusätzliche Stimme gegeben werden. Für den Fall sich ausschließender Alternativen gibt es das Instrument der Stichfrage (s. Ziffer 16). In ähnlicher Weise sollte es ermöglicht werden, mehrere Lösungsalternativen für ein Problem zur Abstimmung zu stellen. Die Möglichkeiten differenzierter Bürgerentscheide sollten ausgeschöpft und durch Verfahrensregelungen nicht verbaut werden.

### **3.10 Kosten**

*Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde/der (Land-)Kreis.*

Dass die Gemeinde bzw. der Landkreis die Kosten des Bürgerentscheids trägt, entspricht der geltenden Rechtslage in allen Bundesländern.

### **3.11 Stimmberechtigung**

*Stimmberechtigt ist jede/r bei Kommunalwahlen wahlberechtigte Bürger/in der Gemeinde/im (Land)Kreis.*

Die Kopplung des Stimmrechts an das aktive Wahlrecht auf der jeweiligen Ebene muss in der Formulierung an die jeweilige Rechtslage angepasst werden.

Mehr Demokratie setzt sich für die Einführung eines kommunalen Ausländerstimmrechts für Nicht-EU-Bürger ein. Jeder Mensch, der sich länger als fünf Jahre legal in Deutschland aufhält, das erforderliche Wahlalter erreicht und die sonstigen Bedingungen erfüllt hat, soll aktiv wie passiv an Bürgerentscheiden teilnehmen dürfen. Die demokratischen Rechte von erheblichen Teilen der Bevölkerung, nämlich die der Nicht-EU-Bürger, werden verletzt, da diese von Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen sind. Die Interessenvertretung der vor allem in Großstädten wachsenden Gruppe der Migrantinnen und Migranten ist letztendlich vom guten Willen der Mehrheitsgesellschaft abhängig. Weiterhin ergeben sich Probleme der Legitimation und der Nichtberücksichtigung wichtiger kommunaler Interessen.

### **3.12 Zusammenlegung mit Wahlen**

*Sofern es die Frist der Ziffer 9 ermöglicht, kann ein Bürgerentscheid mit einer Wahl zusammengelegt werden.*

Bürgerentscheide mit Wahlen zeitlich zu verbinden ist in einigen Bundesländern möglich, so z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und auch in Baden-Württemberg, in anderen ausdrücklich untersagt (so z.B. in Niedersachsen für Kommunalwahlen).

Während langjährig regierende Parteien ungünstige Auswirkungen einer solchen Verkopplung befürchten, spricht für selbige nicht nur, dass sie den Kommunen Kosten und den Bürger/innen

Mühe spart. Solange es ein Zustimmungsquorum gibt, ist dieses oft nur durch eine solche zeitliche Kopplung zu bewältigen. Sobald kein Zustimmungsquorum mehr gilt, müssten gerade diejenigen, die dann Entscheidungen durch kleine Minderheiten befürchten, für eine solche Zusammenlegung sein. Der Mehr Demokratie-Vorschlag enthält deswegen eine entsprechende Kann-Vorschrift, deren Wahrnehmung durch die flexible Frist für den Bürgerentscheid in Ziffer 9 erleichtert wird.

### **3.13 Gleichberechtigte Information und Briefabstimmungsunterlagen**

*Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde/der (Land-)Kreis die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung/des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses den Bürger/innen darlegen und den Vertreter/innen des Bürgerbegehrens dafür gleichen Raum geben. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung werden den Stimmberechtigten Briefabstimmungsunterlagen sowie eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung/des Kreistages und der Vertreter/innen des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Vor jedem Bürgerentscheid sollte eine Einwohnerversammlung durchgeführt werden.*

Fair ist ein Bürgerentscheid-Verfahren nur dann, wenn über Pro und Kontra gleichberechtigt informiert wird. Ihre oft einseitige Information stützen Kommunalorgane in manchen Ländern auf die Regelung, wonach den Bürger/innen die innerhalb der Organe vertretene Auffassung dargelegt werden muss (so Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz).

