

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/4002

Mehr Demokratie e.V., LV Schleswig-Holstein

An den  
Innen- und Rechtsausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Per E-Mail

Betreff: Drucksache 17/2239 und 2240  
Von: "Rolf Sörensen" <MD-Schleswig-Holstein@gmx.de>  
Datum: Wed, 30 May 2012 17:33:43 +0200

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir möchten uns bei Ihnen dafür bedanken, dass Sie uns die Gelegenheit geben, zu unseren beiden Volksinitiativen eine Stellungnahme abzugeben.

Dazu verweisen wir auf die Begründung des Gesetzentwurfs "Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen", die auch Bestandteil der Drucksache 17/2240 ist.

Desweiteren sende ich Ihnen unseren Bürgerbegehrensbericht, der uns als Grundlage für die Ausarbeitung unseres Gesetzentwurfes gedient hat. Wir glauben, dass die Damen und Herren Ausschussmitglieder unserem Bürgerbegehrensbericht entnehmen können, weshalb wir die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen für notwendig erachten.

Statt einer Stellungnahme zur Volksinitiative "Für Volksentscheide ins Grundgesetz" schicke ich Ihnen die Begründung dieser Initiative zur Kenntnisnahme.

Wir sind jederzeit gerne bereit, den Ausschussmitgliedern auch mündlich Rede und Antwort zu stehen.

Mit freundlichen Grüßen

Rolf Sörensen

--

Fördern Sie Volksentscheide - einfach per Mausklick  
<http://www.mehr-demokratie.de/spenden.htm>

Mehr Demokratie e.V., LV Schleswig-Holstein  
Rolf Sörensen, Osterstraße 2, 25821 Bredstedt  
Tel.: 04671-930258

Empfehlen Sie GMX DSL Ihren Freunden und Bekannten und wir belohnen Sie mit bis zu 50,- Euro! <https://freundschaftswerbung.gmx.de>

# Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

in Schleswig-Holstein

1990-2010

- Vorabfassung -

**MEHR DEMOKRATIE** 

## Vorwort

Am 1. April 1990 führte Schleswig-Holstein als zweites Bundesland nach Baden-Württemberg Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in die Kommunalverfassung ein. Das nördlichste Bundesland wurde durch damals relativ fortschrittliche Regelungen bundesweit zum Vorbild in Sachen direkter Bürgerbeteiligung.

Heute jedoch befinden sich die Regelungen Schleswig-Holsteins nicht mehr ganz vorne – das jüngste Ranking von Mehr Demokratie e.V. aus dem Jahre 2010 sieht die Kommunalebene auf Platz 5 hinter Berlin, Hamburg, Bayern und Thüringen.

Nach gut 20 Jahren Praxis direkter Demokratie in Schleswig-Holstein ist es Zeit, Daten zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu präsentieren, eine Evaluation kommunaler Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vorzunehmen und Bilanz zu ziehen.

### Datengewinnung

Die Daten werden in der gemeinsamen Datenbank von Mehr Demokratie e.V. und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Wuppertal ([www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)) erfasst und ausgewertet.

Offizielle Erfassungen finden nicht statt, eine Meldepflicht der Gemeinden oder Landkreise besteht nicht. Zur Erhebung der Daten werten wir – gestützt auf Internetsuchmaschinen – zahlreiche regionale und überregionale Tages- und Wochenzeitungen sowie amtliche Bekanntmachungen aus. Diese Zahlen gleichen wir mit den von uns beratenen Bürgerbegehren ab und ergänzen dies mit eigenen Recherchen und Auskunftersuchen bei den zuständigen amtlichen Stellen. Mit dieser Methode können weitgehend alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holstein erfasst werden.

### Untersuchungszeitraum

Der gesamte Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 01.04.1990 bis zum 31.12.2010 und umfasst somit nahezu 21 Jahre.

### Herausgeber:

Mehr Demokratie e. V., Landesverband Schleswig-Holstein  
c/o Rolf Sörensen  
Osterstraße 2  
25821 Bredstedt  
Tel.: 04671 - 930 258  
E-Mail: [sh@mehr-demokratie.de](mailto:sh@mehr-demokratie.de)  
Web: <http://sh.mehr-demokratie.de>

Bredstedt/Elmshorn, im Mai 2011

**Autoren:** Michael Kolain, Johannes Wagner

**Mitarbeit:** Frank Rehmet, Fabian Reidinger, Roman Huber

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	2
Zusammenfassung.....	4
I. Die Regelung.....	6
II. Die Verfahren.....	8
1. Anzahl und Verfahrensstand.....	8
2. Die Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße.....	12
3. Unzulässige Bürgerbegehren.....	13
4. Die Abstimmungsbeteiligung.....	14
5. Ergebnisse der Abstimmungen.....	16
III. Die Inhalte / Themenbereiche.....	19
IV. Resümee und Reformbedarf.....	21

### Verwendete Abkürzungen:

a.F.	:	alte Fassung
BB	:	Bürgerbegehren
BE	:	Bürgerentscheid
BI	:	Bürgerinitiative
GV	:	Gemeindevertretung

## **Zusammenfassung**

### **Anzahl der Verfahren und Häufigkeit**

In knapp 21 Jahren Praxis – von April 1990 bis Dezember 2010 – fanden in Schleswig-Holstein 347 direktdemokratische Verfahren statt, wovon 169 zur Abstimmung gelangten. Davon wurden 318 als Bürgerbegehren und 24 durch einen Beschluss der jeweiligen Gemeindevertretung ausgelöst. Der Verfahrenstyp der übrigen fünf Verfahren ist unbekannt. Dies bedeutet, dass in Schleswig-Holstein durchschnittlich pro Jahr 16,5 Bürgerbegehren und 8,1 Abstimmungen (Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren sowie Ratsreferenden) stattgefunden haben. Dies kann angesichts der Zahl von 1.116 Gemeinden nicht als besonders viel bezeichnet werden.

