

Mehr Demokratie e. V.  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin

Telefon 030-42 08 23 70  
Fax 030-42 08 23 80  
info@mehr-demokratie.de  
www.mehr-demokratie.de

Kontonummer 88 581 05  
BLZ 700 205 00  
BFS Bank München

# BÜRGERBEGEHREN UND -ENTSCHEIDE IN ANWENDUNGSFREUNDLICHER REGELUNG

Positionspapier Nr. 13  
Stand 12/2011

## Inhalt

- 1 Einleitung
- 2 Kernpunkte einer anwendungsfreundlichen Regelung
- 3 Einzelerläuterungen

## I. Einleitung

Jahrzehntlang war das der Schweiz benachbarte Baden-Württemberg das einzige Bundesland mit 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, angetrieben durch den Ruf von 1989 „Wir sind das Volk“, zwischen 1990 und 2005 ebenfalls diese Instrumente einführen.

An diesen demokratischen Fortschritten hat der 1988 gegründete Verein Mehr Demokratie 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 die bis dahin anwendungsfreundlichste ist, mittlerweile Hunderte von Bürgerentscheiden ermöglicht hat und beim 10-jährigen Jubiläum auch vom damaligen bayerischen

Innenminister Günther Beckstein (CSU) als Gewinn gewürdigt wurde.

Einen zweiten spektakulären Erfolg errang eine von Mehr Demokratie ausgegangene Volksentscheid-Initiative zur Einführung des Bürgerentscheids für die Stadtbezirksebene in Hamburg im Jahr 1998, die seitdem dank ihrer günstigen Verfahrensbestimmungen dutzendfach angewendet worden ist.

Verbesserungen der gesetzlichen Regeln erreichte Mehr Demokratie in mehreren Bundesländern, in Schleswig-Holstein schon zu Beginn (1990) und 2003, des Weiteren in Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, 2009 in Thüringen und 2010 in Rheinland-Pfalz. Seit dem Jahr 2005 ist auch Berlin mit recht guter Regelung als letztes Bundesland auf der Bezirksebene dabei.

## 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 aber nur dann intensiv wahrgenommen werden, wenn die Menschen mit dem Bürgerentscheidungsverfahren einen letzten Trumpf in der Hand haben. Diese Vorwirkung im Sinne eines Türöffners hat eine Bürgerentscheidungsregelung jedoch nur dann, wenn sie praktikabel ist. Nur dann macht dieser Schlussstein das Gewölbe der zahlreichen demokratischen Instrumente stabil.

Der Mehr Demokratie-Vorschlag orientiert sich im Wesentlichen an den von Mehr Demokratie selbst entworfenen Regeln in Bayern und Hamburg, greift in einzelnen Punkten auf Vorbildliches in anderen Bundesländern oder in Entwürfen zurück und geht zum Teil, vor allem durch Verzicht auf Themenauschlüsse, 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 bzw. formuliert eine Alternative.

## 2. Kernanliegen

Wenn Bürgerbegehren und –entscheide im Durchschnitt der Gemeinden nur alle 100 Jahre vorkommen und dann häufig scheitern und gar Gerichtsverfahren verursachen, sind sie untauglich geregelt. Der Mehr Demokratie-Vorschlag möchte deshalb den Anwendungsbereich erweitern, Hürden beseitigen oder senken und das Verfahren anwendungsfreundlich, kooperativ und flexibel gestalten, so dass Initiatoren, Organe und Bürger einen offenen, sachbezogenen und informationsbasierten Lern-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess durchlaufen. Manche der folgenden Anliegen lassen sich auch schon vor ausdrücklicher gesetzlicher Regelung verwirklichen, insbesondere Auskunft und Beratung durch die Verwaltung, aufschiebende Wirkung des Bürgerbegehrens, gleichberechtigte Information und kooperative Kompromiss-suche.

Kernanliegen sind:

- Kein Themenauschluss
- Bürgerbegehren und –entscheid auch in Stadt- bzw. Ortsteilen sowie auf Landkreisebene
- Ratsreferendum durch Mehrheitsbeschluss
- Auskunfts- 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 kassierenden Bürgerbegehren
- Verzicht auf Begründung und Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitschürde
- früh einsetzende aufschiebende Wirkung des Bürgerbegehrens
- Recht auf gleichberechtigte Information der Bürgerschaft vor dem Bürgerentscheid
- Rückzugsmöglichkeit bei Teilerfolg
- 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

## 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 Bürgerinnen und Bürger bzw. Kreiseinwohner gerechtfertigt, zumal die Erfahrungen zeigen, dass die Abstimmungsberechtigten im Vergleich zu ihren Repräsentanten tendenziell zu sparsameren Lösungen neigen.