Das Prinzip der gleichberechtigten Information haben bisher Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Bremerhaven, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen verankert. Berlin, Bremen, Bremerhaven, Hamburg und Schleswig-Holstein schreiben sogar ausdrücklich die Verteilung einer „Information“ bzw. eines „Informationsheftes“ oder von „Informationsmaterial“ an alle Haushalte bzw. alle Abstimmungsberechtigten vor. Der Mehr Demokratie-Vorschlag übernimmt diese Regelung und ergänzt dies durch die Pflicht, durch Beifügung der entsprechenden Unterlagen Briefabstimmung zu ermöglichen, was noch nicht in allen Bundesländern sichergestellt ist. Brandenburg ermächtigt die Gemeinden, durch Hauptsatzung Briefabstimmung auszuschließen.

Der Plural „Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung/des Kreistages“ stellt sicher, dass die Stimmberechtigten auch über Minderheiten-Meinungen im Rat informiert werden.

Verwaltung und Gemeinderat sind bei Bürgerentscheiden im Unterschied zu Wahlen nicht zur Neutralität verpflichtet, wohl aber zur Sachlichkeit. Das Gebot der gleichberechtigten Information bezieht sich auf Einschätzungen und Argumente in Veranstaltungen und schriftlichen Informationen, aber nicht auf Verfahrensfragen, Vorgeschichte und sonstige Fakten und auch nicht auf Slogans in Plakaten und Anzeigen.

### **3.14 Bürgerentscheide in Stadtbezirken und Ortsteilen**

*Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können in einem Stadtbezirk/Ortsteil durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung/der Bezirksausschuss/die Bezirksversammlung/der Ortsbeiräte zuständig ist. Die Ziffern 2 – 13 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass*

- *das Bürgerbegehren von im Stadtbezirk/Ortsteil wohnenden Bürger/innen unterzeichnet sein muss,*
- *bei einem Bürgerentscheid nur die im Stadtbezirk/Ortsteil wohnenden Bürger/innen stimmberechtigt sind,*
- *die Bezirksvertretung/der Bezirksausschuss/der Ortsbeirat mit Ausnahme der Entscheidung der Zulässigkeit an die Stelle des Rates tritt.*

Soweit Gemeinden untergliedert sind und für Gebietsteile ein eigenes Gremium haben (Bezirksversammlung, Ortsbeirat u.ä.), ist es wünschenswert, über Angelegenheiten, für die dieses Gremium zuständig ist (und sei es nur Stellung nehmend), im Stadtbezirk bzw. Ortsteil Bürgerentscheide zu ermöglichen. Dieses sehen bisher nur die Bundesländer Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen vor und ermöglicht Sachsen durch entsprechende Hauptsatzungsregelung. Schleswig-Holstein konzidiert stattdessen eine „konsultative Befragung“, deren Ergebnis „angemessen zu berücksichtigen“ sei. Der Mehr Demokratie-Vorschlag befürwortet demgegenüber ein verbindlich wirkendes Instrument.

### **3.15 Abstimmungsquorum**

*Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.*

*Alternative:*

*Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde und diese einem nach Gemeindegröße gestaffeltem Zustimmungsquorum entspricht: In Kommunen*

- *mit bis zu 15.000 Einwohner/innen soll das Zustimmungsquorum höchstens 15 Prozent*
- *mit mehr als 15.000 Einwohner/innen höchstens 10 Prozent.*