Durchschnittlich findet in einer Gemeinde alle 64,1 Jahre ein direktdemokratisches Verfahren statt. Dies ist deutlich seltener als in Hamburgs oder Berlins Bezirken (ca. 1,5 Jahre) oder in einer bayerischen Gemeinde (alle 14 Jahre). Neben der anderen Gemeindestruktur – es gibt sehr viele Kleinstgemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern – ist die Hauptursache darin zu sehen, dass Schleswig-Holsteins Regelungen nicht besonders bürgerfreundlich ausgestaltet sind.

Wie in anderen Bundesländern auch, finden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in größeren Städten vergleichsweise häufiger als in kleineren Gemeinden statt. In kleineren Gemeinden bis 2.000 Einwohner gibt es durchschnittlich alle 125,4 Jahre ein Begehren, während dies in Gemeinden von 10.000 bis 50.000 Einwohnern durchschnittlich alle 12,35 Jahre der Fall ist.

Nach einer guten Annahme der neuen Instrumente direkter Demokratie in den ersten Jahren 1990 bis 1995 (15-22 pro Jahr) brach die Zahl der neu eingeleiteten Verfahren bis zum Jahr 2000 auf 2 Verfahren pro Jahr ein und erreichte auch nach der Reform 2000 nicht ganz wieder den alten Stand. Erst das Boomjahr 2009 mit 37 neu eingeleiteten Verfahren und 19 Abstimmungen brachte eine scheinbare Kehrtwende, die auch im Jahr 2010 noch anhielt. Jedoch handelt es sich dabei zum großen Teil um Begehren zur Windkraftnutzung, ohne welche die Verfahrenszahlen weiterhin auf dem niedrigen Niveau der Vorjahre liegen.

### **Abstimmungsbeteiligung**

Die Abstimmungsbeteiligung betrug durchschnittlich 57,0 Prozent. Die Analyse ergab, dass die prozentuale Beteiligung mit zunehmender Gemeindegröße sank. Insgesamt lag die Beteiligung bei kommunalen Abstimmungen mit den Jahren zunehmend deutlicher über der Beteiligung bei Kommunalwahlen.

### **Unzulässigkeitsquote**

Der Anteil der für unzulässig erklärten Begehren lag mit gut einem Viertel (25,6 Prozent) sehr hoch. Unzulässigkeit wurde meist wegen formaler Fehler (z.B. Begehren zu unzulässigen Themen), seltener wegen zu weniger zustandgekommener Unterschriften festgestellt.

### **Zustimmungsquorum**

Zusätzlich zur Abstimmungsmehrheit muss ein Bürgerentscheid ein bestimmtes Quorum überwinden, damit ein verbindlicher Entscheid zustande kommt. Dieses so genannte Zustimmungsquorum lag bis ins Jahr 2000 bei 25 Prozent der Wahlberechtigten, ehe es reformiert und auf 20 Prozent gesenkt wurde. Die Auswertung ergab, dass insgesamt 14 Prozent

aller Bürgerentscheide trotz Abstimmungsmehrheit „unecht“ am Zustimmungsquorum scheiterten. Von 1990 bis 2000 betrug die Quote 17,4 Prozent und von 2001-2010 (mit 20-Prozent-Quorum) immer noch 9,9 Prozent.

Hiervon sind größere Gemeinden besonders stark betroffen, da die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Einwohnerzahl abnimmt und daher solch ein Quorum deutlich schwerer zu erreichen ist.

### **Themenschwerpunkte**

In der Praxis wird deutlich, dass Schleswig-Holsteins Bürgerinnen und Bürger direkten Mitwirkungsbedarf bei vielen Themen sehen. Die Analyse ergab, dass zwei Themenschwerpunkte besonders oft Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sind: Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (24 Prozent) sowie Wirtschaftsprojekte (18 Prozent). Bei beiden Verfahrenstypen geht es (vor allem in den letzten beiden Jahren des Betrachtungszeitraums) in der Sache oft um den Bau von Windkraftanlagen.

Zur Bauleitplanung, die in anderen Bundesländern wie etwa Bayern einer der Hauptgegenstände von Bürgerbegehren ist, finden jedoch fast keine Begehren statt. Dies liegt daran, dass in Schleswig-Holstein laut Gemeindeordnung die Bauleitplanung als Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden komplett ausgeschlossen ist.

### **Resümee und Reformbedarf**

In 20 Jahren Praxis fanden immerhin 347 Verfahren statt. Das bedeutet zunächst einmal: Die Bürgerinnen und Bürger haben die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angenommen. Jedoch sind sie auch in vielen Gemeinden Schleswig-Holsteins noch unbekannt und nicht angewandt worden. Dort, wo sie bekannt sind, bestimmen Bürgerinnen und Bürger Gemeindepolitik unmittelbar mit, beteiligen sich projektbezogen politisch und bringen so „frischen Wind“ in die Kommunalpolitik.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass der dringendste Reformbedarf bei folgenden Punkten besteht:

- Staffelung der prozentualen Unterschriftenquoten nach Gemeindegröße,
- Abschaffung der Zustimmungsquoten,
- Reduzierung des Themenausschlusskataloges und
- Verbesserung der Beratungsmöglichkeiten.

## I. Die Regelung

### Verfahrenstypen

In Deutschland im Allgemeinen – wie auch in Schleswig-Holstein im Besonderen – trifft man auf der Kommunalebene zwei direktdemokratische Verfahrenstypen an:

- Ein Bürgerentscheid (Abstimmung über eine Sachfrage) wird durch Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung (= Bürgerbegehren) heraus beantragt.
- Die Gemeindevertretung kann ohne vorhergehendes Bürgerbegehren selbst einen Bürgerentscheid herbeiführen (= Ratsreferendum).

Rechtlich wird in den Gemeindeordnungen nicht zwischen einer Abstimmung aufgrund eines Bürgerbegehrens oder aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung differenziert. Auch die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein spricht in beiden Fällen von „Bürgerentscheiden“. Um Aussagen über jeweils beide Verfahrenstypen einzeln und auch deren Unterschiede treffen zu können, ist es jedoch sinnvoll, sie begrifflich zu unterscheiden.

