Volksinitiative "Rettet den Bürgerentscheid!"
Claudine Nierth

Mobil: 0178-8 377 377
claudine.nierth@mehr-demokratie.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2890

Stellungnahme der Initiative für den Petitionsausschuss zur Volksinitiative „Rettet den Bürgerentscheid“

Vertreten durch Claudine Nierth / Mehr Demokratie e.V.

In einer Zeit, in der nach einer Umfrage des NDR jeder Zweite in Deutschland an der Demokratie zweifelt, ist die Einschränkung der Bürgerbeteiligung durch die Erhöhung der Hürden für Bürgerbegehren genau das falsche Signal. Nach Kenntnis von Mehr Demokratie gibt es keine sachlich belegbaren Gründe, die dieses Gesetzesänderung rechtfertigen würden. Bei nur 7 erfolgreichen Begehren in 1100 Gemeinden im Jahr kann von „zu viel Bürgerbeteiligung“ nicht die Rede sein.

Bundesweit war diese Entscheidung des Landtages eine Wende in der Geschichte des Ausbaus der Beteiligungsrechte. Sie hat daher bundesweit alarmierende Aufmerksamkeit bekommen und ist in vielen großen Verbänden der Zivilgesellschaft auf Unverständnis gestoßen.

Anpassung an andere Bundesländer

Die Innenministerin Sütterlin-Waack sprach im Vorfeld der Landtagsentscheidung von einer „Anpassung“ der Regelung an andere Bundesländer. Tatsächlich orientiert sich diese Anpassung aber nicht an Bundesländern mit vorbildlichen Regelungen, sondern an Ländern, welche über sehr restriktive Regelungen verfügen.

In den sechs Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland ist die Bauleitplanung für Bürgerbegehren ausgeschlossen. In sechs weiteren Bundesländern ist die ganze Bauleitplanung für Bürgerbegehren geöffnet. Diese sind Hamburg, Bremen, Berlin, Sachsen, Thüringen und Bayern. Drei Bundesländer haben neben Schleswig-Holstein nur den Aufstellungsbeschluss, also die erste Stufe der Bauleitplanung für Bürgerbegehren geöffnet. Das sind Hessen, NRW und Baden-Württemberg. Schleswig-Holstein hat sich mit der neuen Regelung nach unten orientiert, sodass Bürgerbegehren über Aufstellungsbeschlüsse nur eingeschränkt bis gar nicht möglich sind.

In den letzten Jahren wurden die Bürgerbegehren in vielen Bundesländern erleichtert – so gab es größere Reformen in Schleswig-Holstein (2013), Baden-Württemberg (2015) und Thüringen (2016). Kleinere Reformschritte gingen Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und – in den Jahren 2018 und 2019 – Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Diese Veränderungen haben durchweg dazu geführt, dass die Zahl der Bürgerbegehren gestiegen ist und die Zahl der unzulässigen Bürgerbegehren abgenommen hat.

Der bundesweite Trend geht weiterhin zu mehr Verfahrenserleichterung. In Sachsen wurden 2022 die Unterschriftenquoren auf durchweg 5% gesenkt.

Zu viele Bürgerbegehren?

In Schleswig-Holstein wurden in den letzten Jahren ca. 25 Bürgerbegehren jährlich eingeleitet. Von diesen Begehren kam nur ungefähr die Hälfte bis zum Bürgerentscheid, meist weil man sich bereits im Vorfeld einigte, der Antrag vom Gemeinderat übernommen wurde, oder auch weil das Begehren unzulässig war. Von den tatsächlich zur Abstimmung geführten Begehren gingen etwa die Hälfte im Sinne der Initiatoren aus, so dass insgesamt nur ein Viertel der Initiativen der Bürger dazu führte, dass die Mehrheit im Gemeinderat von den Bürgern überstimmt wurde. Das sind im Jahresschnitt also nur 6-8 Begehren bei etwa 1100 Gemeinden! Das kann kein Argument für zu viele Bürgerbegehren sein.

Insgesamt spricht diese Praxis in Schleswig-Holstein eher ein Lob für die Kommunalpolitik aus: In Schleswig-Holstein überwiegt die politische Konsenskultur und es kommt eher selten zu Konfrontationen in den Gemeinden. Wenn allerdings Interessenkonflikte zu Widerständen führen, dann sind Bürgerbegehren ein hilfreiches Rechtsmittel für die Gemeinden, weil sie Konflikte rechtssicher innerhalb von drei Monaten kanalisieren und so zur Klärung und Planungssicherheit beitragen und jahrelange Gerichtsprozesse vermeiden.

Bürgerbegehren und Planungsbeschleunigung

Bürgerbegehren sind durch Fristen zeitlich begrenzt und können binnen weniger Monate zur schnellen Entscheidungsfindung und damit zur Planungssicherheit in den Kommunen beitragen. Es gibt viele Beispiele in denen Bürgerentscheide langwierige Planungsprozesse gerade beschleunigt haben. Aber die beste Planungsbeschleunigung ist die frühe informelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Wer früh die Bürger an Planungsvorhaben beteiligt (z.B. durch losbasierte Bürgerräte) verhindert Frust und Protest und damit überhaupt das Entstehen von Widerständen.

Klimaschutz und Bürgerbegehren

Insbesondere für die Klimaschutzpolitik ist eine Verschlechterung der Regeln für Bürgerbegehren kontraproduktiv. Denn viele Bürgerbegehren in Deutschland drehten sich in den letzten Jahren um das Thema Klimaschutz. Dazu gehörten zunehmend Forderungen z.B.

nach einem kommunalen Klimaschutzplan, für zügige Klimaneutralität der Kommune, für den Ausbau des ÖPNV und von Fahrradwegen, aber natürlich auch für und wider den Bau von Windkraftwerken und Solarparks. Die deutliche Mehrzahl dieser Bürgerbegehren hatte nach der Auswertung der bundesweiten Bürgerbegehrens-Datenbank der Uni Wuppertal mehr Klimaschutz als Ziel.