*betragen. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.*

Im Gegensatz zur Schweiz ist in Deutschland bei Bürger- wie zumeist auch bei Volksentscheiden ein Zustimmungsquorum üblich. Für einen gültigen Bürgerentscheid müssen im Saarland 30 Prozent aller Abstimmungsberechtigten für das Bürgerbegehren votieren, in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen 25 Prozent, in Baden-Württemberg, Bremen, Bremerhaven, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt 20 Prozent. Rheinland-Pfalz senkte 2015 das Zustimmungsquorum von 20 auf 15 Prozent, damit ist die Hürde nun so hoch wie in den Berliner Bezirken. Bayern, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben nach Einwohnerzahlen abgestufte Quoren zwischen 20 und 10 (bzw. 8) Prozent, Hessen zwischen 25 und

15 Prozent. Nur in den Stadtbezirken Hamburgs entscheidet die Mehrheit der gültigen Stimmen.

Das schon erwähnte Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs von 1997 hat auch in diesem Punkt die Entwicklung gebremst, indem es in der Kombination von dreijähriger Bindungsfrist und fehlendem Zustimmungsquorum einen Verstoß gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung sah und den Landtag veranlasste, in die durch Volksentscheid eingeführte Regelung nachträglich ein (abgestuftes) Zustimmungsquorum einzufügen.

Zustimmungsquoren bei Bürger- und Volksentscheiden sind eine sachwidrige Hürde, an der zahlreiche Initiativen scheitern. Im Unterschied zu Wahlen betreffen und interessieren Sachfragen immer nur einen Teil der Bevölkerung, sei es aus Altersgründen oder räumlicher Entfernung. Richtigerweise werden diejenigen, die weder betroffen noch interessiert sind oder sich aus Zeitgründen nicht sachkundig machen konnten, sich der Stimme enthalten. Erfahrungsgemäß liegt die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden zwischen 30 und 60 Prozent. Bei einer Beteiligung von 40 Prozent erfordert ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent eine Abstimmungsmehrheit von 62,5 Prozent. Solange das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird, werden die Enthaltungen praktisch den Nein-Stimmen zugerechnet, was das Abstimmungsergebnis verfälscht, den Enthaltungen nicht gerecht wird, den Neinsagern einen Vorrang einräumt und den Grundsatz verletzt, dass jede Stimme gleiches Gewicht hat.

Wie viele Vorgänge belegen, spekulieren Gegner/innen eines Bürgerbegehrens, also die Vertreter/innen und Anhänger/innen der Mehrheit im Rat, häufig auf das Scheitern an dieser Hürde und neigen deshalb dazu, sowohl die Diskussion als auch die Abstimmung zu boykottieren. Wenn am Ende im Wesentlichen nur Befürworter/innen des Bürgerbegehrens zur Abstimmung gehen, ist das Abstimmungsgeheimnis kaum mehr gewährleistet. Der Sinn des Verfahrens, das öffentliche Ringen um die beste Lösung, erfüllt sich nicht. Ein Zustimmungsquorum verleitet die Bürgerschaft quasi zum „Weiterschlafen“, während der Verzicht auf ein solches Quorum die Gegner/innen einer Initiative aktiviert, also Wachheit und höhere Beteiligung fördert.

Aus diesen Gründen sieht der Mehr Demokratie-Vorschlag vor, dass die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet. Mit Rücksicht auf die - wenn auch unberechtigten - verfassungsrechtlichen Bedenken wird als Alternative ein nach Gemeindegröße abgestuftes Beteiligungsquorum von 15 bzw. 10 Prozent vorgeschlagen.

### **3.16 Stichfrage**

*Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide statt, hat der Gemeinderat/Kreistag eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.*

Es dient differenzierter und sachgemäßer Willensbildung, wenn zu einem Gegenstand mehrere Beschlussvorschläge vorliegen. Da nach Ziffer 2 des Mehr Demokratie-Vorschlags das Hauptorgan mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Bürgerentscheid anberaumen kann, ist es in gleicher Weise in der Lage, für einen durch Bürgerbegehren initiierten Bürgerentscheid eine Alternativvorlage zu machen, wie es in der Schweiz weithin üblich ist.