Im Folgenden sollen daher die beiden möglichen Verfahrenstypen „Bürgerbegehren“ (= die Abstimmung wurde durch ein Bürgerbegehren ausgelöst) und „Ratsreferendum“ (= die Abstimmung wurde durch Beschluss der Gemeindevertretung herbeigeführt) unterschieden werden. Für die kommunale Volksabstimmung im Allgemeinen wird dabei der Oberbegriff „(kommunale) Abstimmung“ verwendet.

### Die Regelung in Schleswig-Holstein<sup>1</sup>

Die gesetzliche Regelung in § 16g der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein ist im Wesentlichen durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Das Verfahren ist **zweistufig** mit der ersten Verfahrensstufe Bürgerbegehren (Unterschriftensammlung) und der zweiten Stufe Bürgerentscheid (Abstimmung über eine Sachfrage).
- Die Gemeindevertretung kann selbst mit Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid ohne vorhergehendes Bürgerbegehren herbeiführen (= **Ratsreferendum**).
- Der **Themenausschluss** ist im Ländervergleich sehr umfangreich. Vor allem die Bauleitplanung ist als Themenbereich komplett ausgeschlossen. Unzulässig sind ferner Abstimmungen über bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben ohne Entscheidungsspielraum, die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, kommunale Abgaben und privatrechtliche Entgelte, die Jahresrechnung der Gemeinde, den Jahresabschluss der Eigenbetriebe, die Hauptsatzung sowie die innere Organisation der Gemeindeverwaltung.
- Beim Bürgerbegehren müssen **zehn Prozent** der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger unterschreiben (**Unterschriftenquorum**). Dies ist vergleichsweise hoch – andere Länder sehen hier ein deutlich niedrigeres Quorum vor. Außerdem berücksichtigt der einheitliche Prozentsatz die unterschiedlichen Gemeindegrößen nicht und stellt in bevölkerungsreichen Gemeinden (etwa in den zwei Großstädten) durch die dort sehr

<sup>1</sup> Die Regelung im Wortlaut ist unter <http://sh.mehr-demokratie.de> verlinkt. Eine genauere Untersuchung und Bewertung sowie Details zu den Regelungen anderer Bundesländer finden sich im Volksentscheidsranking 2010 von Mehr Demokratie, erreichbar unter <http://www.mehr-demokratie.de>.

hohen absoluten Zahlen an zu sammelnden Unterschriften eine unverhältnismäßig hohe Hürde dar.

- Bei Korrekturbegehren (Begehren, die sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richten) beträgt die Frist von Veröffentlichung des Beschlusses bis Einreichung des Begehrens und damit zum Sammeln aller nötigen Unterschriften **sechs Wochen**.
- Ein Bürgerentscheid ist nur dann erfolgreich im Sinne des Begehrens, wenn nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden im Sinne der Vorlage entscheidet, sondern zugleich diese Mehrheit auch mindestens 20 Prozent der Gesamtzahl aller Stimmberechtigten ausmacht (**20-Prozent-Zustimmungsquorum**).

## Wirkungen

**Beteiligungswirkung:** Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die Möglichkeit, sich ergänzend zu Wahlen sachbezogen politisch zu beteiligen. Damit können Bürgerinnen und Bürger sich politisch einmischen und etwas bewirken, sind also weniger ohnmächtig zwischen den Wahlen. Sie können mittels Bürgerbegehren und Bürgerentscheid differenzierter ihren politischen Willen äußern und erfahren eigenes politisches Handeln als demokratisch wirksam.

**Neue politische Kultur:** Mitunter – und abhängig von der Praxis – herrscht eine neue, kommunikativere politische Kultur. Im Vorfeld von politischen Entscheidungen wird von Seiten der Gemeinde mehr und besser informiert und die Bevölkerung verstärkt einbezogen. Das Risiko, per Bürgerentscheid gestoppt zu werden, wenn ein Projekt schnell und ohne Rücksprache mit der Bevölkerung durchgezogen werden soll, befördert eine verbesserte Kommunikation und Einbindung im Vorfeld (antizipative Wirkung).

**Responsivität:** Regierende beziehen die Bürger eher in den legislativen Willensbildungsprozess mit ein und es können leichter legitime Entscheidungen getroffen werden. Manche Gemeindevertretungen und Bürgermeister betonen nach Bürgerentscheiden, dass sie zukünftig mehr und besser informieren werden.

**Befriedungsfunktion:** Bürgerentscheide haben zusammen mit der „Protestfunktion“ auch eine „Befriedungsfunktion“. Wichtige Gegenstände der Gemeindepolitik werden den parteipolitischen Argumentationsmustern entzogen und auch aus Wahlkämpfen heraus gehalten. Damit stehen bei Wahlkampfdebatten Personen und die Leitlinien der Politik verstärkt im Vordergrund.

**Drohwirkung:** Auch der Aufforderungscharakter durch die Ankündigung von Bürgerbegehren ist gut erkennbar. So haben einige Bürgerinitiativen mit einem Begehren gedroht, um die Regierenden zum Handeln zu bewegen und hatten in der Sache einen Erfolg, ohne dass es zu einem Bürgerentscheid kam.

## II. Die Verfahren

### 1. Anzahl und Verfahrensstand

Beim Verfahrensstand werden sechs Modi unterschieden:

- **Nicht eingereicht:** Die Bürgerinitiative hat das Bürgerbegehren nicht eingereicht
- **Zurückgezogen:** Das Bürgerbegehren wurde zurückgezogen
- **Unzulässig:** Das Verfahren wurde für unzulässig erklärt
- **Von der Gemeindevertretung (GV) übernommen:** Die Gemeindevertretung hat das Anliegen des Bürgerbegehrens auch ohne Durchführung einer Volksabstimmung selbst beschlossen
- **Abstimmung fand statt:** Die Abstimmung hat stattgefunden. Sie kann durch die Bevölkerung („Bürgerbegehren“) oder durch die Gemeindevertretung („Ratsreferendum“) eingeleitet werden
- **Offen:** Das Bürgerbegehren wurde eingereicht, der Ausgang ist jedoch noch offen (nur die letzten Jahre)

Die Auswertung ergab für Schleswig-Holstein eine Anzahl von insgesamt 347 direktdemokratische Verfahren, von denen 169 zur Abstimmung gelangten. Diese Zahlen stellen die Mindestzahl aller Verfahren in Schleswig-Holstein dar. Verfahren aus den Jahren vor 2005, deren Ausgang unbekannt oder nicht mehr zu rekonstruieren ist oder in denen nur ein Begehren angekündigt war, wurden nicht mitgezählt und werden im Folgenden auch nicht betrachtet.<sup>2</sup>

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Verfahrensstand und die Anzahl der direktdemokratischen Verfahren auf kommunaler Ebene (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und Ratsreferenden) seit dem 1. April 1990:

---

<sup>2</sup> Dies ermöglicht auch die bessere Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern. Dennoch bemüht sich Mehr Demokratie, diese Fälle nachzurecherchieren und dadurch die Datenqualität zu verbessern.