## II. Kernpunkte einer anwendungsfreundlichen Regelung für Bürgerbegehren und –entscheide

1. Die Bürger einer Gemeinde/eines (Land-)Kreises können über Angelegenheiten der Gemeinde/des (Land-) Kreises einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).
2. Der Gemeinderat/Kreistag 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 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 Unterschriften-

- listen zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.
4. Die Verwaltung erteilt sachdienliche Auskünfte und berät die Vertreter eines Bürgerbegehrens auf deren Wunsch bei der Ausarbeitung des Begehrens.
  5. Ein Bürgerbegehren muss von 7 Prozent der wahlberechtigten Bürger (der kreisangehörigen Gemeinden), höchstens 10.000, unterzeichnet sein. Die Unterschriftensammlung ist frei. **Alternative:** Staffe- lung nach Einwohnerzahlen ähnlich wie in Bayern und Nordrhein-Westfalen.
  6. Nach Abgabe der Hälfte der in Absatz 5 geforderten Unterschriften bei der Gemeinde/dem (Land-)Kreis darf für einen Zeitraum von einem Monat eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Orga- ne 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 Bürgerbegeh- rens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids bzw. bis zur rechtskräftigen Feststellung der Unzu- lässigkeit des Bürgerbegehrens.
  7. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ent- scheidet der Gemeinderat/Kreistag unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Einrei- chung des Bürgerbegehrens im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde. Den Vertretern des Bürger- begehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Sitzung des Gemeinderates/Kreistages zu erläu- tern. Gegen die Entscheidung können die Vertreter des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage er- heben.
  8. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinde- rat/Kreistag die Durchführung der mit dem Bürger- begehren verlangten Maßnahme beschließt oder wenn die Vertreter einer vom Gemeinderat/Kreistag beschlossenen Teil- oder Kompromisslösung zu- stimmen. In diesem Fall gilt die Bindungswirkung des Absatzes 19 entsprechend.
  9. Der Bürgerentscheid ist innerhalb von sechs Mona- ten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; Gemeinde- rat/Kreistag und Vertretungsberechtigte können die Frist einvernehmlich verlängern. Die Abstimmungs- frage/n wird/werden vom Gemeinderat/Kreistag im Einvernehmen mit den Vertretern des Bürgerbegeh- rens formuliert.
  10. Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemein- de/der (Land)Kreis.
  11. Stimmberechtigt ist jeder bei Kommunalwahlen wahlberechtigte Bürger der Gemeinde/im (Land)Kreis.
  12. Sofern es die Frist des Absatzes 9 ermöglicht, kann ein Bürgerentscheid mit einer Wahl zusammen ge- legt werden.
  13. Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde/der (Land)Kreis die Standpunkte und Be- gründungen der Gemeindevertretung/des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses den Bürgerinnen und Bürgern darlegen und den Vertretern des Bürgerbegehrens dafür gleichen Raum geben. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung werden den Stimmberechtigten die Briefabstimmungsunterlagen sowie eine Information zugestellt, in der der Ab- stimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung/des Kreista- ges und der Vertreter des Bürgerbegehrens in glei- chem Umfang dargelegt sind.
  14. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können in ei- nem Stadtbezirk/Ortsteil durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung/der Bezirksausschuss/die Be- zirksversammlung/der Ortsbeiräte zuständig ist. Die Absätze 2 – 13 gelten entsprechend mit der Maßga- be, dass das Bürgerbegehren von im Stadtbe- zirk/Ortsteil wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss, bei einem Bürgerentscheid nur die im Stadt- bezirk/Ortsteil wohnenden Bürger stimmberechtigt sind, die Bezirksvertretung/der Bezirksausschuss/ Ortsbeirat mit Ausnahme der Entscheidung der Zu- lässigkeit an die Stelle des Rates tritt.
  15. 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 Bürger- entscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn ent- schieden, in dem sie von der Mehrheit der abgege- benen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern sich in Kommunen mit bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 v. H., mit mehr als 100.000 Einwoh- nern mindestens 10 v.H. der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben. Bei Stimmen- gleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.
  16. 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 Entschei- dung, 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.