Jede Vorlage muss dann mit Ja oder Nein beantwortet werden können. Die aus der Schweiz übernommene Stichfragenregelung gewährt dem jeweils weitergehenden Vorschlag gleiche Chancen und findet in den Bundesländern zunehmend Anklang: Bayern, Berlin, Hamburg, seit 2010 Rheinland-Pfalz, seit 2011 Nordrhein-Westfalen, seit 2013 Schleswig-Holstein und seit 2016 Thüringen. Diese Regelung übernimmt auch der Mehr Demokratie-Vorschlag.

### **3.17 Erneute Entscheidung des Hauptorgans**

*Ist die erforderliche Abstimmungsbeteiligung nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat/ Kreistag die Angelegenheit zu entscheiden.*

Solange es für einen verbindlichen Bürgerentscheid ein Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum gibt, ist die in neun Bundesländern (und leider nicht in Bayern, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland) geltende Regelung sinnvoll, dass das Hauptorgan (Gemeinderat bzw. Kreistag) in der Sache erneut entscheiden muss und dies unter Würdigung des Abstimmungsergebnisses und aller zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse.

### **3.18 Wirkung des Bürgerentscheids**

*Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats/Kreistags/Ortsbeirats/der Bezirksversammlung/Bezirksvertretung.*

Der Mehr Demokratie-Vorschlag entspricht der Rechtslage der meisten Bundesländer, in denen sowohl positiv als auch negativ ausgehende Bürgerentscheide die Wirkung eines Organbeschlusses haben, anders insoweit Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen, wo dies nur für erfolgreiche Bürgerentscheide gilt; unklar in diesem Punkt ist Niedersachsen.

Einige Bundesländer (Brandenburg, Bremerhaven und Hessen) haben von Baden-Württemberg den – dort 2015 entfernten – Zusatz übernommen, dass der Bürgerentscheid die Wirkung eines „endgültigen“ Gemeinderatsbeschlusses habe. Aus dieser Wendung haben Verwaltungsgerichte gefolgert, dass nur „abschließende“ Regelungen Gegenstand eines Bürgerentscheids sein dürften, nicht aber bloße Weichenstellungen. Auf diese unnötige Einschränkung verzichtet der Mehr Demokratie-Vorschlag.

### **3.19 Bindung**

*Es gilt keine Bindungsfrist.*

*Alternative: Der Bürgerentscheid kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid, der aufgrund eines Bürgerbegehrens oder aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zustande gekommen ist, geändert werden.*

Ein Bürgerentscheid kann wie ein Organbeschluss in manchen Fällen eine Weiche für alle Zukunft stellen, weil eine bestimmte Gelegenheit sich nicht wiederholt, oder einen Sachverhalt nur für eine Weile regeln, zumal Verhältnisse und Einsichten sich verändern. Der Respekt vor dem Souverän gebietet hier besondere Behutsamkeit. Gesetzliche Bestandsfristen können nur gröbere Verstöße vermeiden helfen. Während Hamburg und Berlin dies dem politischen Fingerspitzengefühl überlassen, kennen die übrigen Bundesländer hierzu Bindungsfristen zwischen einem und drei Jahren, innerhalb derer eine Veränderung nur durch erneuten Bürgerentscheid oder gar nicht (so Hessen und Rheinland-Pfalz) möglich ist. Bayern schränkt die Bindung durch den Vorbehalt ein, dass sich die zugrunde liegende Sach- bzw. Rechtslage nicht wesentlich geändert hat. Hebt in Thüringen ein Rat einen Bürgerentscheid nach Ablauf der Bindungsfrist auf oder ändert ihn ab, kann ein Bürgerbegehren gegen diese Ratsentscheidung initiiert werden. Hierbei gilt eine niedrigere Unterschriftenhürde von 3,5 Prozent, jedoch höchstens 3.500 Unterschriften.