Tabelle 1: Direktdemokratische Verfahren in Schleswig-Holstein: Anzahl von Bürgerbegehren und Ratsreferenden (Stand: 31.12.2010)

Jahr	Nicht eingereicht		Zurückgezogen		Unzulässig		Vom GR übernommen		Abstimmung fand statt		Offen		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1990	1	6,3	1 <sup>K</sup>	6,3	5	31,3	1	6,3	8	50,0			16	4,6
1991			1 <sup>K</sup>	3,7	10	37,0	3	11,1	13	48,1			27	7,8
1992	1	5,6			7	38,9	2	11,1	8	44,4			18	5,2
1993					5	22,7	4	18,2	13	59,1			22	6,3
1994					6	30,0			14	70,0			20	5,8
1995					9	36,0	1	4,0	15	60,0			25	7,2
1996					3	18,8	3	18,8	10	62,5			16	4,6
1997					6	40,0			9	60,0			15	4,3
1998					2	28,6	2	28,6	3	42,9			7	2,0
1999	1	11,1			1	11,1	3	33,3	4	44,4			9	2,6
2000							1	50,0	1	50,0			2	0,6
2001			1	8,3	2	16,7			9	75,0			12	3,5
2002					3	50,0	1	16,7	2	33,3			6	1,7
2003	1	6,3			8	50,0	3	18,8	4	25,0			16	4,6
2004	4	23,5	2 <sup>KK</sup>	11,8	4	23,5	2	11,8	5	29,4			17	4,9
2005	4	25,0	3 <sup>KKK</sup>	18,8	5	31,3	1	6,3	3	18,8			16	4,6
2006			1 <sup>K</sup>	7,1	4	28,6	1	7,1	5	35,7	3	21,4	14	4,0
2007	1	5,6			1	5,6	1	5,6	3	16,7	12	66,7	18	5,2
2008					3	27,3			1	9,1	7	63,6	11	3,2
2009	1	2,8	1 <sup>K</sup>	2,8	4	11,1	3	8,3	19	52,8	8	21,6	36	10,4
2010					1	4,2	1	4,2	20	83,3	2	12,5	24	6,9
<b>Gesamt</b>	<b>14</b>	<b>4,0</b>	<b>10</b>	<b>2,9</b>	<b>89</b>	<b>25,6</b>	<b>33</b>	<b>9,5</b>	<b>169</b>	<b>48,6</b>	<b>32</b>	<b>9,5</b>	<b>347</b>	<b>100</b>

Anmerkungen: Auch Ratsreferenden wurden mitgezählt.

Abkürzungen: abs. = absolute Zahlen, K: es wurde ein Kompromiss erzielt und das Begehren faktisch zurückgezogen. BI = Bürgerinitiative, BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid, GV = Gemeindevertretung

## Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden

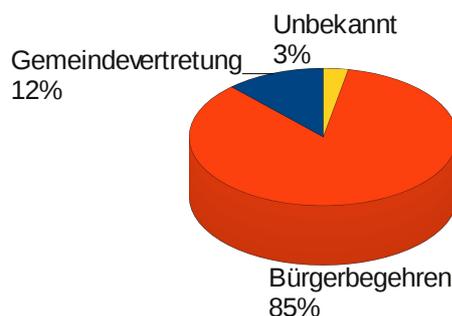
In Schleswig-Holstein kann neben der Bevölkerung auch die Gemeindevertretung einen Bürgerentscheid ansetzen („Ratsreferendum“). Mitunter beschließen Gemeindevertretungen, dass wichtige Entscheidungen vom Souverän selbst entschieden werden sollen.

Die Auswertung der insgesamt 347 Verfahren ergab, dass 24 von ihnen Ratsreferenden und 318 Bürgerbegehren waren, was bedeutet, dass das Verhältnis von Bürgerbegehren zu Ratsreferenden 13:1 betrug (zum Vergleich: Bayern: 22:1). Der Verfahrenstyp von fünf Begehren ist dabei unbekannt.

Jedes Ratsreferendum führt in der Regel auch zum Entscheid, da die Gemeindevertretung ihr eigenes Begehren nicht für unzulässig erklären wird und ein Ratsreferendum auch sonst keine Hürden, wie etwa eine bestimmte Anzahl von Unterschriften, nehmen muss. Von den Bürgerbegehren führten nur 143, also mit 45 Prozent weniger als die Hälfte, auch zu einem Bürgerentscheid, was nochmals verdeutlicht, wie hoch die Hürden für Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein sind.

Von den 169 Abstimmungen wurden also 21 per Ratsreferendum (drei erledigten sich vor Abstimmung) und 143 per Bürgerbegehren initiiert (fünf unbekannt). Dies bedeutet, dass 12 Prozent aller Abstimmungen in Schleswig-Holstein von der Gemeindevertretung und 85 Prozent der Abstimmungen durch Bürgerbegehren initiiert wurden (siehe folgende Abbildung). Dies entspricht einem Verhältnis von ca. 6:1.