17. Ist die erforderliche Abstimmungsbeteiligung nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat/Kreistag die Angelegenheit zu entscheiden.
18. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats/Kreistags/Ortsbeirats/der Bezirksversammlung/Bezirksvertretung. 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.

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 sowie von den Absätzen 5 und 11 abweichend den Kreis der Unterzeichnungsberechtigten beim Bürgerbegehren und der Abstimmungsberechtigten beim Bürgerentscheid erweitern. Das Recht auf freies Unterschriftensammeln beim Bürgerbegehren darf nicht eingeschränkt werden.

### III. Einzelerläuterungen

#### 1. Bürgerentscheide über alle Gemeinde- und Landkreisangelegenheiten

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

##### 1.1 Bürgerentscheide auch in Landkreisen

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.

##### 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, Hessen, NRW,

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 NRW wurden diese Aufgaben jedoch bislang ausdrücklich von Bürgerentscheiden ausgenommen. Die übrigen Flächenländer unterscheiden den eigenen Wirkungsbereich 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 Wasserschutzsachen 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, NRW, anders Sachsen und Schleswig-Holstein) deutlicher zwischen Aufgaben des Landkreises und denen der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde unterschieden, was demokratische Kontrolle durch Gewählte und Bürger im Vergleich zu Stadtkreisen unberechtigterweise einschränkt.

##### 1.3 Keine Einschränkung durch Positivkatalog oder das Wort „wichtig“

Der Regelungsvorschlag von Mehr Demokratie verzichtet auf jegliche positiv umschriebene Einschränkung zulässiger Bürgerentscheidsgegenstände, 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, mit einem durch das Wort „insbesondere“ geöffneten Katalog in Schleswig-Holstein, Bremerhaven, und Sachsen-Anhalt und zunächst auch in Mecklenburg-Vorpommern, oder zumindest durch das einschränkende Wort

„wichtig“ (so Hessen, seit 2004 Mecklenburg-Vorpommern und bis 2008 Thüringen).

Alles spricht dagegen, den Bürgern 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.

#### 1.4 Keine Themenauschlüsse

Unberechtigt sind auch die unterschiedlich umfänglich in allen Bundesländern geltenden Negativkataloge dessen, was nicht bürgerentscheidungsfähig sein soll (hierzu ausführlich das Positionspapier „Themenauschlüsse für Bürgerbegehren und -entscheid“). 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:

##### 1.4.1 Aufgaben des Bürgermeisters

Die gesetzlichen Aufgaben 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 bedürfen keiner ausdrücklichen gesetzlichen Absicherung gegen Bürgerentscheide. Dies bestätigen die Gemeindeordnungen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, wo Bürgerentscheide zu Gegenständen der laufenden Verwaltung nicht rechtlich ausgeschlossen sind.

##### 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 Bürgern keine Kompetenz zu. Dass es auch anders geht, zeigt neben amerikanischen Bundesstaaten die Schweiz, wo in vielen Gemeinden und Kantonen Haushaltspläne, 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 Gebüh-

renfinanzierung, sinkender Abgaben, Drosselung öffentlicher Haushalte, höherer Wirtschaftlichkeit, Mehrausgaben für Bildung und größerer Bürgerzufriedenheit wirken.

Es ist nicht einzusehen, warum Bürgerinnen und Bürger 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 Kreditermächtigung 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 von den Finanzen nicht der richtige Weg ist.

##### 1.4.3 Beteiligungsverfahren, insbesondere Bauleitplanung

Wie die Stadtstaaten kennen Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und seit 2009 auch Thüringen diesen Ausschlussstatbestand nicht (mehr), bis 2011 auch Hessen, 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, Nordrhein-Westfalen und Saarland schließen weitgehend Bauleitplanung, Planfeststellungen und sonstige öffentliche Beteiligungsverfahren von Bürgerentscheiden aus, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich das gemeindliche Einvernehmen zu Baugenehmigungen. Ein Ausschluss für alle Bauleitpläne gilt in Schleswig Holstein, seit 2005 in Baden-Württemberg und seit 2011 auch für Hessen, das (wie auch NRW seit 2011) Aufstellungsbeschlüsse davon ausnimmt; Bremerhaven nennt „nur“ verbindliche Bebauungspläne (Satzungen). Ein erheblicher Teil aller angestrebten Bürgerentscheide wird dadurch ausgeschlossen.