Der Mehr Demokratie-Vorschlag verzichtet auf eine Bindungsfrist, weil diese allzu oft als Verfallsdatum des Bürgerentscheids missverstanden wird. Alternativ wird eine dreijährige Bindungsfrist ohne missbrauchsgefährdete Ausnahmen vorgeschlagen.

### **3.20 Rechenschaft und Kostenerstattung**

In Hamburg wurde im Jahr 2012 für Bürgerbegehrensinitiativen die Pflicht eingeführt, innerhalb von zwei Monaten nach Zustandekommen des Bürgerbegehrens über die Herkunft und zwei Monate nach dem Bürgerentscheid über die Herkunft und Verwendung der ihr zugeflossenen Finanzmittel Rechenschaft zu legen. Im Gegenzug besteht Anspruch auf anteilige Erstattung der nachgewiesenen Kosten bis zur Höhe von 0,10 € pro gültige Ja-Stimme. Eine solche Regelung wird für alle Bundesländer angestrebt.

### **3.21 Bekanntgabe des Bürgerentscheids**

*Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist in der Gemeinde in der ortsüblichen Weise bekannt zu machen.*

Entspricht dem geltenden Recht.

### **3.22 Sonstige Verfahrensfragen**

*Das Nähere regelt das Kommunalwahlgesetz. Davon abweichend können die Gemeinden/(Land)Kreise durch Satzung Ort und Zeit der Abstimmung sowie die Verwendung des Internets regeln. Das Recht auf freies Unterschriftensammeln beim Bürgerbegehren darf nicht eingeschränkt werden.*

Für die Durchführung des Bürgerentscheids verweisen einige Bundesländer pauschal auf das kommunale Wahlrecht: Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein; Berlin mit Hinweis auf das Landeswahlgesetz.

Soweit dabei oder durch Sondervorschriften in Kommunalwahlgesetzen und -ordnungen nicht Einschränkungen vorgenommen bzw. ermöglicht werden (so in Brandenburg bezüglich der Briefwahl, in Baden-Württemberg in Bezug auf Wahlprüfung und -anfechtung) gelten damit alle der Rechtswahrnehmung dienliche Vorschriften insbesondere über persönliche Benachrichtigung und Möglichkeiten der Briefabstimmung. Von den übrigen Bundesländern haben Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein weitere Einzelfragen durch **Verordnung** geregelt.

Vier Länder ohne Bindung an das Kommunalwahlrecht (Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen) überlassen es dagegen den Gemeinden, weitere Verfahrensfragen durch Satzung zu regeln. Nordrhein-Westfalen macht Letzteres seit dem Jahr 2004 zur Pflicht.

Die Ermächtigung an die Gemeinden beschwor das Risiko restriktiver Regelungen herauf, was in vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen zu erleben war, insbesondere durch ausbleibende Benachrichtigung und verweigerte Briefabstimmung. Auch nachdem beides nach berechtigten Protesten dort mittlerweile durch die Verordnung des Innenministeriums von 2004 gewährleistet ist, bleiben Einschränkungsmöglichkeiten, z.B. durch gegenüber Wahlen reduzierte Zahl der Stimmbezirke und eingeschränkte Öffnungszeiten, was auch bayerische Beispiele belegen.

Um solche Erscheinungen zu vermeiden, erklärt der Mehr Demokratie-Vorschlag das Kommunalwahlrecht für anwendbar. Für bestimmte Verfahrensfragen soll indes eine Experimentierklausel den Kommunen Spielraum geben, und zwar für Ort und Zeit der Abstimmung (z.B. zwei Wochen statt vieler Stimmbezirke oder ausschließliche Briefabstimmung), Verwendung elektronischer Medien und für die Erweiterung sowohl der Unterschrifts- als auch der Abstimmungsberechtigten (z.B. auf alle Einwohner/innen).

Aus den unter Ziffer 5 genannten Gründen möchte der Mehr Demokratie-Vorschlag die in allen Bundesländern geltende freie Unterschriftensammlung auch für die Zukunft sicherstellen.