Abbildung 1: Auslöser von Abstimmungen in Schleswig-Holstein (Zeitraum: 1.04.1990-31.12.2010)



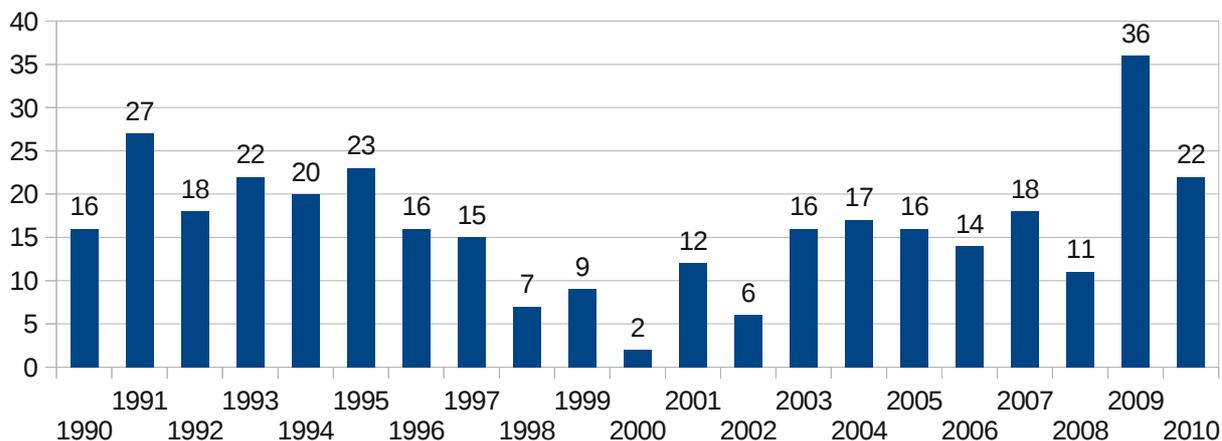
Anmerkung: Gesamtzahl n = 169

Festgehalten werden kann, dass kommunale Volksabstimmungen zum größten Teil ein Instrument der Bürgerinnen und Bürger sind und von diesen initiiert werden. Auch bei den Ratsreferenden ist davon auszugehen, dass viele von ihnen nicht nur auf Entscheidungsschwierigkeiten innerhalb der Gemeindevertretung, sondern auch auf Forderungen aus der Bevölkerung zurückgehen. Abstimmungen sind jedoch nicht nur für Bürgerinnen und Bürger wichtig, sondern haben auch für Gemeindevertretungen eine wichtige Rückmeldungs- und Befriedigungsfunktion.

### Anzahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren

Betrachtet man die Gesamtanzahl der jeweils pro Jahr neu eingeleiteten Bürgerbegehren, so ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 2: Anzahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren in Schleswig-Holstein im Jahresvergleich



Anmerkung: Gesamtzahl n = 347.

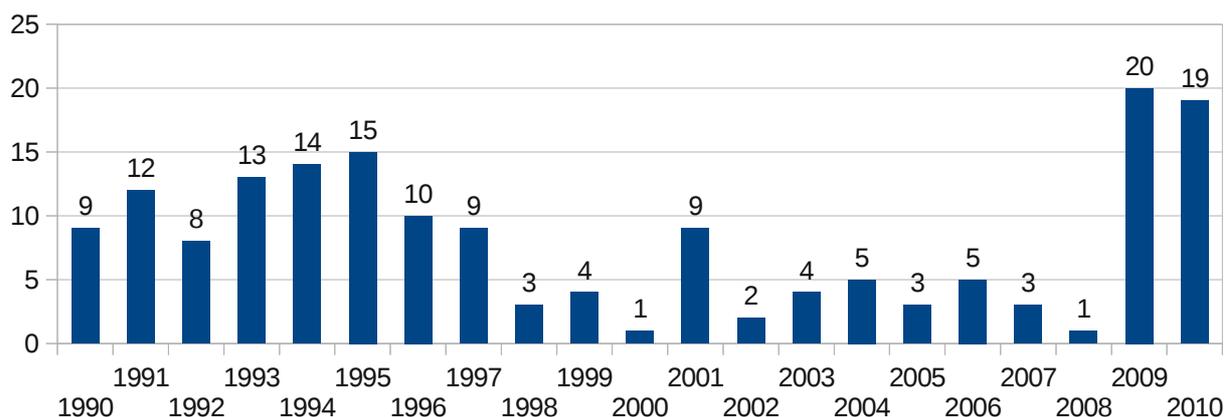
Durchschnittlich fanden 16,5 **Verfahren** pro Jahr statt. Die Abbildung verdeutlicht, dass das neue direktdemokratische Instrument der Bürgerbegehren in den ersten 7 Jahren der Praxis mit knapp 20 Verfahren pro Jahr zunächst gut angenommen wurde. Die hohen Zahlen der ersten 6 Jahre lassen sich möglicherweise mit einem „Themenstau“ bzw. dessen Abbau nach Einführung der Bürgerbegehren erklären, die niedrigen Zahlen um das Jahr 2000 herum mit einer möglichen Frustration der Bürgerinnen und Bürger nach häufigem Scheitern von Verfahren an Quoren und Unzulässigkeit. Nach der Reform von 2000 (Senkung des Zustimmungsquorums von 25% auf

20%) stieg die Verfahrenszahl zwar wieder an, blieb jedoch insgesamt noch unter dem vorherigen Niveau. Der auffällige Boom 2009 mit 36 neu eingeleiteten Verfahren liegt in den zahlreichen Begehren zum Bau von Windkraftanlagen (20 Verfahren) in diesem Jahr begründet, dasselbe gilt auch für das Jahr 2010 mit 22 (davon WKA: 16) neu eingeleiteten Verfahren. Abzüglich der Verfahren zu Windkraftanlagen zeigen die Jahre 2009 und 2010 nur noch eine durchschnittliche bzw. sogar niedrige Zahl an Verfahren (16 bzw. 6 Verfahren).

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Zahl der **Abstimmungen** ergibt sich ein ähnliches Bild (siehe folgende Abbildung): Nach relativ hohen Zahlen in den Anfangsjahren kam es zum Jahr 2000 hin zu einem Einbruch, auch danach stiegen die Zahlen nicht wieder auf das alte Niveau. Im relativen Vergleich der beiden Grafiken lässt sich ablesen, dass es auch nach der Senkung des Zustimmungsquorums im Jahr 2000 immer noch zu deutlich weniger durch erfolgreiche Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheiden kam als vor 2000. In den Jahren 2009 und 2010 fanden so viele Abstimmungen wie noch nie statt, mindestens 7 davon sind allerdings nicht durch Bürgerbegehren, sondern durch Beschluss der Gemeindevertretung ausgelöst und insgesamt 10 wurden parallel zur Bundestagswahl durchgeführt. Auch fanden in diesen beiden Jahren 32 der insgesamt 33 Bürgerentscheide zu Windkraftanlagen statt.