Als Begründung werden angegeben Komplexität, Rechtsgebundenheit und insbesondere die sondergesetzlichen Beteili-

gungsverfahren 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 Bürgerentscheidungsverfahren 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 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 Bürgerentscheidungsverfahren flexibler zu gestalten, beim Bürgerbegehren noch keine inhaltlichen Festlegungen zu verlangen (s. unten Ziff. 3.1, 3.4 und 3.5), für die Initiatoren Auskunfts- und Beratungsrechte einzuführen (Ziff. 4), Kompromisse zu ermöglichen (Ziff. 8) und die Abstimmungsfrage(n) erst zum Schluss eines öffentlichen, gemeinsamen und einvernehmlich verlängerbaren Meinungsbildungsprozesses zu formulieren (Ziff. 9). Bis dahin kann die Gemeinde das Beteiligungsverfahren gemäß §§ 3 ff. Baugesetzbuch durchführen und deren Ergebnisse zum Gegenstand der schriftlichen Information machen (Ziff. 13), so dass alle Bürger 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.

#### 1.4.4 Innere Organisation

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

#### 1.4.5 Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, 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 zwar gesetzgeberische Motive ermitteln, die viele Kommentatoren 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.

## 2. Ratsreferendum

Der Gemeinderat/Kreistag kann beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde/des (Land-) Kreises ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsreferendum).

In vier Bundesländern (Hamburg, Niedersachsen, Saarland und Thüringen) kann der Rat bislang keinen Bürgerentscheid initiieren, in Brandenburg und Hessen nur über den Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde bzw. Gebietsänderungen. Die übrigen zehn Bundesländer verlangen zumeist eine Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, NRW, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), Sachsen nur 2/3 der Anwesenden, Mecklenburg-Vorpommern 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.

Der Vorschlag von Mehr Demokratie hält Ratsbegehren für ein sinnvolles Instrument zur Einschaltung der Bürgerschaft in bedeutsamen und kontrovers gebliebenen Fragen und schließt sich auch in diesem Punkt der bayerischen Regelung an. Die erheblichen Kosten von Bürgerentscheiden verhindern den ausufernden Gebrauch des Instruments „Ratsreferendum“ ganz von selbst.

### 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 Sicheinmischen zu ermutigen, möchte der Mehr Demokratie-Vorschlag vermeiden, dass Bürgerbegehren unnötigerweise an formalen Hindernissen scheitern.

#### 3.1 Verfahren zwei- oder dreistufig

Im Unterschied zur Landesebene ist das Bürgerentscheidungsverfahren auf kommunaler Ebene zumeist nur zweistufig: Bürger- bzw. Ratsbegehren und Bürgerentscheid. In Niedersachsen und Hamburg müssen Bürgerbegehren vorher angezeigt werden, womit eine sechsmonatige Frist für die Unterschriftensammlung beginnt. In NRW gilt die Anzeigepflicht ohne Frist.

In Niedersachsen **kann** eine Vorwegprüfung verlangt werden. Thüringen und ihm insoweit folgend Berlin haben ein dreistufiges Verfahren: Thüringen mit Zulassungsantrag, Berlin mit Mitteilung, Beratung, Anzeige des Beginns der Unterschriftensammlung und Zulassung als erster Stufe und sechsmonatiger Sammlungsfrist ab Zulassung und Feststellung des Zustandekommens des Bürgerbegehrens durch das Bezirksamt als zweiter 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 Initiatoren vor vergeblichem Sammlungsauflauf.

wand. Dies kann aber auch dazu führen, dass noch vor Inkrafttreten einer Sperrwirkung eine Veränderung eintritt.