Nach unseren Analysen wurden in Schleswig-Holstein in den letzten fünf Jahren insgesamt nur 8 Bürgerbegehren zur Energiewende eingeleitet, von denen sich 6 auf den Bau von PV-Anlagen bzw. auf deren Umfang und Standorte bezogen. Von einer relevanten Behinderung der Klimaschutzpolitik kann also nicht die Rede sein.

Bauleitplanungen und die geplante 2/3-Regelung

In 6 Bundesländern sind Bürgerbegehren zu Bauleitplanungen ohne Einschränkungen zulässig, in 4 Bundesländern – dazu gehört Schleswig-Holstein – sind sie nur eingeschränkt zulässig, in 6 Bundesländern sind sie gar nicht zulässig. Die Bundesländer mit der aktivsten Bürgerbeteiligung sind Hamburg und Bayern. Grund dafür sind die moderaten Regelungen mit geringer Themeneinschränkung für die Durchführung von Bürgerbegehren.

In Schleswig-Holstein beziehen sich ein nicht unerheblicher Teil der Bürgerbegehren auf Vorhaben der Bauleitplanung. In den meisten Begehren zur Bauleitplanung geht es nicht um das Ob, sondern um das Wie der geplanten Vorhaben. Bisher dürfen in Schleswig-Holstein nur Bürgerbegehren zum Aufstellungsbeschluss, der ersten Stufe der Bauleitplanung initiiert werden. Daher kann nur über die Aufstellung, also das Ob abgestimmt werden, aber nicht über die Ausgestaltung von Vorhaben. Damit werden konstruktive Änderungen durch Bürgerbegehren verhindert. Es wäre also viel sinnvoller, die gesamte Bauleitplanung wie in Bayern und Hamburg für Bürgerbegehren zu öffnen. Das würde die Akzeptanz erhöhen und die Debatten konstruktiver gestalten.

Stattdessen hat der Landtag nun eine 2/3-Regelung eingeführt. Wenn Bauvorhaben mit einer 2/3-Mehrheit von der Gemeinde beschlossen werden, sind Bürgerbegehren dagegen nicht mehr zulässig. Das ist keine Verbesserung, sondern eine erhebliche Verschlechterung der Situation. Gerade in den kleinen Kommunen wird die Aufstellung der Bebauungspläne meist einstimmig oder mit großer Mehrheit beschlossen, da es meist nur darum geht, wo ein Bebauungsplan aufgestellt werden soll – und noch nicht, wie die die Ausgestaltung aussieht.

Einschränkung der Unterschriftenhürden und Abstimmungsquoren

Die bisherigen Quoren für die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften bei Bürgerbegehren und die Zahl der Stimmen bei Bürgerentscheiden basierten auf den Erfahrungen, dass das Sammeln von Unterschriften schwieriger und die Beteiligung an Bürgerentscheiden in den Städten und Landkreisen geringer ist als in den Dörfern und Kleinstädten. An den bisherigen Regelungen gab es bislang keine Kritik.

Dennoch hat die Koalition die Zahl der zu sammelnden Unterschriften in Neumünster, Flensburg und Norderstedt um 33 Prozent (von 6% auf 8%) und in den meisten Landkreisen sowie Kiel und Lübeck um 25 Prozent (von 4% auf 5%) angehoben. Dies entbehrt jeglicher Begründung. Denn in keiner Kommune gab es eine Vielzahl von Bürgerbegehren, die dazu einen Grund liefern könnte.

Auch die Erhöhung des Zustimmungsquorums für Neumünster, Flensburg und Norderstedt um 33 Prozent (von 12% auf 16%) und in Kiel und Lübeck sowie den meisten Landkreisen um 20 Prozent (von 8% auf 10%) war unbegründet.

Weitere Empfehlung

Wenn Bürgerbegehren zukünftig zur Planungsbeschleunigung beitragen sollen, würde es sich empfehlen, auf die Kostenschätzung durch die Kommunalaufsicht für die Einreichung von Bürgerbegehren ganz zu verzichten. Die Erstellung von Kostenschätzungen hat in der Vergangenheit in vielen Fällen zu Verzögerungen von bis zu zwölf Monaten geführt, weil die Verwaltung diese nicht erbrachten. Viel besser wäre es, wenn in Zukunft die Kostenschätzung durch die Verwaltung erst *nach* der Unterschriftensammlung und erst zur Abstimmung vorliegen müsste oder sie ganz entfallen würde wie in einigen anderen Bundesländern.

Fazit

Die Änderungen der Gemeinde- und Kreisordnung sind nach gründlicher Prüfung der Sachlage nicht begründet und führen zu deutlichen Verschlechterungen der Bürgerbeteiligung. Damit ist Schleswig-Holstein im Ranking der Beteiligungsfreundlichkeit bundesweit um mehrere Plätze zurückgefallen.

Die Landesregierung verfolgte mit den geplanten Änderungen aus Sicht von Mehr Demokratie nicht das Ziel, die Verfahren zu vereinfachen und bürgerfreundlicher zu gestalten, sondern sie will die Bürgerbeteiligung einschränken. Dabei übersieht sie, dass Bürgerbegehren gerade zur Konfliktlösung in den Kommunen und Städten beitragen.