Bei Betrachtung des kompletten Zeitraums fanden durchschnittlich 8,1 Abstimmungen pro Jahr statt, nur jedes zweite Verfahren führt also auch zu einer Abstimmung.

Abbildung 3: Anzahl Abstimmungen in Schleswig-Holstein im Jahresvergleich



Anmerkung: Gesamtzahl  $n = 169$ .

Vor 2000 scheiterten noch 17 Abstimmungen unecht am Zustimmungsquorum, nach der Quorumssenkung 2000 nur noch 7. Vor allem im Vergleich der Abbildungen 2 und 3 wird jedoch deutlich, dass es trotzdem zu deutlich weniger Abstimmungen pro Verfahren kommt.

Die relativ hohen Abstimmungszahlen der Jahre 2009 und 2010 sind neben den oben genannten Themen auf die sehr stark gestiegene Zahl der Bürgerbegehren zum Thema Windkraftanlagen zurückzuführen.

Insgesamt wird im chronologischen Vergleich deutlich, dass das direktdemokratische Instrument der Bürgerbegehren und -entscheide seit 1990 gut angenommen, zum Jahr 2000 hin fast nicht mehr und nach der Kommunalrechtsreform allmählich wieder vermehrt genutzt wurde. Vor allem die letzten beiden Jahre scheinen einen neuen Aufwärtstrend zu setzen, was jedoch erst im Rückblick auf Grundlage der Verfahrensergebnisse und der weiteren Entwicklung fundiert bewertet werden kann.

## 2. Die Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße

Von großem Interesse ist, ob sich Unterschiede zwischen Gemeinden mit hoher und niedriger Bevölkerungszahl beobachten lassen. Wie häufig finden Bürgerbegehren in kleinen und großen Kommunen statt? Gibt es Unterschiede?

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Gemeindegröße:

Tabelle 2: Die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl (Zeitraum: 1.04.1990-31.12.2010)

Einwohnerzahl der Gemeinden	Bürgerbegehren	
	Anzahl	in Prozent
Bis 2.000	151	43,5
von 2.001 bis 10.000	93	26,8
von 10.001 bis 30.000	70	20,2
von 30.001 bis 50.000	15	4,3
von 50.001 bis 100.000	11	3,2
über 100.000	7	2,0
<b>Gesamt erfasst</b>	<b>347</b>	<b>100,0</b>

Anmerkungen: Von 347 Bürgerbegehren liegen vollständige Daten vor. Die Prozentwerte sind gerundet.

Die Auswertung ergab, dass über 70 Prozent aller Bürgerbegehren in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern stattfinden. Nach Gemeinden fanden jedoch die meisten Bürgerbegehren in Gemeinden über 10.000 Einwohnern statt: Pinneberg (sieben Bürgerbegehren), gefolgt von Lübeck, Ahrensburg und Barsbüttel (je sechs Bürgerbegehren).

Wenn die Häufigkeit in Abhängigkeit von der Anzahl der verschieden großen Gebietskörperschaften (relative Häufigkeit) betrachtet wird, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 3: Die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl und Anzahl der verschieden großen Gemeinden

Einwohnerzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Verfahren	Begehren pro Gemeinde/Jahr	Alle ... findet durchschnittlich in einer Gemeinde ein Verfahren statt
Bis 2.000	902	151	0,008	125,4 Jahre
Von 2.001 bis 10.000	159	93	0,029	35,9 Jahre
Von 10.001 bis 20.000	35	45	0,063	16,3 Jahre
Von 20.001 bis 30.000	10	25	0,135	8,4 Jahre
Von 30.001 bis 50.000	5	15	0,150	7,0 Jahre
Von 50.001 bis 100.000	3	11	0,183	5,7 Jahre
Über 100.000	2	7	0,175	6,0 Jahre
<b>In Gemeinden gesamt</b>	<b>1.116</b>	<b>347</b>	<b>0,016</b>	<b>67,5 Jahre</b>
<b>In Landkreisen gesamt</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>0,014</b>	<b>77,0 Jahre</b>

Anmerkung: Für 351 Begehren lagen Bevölkerungsdaten der 1.116 Gemeinden und 11 Landkreise vor.

Insgesamt zählt Schleswig-Holstein 1.116 Städte und Gemeinden sowie 11 Landkreise. Wie die Tabelle zeigt, fanden von insgesamt 347 Bürgerbegehren sieben in den beiden Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern – Kiel und Lübeck – statt. Damit ist in diesen großen Städten etwa alle sechs Jahre mit einem Bürgerbegehren zu rechnen; in kleineren Gemeinden bis 2.000 Einwohnern hingegen nur alle 125,4 Jahre. Durchschnittlich findet in einer Gemeinde alle 67,5 Jahre, in einem Landkreis alle 77 Jahre ein Begehren statt.

Verglichen mit Hamburg (alle 1,5 Jahre) oder Bayern (alle 14 Jahre)<sup>3</sup> ist eine deutlich geringere Verfahrenshäufigkeit festzustellen.

Wie die Tabelle 3 zeigt, nimmt die relative Häufigkeit eines Bürgerbegehrens mit zunehmender Einwohnerzahl insgesamt zu, in größeren Städten findet also vergleichsweise häufiger als in kleineren Gemeinden ein Begehren statt (für die beiden Großstädte Kiel und Lübeck ist die Fallzahl noch zu gering, um hier verlässliche Aussagen treffen zu können).