Im Interesse der Einfachheit bleibt der Vorschlag von Mehr Demokratie beim zweistufigen Verfahren, enthält aber eine Auskunfts- und Beratungspflicht, senkt die Anforderungen an die Benennung des Gegenstands (siehe Ziff. 3.4) und beseitigt weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen: Fristen (siehe Ziff. 3.2 und 3.3), Begründung (3.5) und Kostendeckungsvorschlag (3.6). Dennoch bleibt die Grenze der kommunalen Kompetenzen zu beachten. Hierfür könnte es hilfreich sein, den Initiatoren ein Recht auf verbindliche Vorentscheidung – sinnvoller Weise durch die Rechtsaufsichtsbehörde mit gerichtlichem Rechtsschutz – einzuräumen, bevor sie Tausende von Unterschriften sammeln.

#### 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 Niedersachsen, NRW, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen zwei Jahre, in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt drei Jahre, in Bremerhaven für die Wahlperiode.

Bayern, Berlin, Brandenburg und Hamburg verzichten mit Recht hierauf, so auch der Mehr Demokratie-Vorschlag. Denn willkürliche und lästige Mehrfachanläufe unterlassen Initiatoren wegen des enormen Aufwands auch von selbst.

#### 3.3 Keine Frist für kassierende 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 Baden-Württemberg, Bremerhaven, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sechs Wochen,
- in Mecklenburg-Vorpommern sechs Wochen, es sei denn, der Beschluss ist noch nicht durchgeführt,
- in Hessen 8 Wochen, ebenso in Brandenburg mit Verfall der Unterschriften nach einem Jahr,
- in Saarland und Sachsen zwei Monate,
- in NRW bei Bürgerbegehren zu Satzungsfragen sechs Wochen, sonst drei Monate,
- in Niedersachsen drei Monate
- in Rheinland-Pfalz seit 2010 vier Monate.

Bayern, Berlin und Hamburg verzichten an dieser Stelle auf eine Frist, die sich in der Tat als überflüssig erwiesen hat. Denn Gegner 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 abzubrechen, 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“.

### 3.4. Gegenstand

Ein *Bürgerbegehren* ist das verbindliche Verlangen einer Mindestzahl von Bürgern nach einem Bürgerentscheid über eine bestimmte Angelegenheit. Der zu unterzeichnende Text muss deswegen diesen Wunsch, dass die Bürger entscheiden sollen, zum Ausdruck bringen und den Gegenstand benennen. Den Initiatoren 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 Initiatoren, 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 kann aber doch nicht davon abhängen, ob die Initiatoren auf eine solche Formulierung verfallen. Da das Bürgerbegehren nur eine Relevanzprüfung und keine inhaltliche Vorentscheidung ist, sollte es auch von denjenigen unterstützt werden können, die in der Sachfrage anderer Ansicht als die Initiatoren 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, NRW 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 NRW) 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 und Saarland.

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. Ziff. 9). Für das Bürgerbegehren muss es deshalb ausreichen, den **Gegenstand** zu benennen. Nur so bleibt das

Verfahren offen für weitere Erkenntnisse und setzt diese nicht fälschlich schon zu Beginn voraus.

### 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.“ (Meckl.-V ohne die Klammerzusätze)*

Die Begründung ist ein Qualitätsmerkmal eines Bürgerbegehrens, aber kann richtigerweise keine rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung sein, zumal die Unterzeichner 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.

### 3.6 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. Niedersachsen hat dies noch durch Hinweis auf *„Einnahmeausfälle“* verschärft; Schleswig-Holstein 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 Bürgern mehr zu verlangen als von Gemeinderäten. Vollends grotesk wird dieses Erfordernis, wenn es auf die Ablehnung von Privatisierungsvorhaben angewendet wird, weil dann von Bürgern 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 und Hamburg 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 hat seit Ende 2011 auch Nordrhein-Westfalen. Da die eigentliche Sachinformation und -diskussion aber erst vor dem Bürgerentscheid ansteht, wirkt die isolierte Vorwegdarstellung des Kostenaspekts einseitig.

### 3.7 Vertreter

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

Zwecks Erleichterung des Kontakts beschränken sich die meisten Bundesländer auf eine Obergrenze:

*„Bis drei“*, so Bayern (+ Stellv.), Bremerhaven, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Berlin, Hamburg, Sachsen und Thüringen legen die Zahl der Vertreter mit *„drei“* fest, wobei Thüringen gemeinsame Vertretung vorschreibt und zusätzlich noch Stellvertreter ermöglicht. Brandenburg schreibt 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“* neben einer Ober- auch eine Untergrenze und sichert damit ein Minimum an Pluralität, überlässt es jedoch der Initiative, ob sie durch zwei Vertreter das Konsensprinzip wählt oder mit drei Vertretern Mehrheitsentscheidungen ermöglicht.