Das Ergebnis, dass in größeren Städten verhältnismäßig mehr Bürgerbegehren gestartet werden als in kleineren Gemeinden, konnte auch in anderen Bundesländern beobachtet werden. Dies dürfte folgende Gründe haben:

- In kleinen Gemeinden ist oft eine andere politische Kultur zu beobachten: Es gibt mehr direkte Kontakte und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politikern als in größeren Städten. Oft kennt man sich in kleinen Gemeinden persönlich und kann Probleme direkt ansprechen und Lösungen suchen. Jedoch finden sich auch hier – wie die Bürgerbegehren zur Windenergie der Jahre 2009 und 2010 zeigen – einige Fälle von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.
- Vereine in kleinen Gemeinden sind sehr wichtig und in der Regel in der Gemeindevertretung repräsentiert oder auf anderem Wege an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt.
- Insgesamt sind die Einflusskanäle auf die „etablierte“ Politik in kleineren Gemeinden besser ausgebaut, so dass sich Bürgerbegehren oftmals erübrigen.
- Ein weiterer Grund sind die mit der Einwohnerzahl zunehmenden Probleme und möglichen Konfliktbereiche wie etwa die größere Zahl öffentlichen Infrastruktureinrichtungen (zum Beispiel Bäder, Kindergärten, Schulen), so dass in größeren Gemeinden und Städten auch mehr Bürgerentscheidungs-Themen vorhanden sind.

### 3. Unzulässige Bürgerbegehren

89 von 347 Bürgerbegehren wurden im betrachteten Zeitraum für unzulässig erklärt. Damit betrug die gesamte Unzulässigkeitsquote 25,6 Prozent. Dass diese nicht an die geringe Unzulässigkeitsquote etwa Bayerns (15,5 Prozent) heranreicht, liegt vor allem am umfangreicheren Themenausschlusskatalog<sup>4</sup> sowie (vor allem für die 55 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von über 10.000) am starren 10-Prozent-Unterschriftenquorum. In Bayern ist der Ausschlusskatalog auf ein Mindestmaß beschränkt, so ist etwa die Bauleitplanung zulässig und das Unterschriftenquorum sinkt mit zunehmender Gemeindegröße von zehn auf drei Prozent, um die hohen absoluten Zahlen in einwohnerstarken Gemeinden zu berücksichtigen.

In anderen Bundesländern mit noch umfassenderem Themenausschlusskatalog oder höherem Unterschriftenquorum ist die Unzulässigkeitsquote noch höher. Beispielsweise liegt sie in Baden-Württemberg auch seit der Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2005 immer noch bei

<sup>3</sup> Vgl. Bayerischer Bürgerbegehrensbericht, 2010: <http://www.mehr-demokratie.de/buergerentscheide-in-bayern.html>

<sup>4</sup> Vgl. Positionspapier Nr. 12 unter: <http://mehr-demokratie.de/positionen.html>.

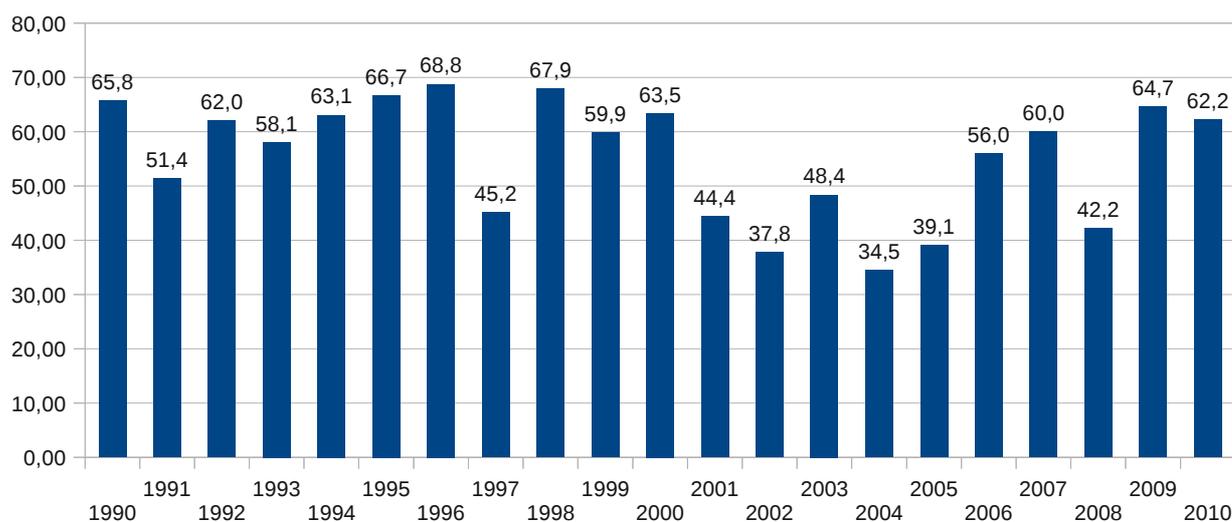
30,4 Prozent. In anderen Ländern liegt sie noch höher, etwa in Mecklenburg-Vorpommern (57 Prozent) oder im Saarland (50 Prozent).

Dass auch in Ländern wie Bayern immer wieder Bürgerbegehren wegen formaler Fehler für unzulässig erklärt werden, ist auch darauf zurückzuführen, dass die Initiativen keine Beratung (zum Beispiel bei Mehr Demokratie e.V. ([www.mehr-demokratie.de/beratung.html](http://www.mehr-demokratie.de/beratung.html)) in Anspruch genommen haben: Von den 27 Verfahren in Schleswig-Holstein, bei denen die Gründe für die Unzulässigkeit bekannt sind, handelt es sich nur in fünf Fällen um ein Scheitern am Unterschriftenquorum (und diese alle in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von über 10.000), in den anderen Fällen hätte eine Beratung die Unzulässigkeitsgefahr im Vorfeld aufzeigen können.

#### 4. Die Abstimmungsbeteiligung

Von insgesamt 118 kommunalen Abstimmungen ist die Abstimmungsbeteiligung bekannt. Im Jahresdurchschnittsvergleich ergibt sich dabei folgendes Bild:

Abbildung 4: Abstimmungsbeteiligung insgesamt bei Bürgerentscheiden in Schleswig-Holstein im Jahresvergleich



Im gesamten Untersuchungszeitraum seit 1990 lag die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei 57,00 Prozent. Stieg sie bis 1996 auf einen Spitzenwert von 68,76 Prozent, so nahm sie über das Jahr 2000 hinweg bis 2004 ab, von wo an sie wieder eine steigende Tendenz aufweist.