#### 4. Auskunfts- und Beratungspflicht der Verwaltung

Die Verwaltung erteilt sachdienliche Auskünfte und berät die Vertreter 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 Bürgern zur Verfügung zu stellen. In Nordrhein-Westfalen 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 wird Berlin: „Sie können sich durch das Bezirksamt beraten lassen. Die Beratung soll die formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen umfassen.“

In Mecklenburg-Vorpommern beschränkt sich die Beratungspflicht auf den Kostendeckungsvorschlag. In Brandenburg gilt die allgemeine Beratungspflicht bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren. Der Mehr Demokratie-Vorschlag lehnt sich an die Gesetzentwürfe von Mehr Demokratie in Baden-Württemberg aus den Jahren 2000 und 2005 an.

#### 5. Unterschriftenquorum und freie Sammlung

Ein Bürgerbegehren muss von 7 Prozent der wahlberechtigten Bürger (der kreisangehörigen Gemeinden), höchstens 10.000, unterzeichnet sein. Die Unterschriftensammlung ist frei.

Alternative zum Unterschriftenquorum:

Staffelung nach Einwohnerzahlen ähnlich wie in Bayern und Nordrhein-Westfalen.

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 zumeist von 10 Prozent der Bürger ausgehen, zum Teil sogar von 15 Prozent (Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt). Die Höchstgrenzen liegen zwischen 4.000 in Mecklenburg-Vorpommern und 24.000 in Rheinland-Pfalz auffallend weit auseinander.

Die in Bayern, NRW und seit 2011 auch in Hessen geltende prozentuale Abstufung zwischen 10 und 3 Prozent in Gemeinden (und zwischen 6 und 5 Prozent bzw. 5 und 3 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 Initiatoren aus eigenem Interesse das Bürgerbegehren zur Öffentlichkeitsarbeit nutzen,

kann eine Obergrenze diesen Aufwand ersparen. Deswegen sieht der Mehr Demokratie-Vorschlag mit 7 Prozent einen einheitlichen Prozentsatz vor und verlangt max. 10.000 Unterschriften. Thüringen hat die 7 % (bei amtlicher Sammlung 6 %) im Jahr 2009 übernommen und als Obergrenze 7000 festgelegt.

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 Initiatoren 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?

#### 6. Aufschiebende Wirkung

Nach Abgabe der Hälfte der in Absatz 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. 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 und wird in Niedersachsen sogar ausdrücklich gesetzlich gerechtfertigt, nämlich trotz laufenden oder sogar schon als zulässig festgestellten Bürgerbegehrens seitens der Organe noch schnell vollendete Tatsachen zu schaffen. Während etliche Bundesländer keine dem entgegenstehenden Regelungen haben (Baden-Württemberg, Bremerhaven, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland), untersagen Berlin, Bayern, NRW, Brandenburg, 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. Noch unzureichender ist die Regelung in Sachsen, das nur widersprechende Entscheidungen

unterbindet, nicht aber den Vollzug schon getroffener Entscheidungen.

Vorbildlich ist die von Mehr Demokratie entworfene Regelung in Hamburg, wo bereits ab Abgabe eines Drittels der Unterschriften für drei Monate die aufschiebende Wirkung einsetzt. Mit wenig überzeugenden Argumenten hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof am 29.8.1997 (BayVBl. 1997, 622 ff.) die von Mehr Demokratie im Volksentscheid eingeführte Schutzwirkung für zwei Monate ab Abgabe eines Drittels als verfassungswidrig beanstandet und aufgehoben. Die Hamburger Erfahrungen belegen die befürchtete Lahmlegung der Kommunalpolitik durch massenhafte Bürgerbegehren nicht. Um nicht derartige Beanstandungen zu provozieren, bleibt der Mehr Demokratie-Vorschlag (Hälfte der Unterschriften und ein Monat) hinter der Hamburger Regelung zurück. Unverzichtbar ist jedenfalls, den Beginn der aufschiebenden Wirkung nicht in die Hand der Organe zu legen.

### **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 Vertretern des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Sitzung des Gemeinderates/Kreistages zu erläutern. Gegen die Entscheidung können die Vertreter des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

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

Die Pflicht zu „*unverzüglicher*“ Entscheidung gilt in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen.

Fristen zwischen einem und drei Monaten gelten in Bayern, Berlin, Bremerhaven und Thüringen.

Ausdrückliche Anhörungspflicht statuieren nur Bremerhaven, NRW und Rheinland-Pfalz

Zuständig für die Zulassung ist in Hamburg und Berlin das Bezirksamt, in Schleswig-Holstein die Rechtsaufsichtsbehörde, 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, NRW und Thüringen, gem. Rechtsprechung auch in Rheinland-Pfalz und Saarland im Unterschied zu Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

### **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 einer vom Gemeinderat/Kreistag beschlossenen Teil- oder Kompromisslösung zustimmen. In diesem Fall gilt die Bindungswirkung des Absatzes 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 einer vom Gemeinderat/Kreistag beschlossenen Teil- oder Kompromisslösung zustimmen*“. Mit öffentlich-rechtlichen Verträgen ist dies auch in anderen Bundesländern (z.B. NRW, BW) schon so praktiziert worden. Abweichungen ohne Zustimmung der Vertreter, wie sie Niedersachsen zulässt („*im Wesentlichen im Sinne des Bürgerbegehrens*“), sind dagegen nicht akzeptabel. Die 2-jährige Bindungswirkung (Ziff. 19) muss dann auch für diesen Kompromiss gelten.

### **9. Flexible Frist für den Bürgerentscheid und Formulierung der Frage**

Der Bürgerentscheid ist innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; Gemeinderat/Kreistag und Vertretungsberechtigte können die Frist einvernehmlich verlängern. Die Abstimmungsfrage/n wird/werden vom Gemeinderat/Kreistag im Einvernehmen mit den Vertretern des Bürgerbegehrens formuliert.

Sieben Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremerhaven, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) kennen für den Bürgerentscheid keine Frist. In Thüringen bestimmt die Rechtsaufsichtsbehörde den Termin für den Bürgerentscheid im Benehmen mit der Gemeinde. Fünf Bundesländer (Niedersachsen, NRW, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt) haben für den Bürgerentscheid eine Frist von drei Monaten ab Feststel-

lung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gesetzt, Hamburg und Berlin vier Monate. Nur Bayern verkoppelt eine Frist von drei Monaten mit der Möglichkeit, diese im Einvernehmen mit den Vertretern des Bürgerbegehrens um drei Monate zu verlängern.

Selbst diese bayerische Regelung ist noch zu unflexibel; denn es gab schon Fälle, in denen sich Organe und Bürgerbegehrensvertreter darüber verständigten, z.B. für eine Verkehrslösung eine längere Erprobungsphase zwischenzuschalten. Deswegen sieht der MD-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 Ziff. 12).

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 Vertretern 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. Ziff. 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.

## 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.

## 11. Stimmberechtigung

Stimmberechtigt ist jeder bei Kommunalwahlen wahlberechtigte Bürger 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.

## 12. Zusammenlegung mit Wahlen

Sofern es die Frist des Absatzes 9 ermöglicht, kann ein Bürgerentscheid mit einer Wahl zusammen gelegt werden. Bürgerentscheide mit Wahlen zeitlich zu verbinden ist in einigen Bundesländern möglich, so z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und seit 2005 auch in Baden-Württemberg, in anderen ausdrücklich untersagt (so z.B. in Niedersachsen für Kommunalwahlen, in Thüringen sogar darüber hinaus sechs Wochen vor und nach einer Wahl).

Während langjährig regierende Parteien ungünstige Auswirkungen einer solchen Verkopplung befürchten, spricht für selbige nicht nur, dass sie den Kommunen Kosten und den Bürgern 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 Ziff. 9 erleichtert wird.

## 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 Bürgerinnen und Bürgern darlegen und den Vertretern des Bürgerbegehrens dafür gleichen Raum geben. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung werden den Stimmberechtigten die Briefabstimmungsunterlagen sowie eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung/des Kreistages und der Vertreter des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind.

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

Das Prinzip der gleichberechtigten Information haben bisher nur Bayern, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gesetzlich bzw. durch Verordnung fixiert. Berlin und Hamburg schreiben sogar ausdrücklich die Vertei-

lung einer „Information“ bzw. „Informationshettes“ an alle Haushalte mit mindestens einem Abstimmungsberechtigten vor. Der Mehr Demokratie-Vorschlag übernimmt die Berliner Regelung und ergänzt dies durch die Pflicht, alle Stimmberechtigten zu benachrichtigen und durch Beifügung der entsprechenden Unterlagen Briefabstimmung zu ermöglichen, was noch nicht in allen Bundesländern sichergestellt ist.

Brandenburg ermächtigt die Gemeinden, durch Hauptsatzung Briefabstimmung auszuschließen.

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

#### **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 Absätze 2 – 13 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass

- das Bürgerbegehren von im Stadtbezirk/Ortsteil wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss,
- bei einem Bürgerentscheid nur die im Stadtbezirk/Ortsteil wohnenden Bürger stimmberechtigt sind,
- die Bezirksvertretung/der Bezirksausschuss/ 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 entscheidungskompetent ist, im Stadtbezirk bzw. Ortsteil Bürgerentscheide zu ermöglichen. Dieses sehen bisher nur die Bundesländer Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen vor, ermöglicht Sachsen durch entsprechende Hauptsatzungsregelung und wird vom Mehr Demokratie-Vorschlag generell befürwortet.

#### **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 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 Einwohnern mindestens 15 v.H.,

- mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 v.H.

der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben. Bei Stimmgleichheit 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 in Bremerhaven und Saarland 30 Prozent aller Abstimmungsberechtigten für das Bürgerbegehren votieren, in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt 25 Prozent, in Schleswig-Holstein und (seit 2010) Rheinland-Pfalz 20 Prozent. Bayern, Thüringen und seit 2011 NRW haben nach Einwohnerzahlen abgestufte Prozentzahlen zwischen 20 und 10 Prozent. Berlin hat auf Bezirksebene lediglich ein Beteiligungsquorum in Höhe von 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 3-jähriger 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-Sagern zugerechnet, was das Abstimmungsergebnis verfälscht, den Enthaltungen nicht gerecht wird, den Nein-Sagern einen Vorrang einräumt und den Grundsatz verletzt, dass jede Stimme gleiches Gewicht hat.

Wie viele Vorgänge belegen, spekulieren Gegner eines Bürgerbegehrens, also die Vertreter und Anhänger 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 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 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 abgestuftes Beteiligungsquorum von 15 bzw. 10 Prozent vorgeschlagen.

## 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 Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

Es dient differenzierter und sachgemäßer Willensbildung, wenn zu einem Gegenstand mehrere Beschlussvorschläge vorliegen. Da nach Ziff. 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 und seit 2011 NRW. Diese Regelung übernimmt auch der Mehr Demokratie-Vorschlag.

## 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, NRW 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.

## 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.

## 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 und Thüringen schränken die Bindung durch den Vorbehalt ein, dass sich die zugrunde liegende Sach- bzw. Rechtslage nicht wesentlich geändert hat.

Der Mehr Demokratie-Vorschlag verzichtet auf eine Bindungsfrist, weil diese allzu oft als Verfallsdatum für einen Bürgerentscheid missverstanden wird. Als Alternative wird eine dreijährige Bindungsfrist ohne missbrauchsgefährdete Ausnahmen vorgeschlagen.

## 20. Bekanntgabe des Bürgerentscheids

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

Entspricht dem geltenden Recht.

## 21. 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 sowie von den Absätzen 5 und 11 abweichend den Kreis der Unterzeichnungsberechtigten beim Bürgerbe-

gehen und der Abstimmungsberechtigten beim Bürgerentscheid erweitern. 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 insbes. über persönliche Benachrichtigung und Möglichkeiten der Briefabstimmung. Von den übrigen Bundesländern haben Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen und Schleswig-Holstein weitere Einzelfragen durch **Verordnung** geregelt. Vier Länder ohne Bindung an das Kommunalwahlrecht (Bayern, Niedersachsen, NRW u. Thüringen) überlassen es dagegen den Gemeinden, weitere Verfahrensfragen durch Satzung zu regeln. NRW macht Letzteres seit dem Jahr 2004 zur Pflicht.

Die Ermächtigung an die Gemeinden beschwor das Risiko restriktiver Regelungen herauf, was in vielen Kommunen in NRW 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).

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

*Prof. Dr. Roland Geitmann, Kehl*