Nach Gemeindegröße differenziert ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 4: Abstimmungsbeteiligung im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl (Zeitraum: 1.04.1990-31.12.2010)

Einwohnerzahl der Gemeinde / Stadt	Anzahl der Abstimmungen	Fälle mit bekannter Abstimmungsbeteiligung	Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung	Zum Vergleich: Bayern
Bis 2.000	86	54	<b>72,4 %</b>	65,3 %
Von 2.001 bis 5.000	19	13	<b>56,7 %</b>	56,9 %
Von 5.001 bis 10.000	24	21	<b>48,0 %</b>	51,3 %
Von 10.001 bis 30.000	31	24	<b>39,7 %</b>	42,6 %
Von 30.001 bis 50.000	5	3	<b>28,7 %</b>	43,0 %
Von 50.001 bis 100.000	2	2	<b>23,0 %</b>	31,9 %
Über 100.001	2	2	<b>37,8 %</b>	30,2 %
<b>Gesamt</b>	<b>169</b>	<b>118</b>	<b>57,0%</b>	

Die Auswertung bestätigt bisherige Forschungsergebnisse in anderen Bundesländern wie etwa Bayern: Es konnte nachgewiesen werden, dass mit zunehmender Gemeindegröße die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden deutlich sinkt.

Während diese in den kleineren Gemeinden überdurchschnittlich hoch ist (Beispiel: Unter 2.000 Einwohnern 72,4 Prozent), beträgt sie in größeren Städten ab 50.000 Einwohnern 23 Prozent und darunter.

Auch bei Kommunalwahlen lässt sich das Phänomen der sinkenden (Wahl-)Beteiligung bei zunehmender Gemeindegröße beobachten, was darauf hindeutet, dass es sich um dieselben Ursachen handeln könnte: In größeren Gemeinden und Städten ist die Anonymität größer und die Informationswege sind länger. Zudem müssen Bürgerentscheide in Großstädten mit anderen Informations- und Freizeitangeboten konkurrieren, während sie in kleinen Gemeinden oft das beherrschende Thema sind und sehr viele Menschen mobilisieren. Für brisante Themen können dagegen oft überdurchschnittliche Abstimmungsbeteiligungen beobachtet werden.

Diese Erkenntnisse gelten analog auch für die Hürde des Unterschriftenquorums bei Bürgerbegehren: Initiativen in Ballungsgebieten sind bei einem relativen prozentualen Quorum durch die hohen absoluten Zahlen im Vergleich zu dünner besiedelten Gemeinden zusätzlich benachteiligt.

Was die Wahlbeteiligung insgesamt angeht, sticht ins Auge, dass sie entgegen der stark sinkenden Tendenz bei Kommunalwahlen (1998: 62,8%, 2003: 54,5%, 2008: 49,4%) bei den kommunalen Abstimmungen bis ins Jahr 2000 relativ stabil blieb, dann absackte und in den letzten 5 Jahren des Betrachtungszeitraums wieder stark zunahm. Offenbar werden kommunale Abstimmungen bei den Bürgerinnen und Bürgern als Instrument der Einflussnahme auf Kommunalpolitik zunehmend besser als die kommunalen Wahlen angenommen.

## 5. Ergebnisse der Abstimmungen

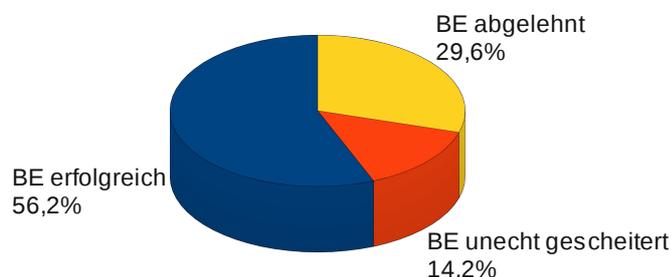
Untersucht wurde ferner, welche Ergebnisse die kommunalen Abstimmungen hatten. Möglich sind:

- Bei Bürgerbegehren:
  - Noch offen bzw. nicht eingereicht,
  - positiv erledigt durch die Gemeindevertretung, zurückgezogen und Kompromiss,
  - für unzulässig erklärt.
- Falls das Bürgerbegehren erfolgreich war und es zu einem Bürgerentscheid kam:
  - Entscheid im Sinne des Begehrens (erfolgreich),
  - Entscheid nicht im Sinne des Begehrens (gescheitert) sowie
  - die Mehrheit, aber das Zustimmungsquorum nicht erreicht (unecht gescheitert)

Oftmals kommt es auch zu besonderen Situationen, wenn etwa das Begehren zwar zunächst formal scheitert, aber schließlich trotzdem von der Gemeindevertretung materiell umgesetzt oder durch ein Ratsreferendum zur Abstimmung gebracht wird.

Bei Betrachtung des gesamten Untersuchungszeitraum ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

Abbildung 5: Ergebnisse der Abstimmungen (Bürgerentscheide und Ratsreferenden) (Zeitraum: 1.04.1990-31.12.2010)



Anmerkung: Die Fallzahl betrug  $n = 169$ .

In 70,4 Prozent der Abstimmungen wurden die Vorlagen der Initiativen (bei Bürgerentscheiden) bzw. der Gemeindevertretungen (bei Ratsreferenden) bestätigt, wobei insgesamt 56,2 Prozent auch das Zustimmungsquorum erreichten und 14,2 Prozent am Zustimmungsquorum scheiterten. In 29,6 Prozent der Abstimmungen wurden die Vorlagen mehrheitlich abgelehnt.

### Auswirkungen des Abstimmungsquorums

Für den Erfolg eines Bürgerentscheids ist neben der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen gleichzeitig eine Mindestanzahl an Stimmen für das Bürgerbegehren (Zustimmungsquorum) zu erfüllen:

- Von 1990-2000 betrug dieses 25 Prozent,
- 2001 wurde das Quorum auf 20 Prozent gesenkt.

Zustimmungsquoren werden von Mehr Demokratie e.V. abgelehnt. In der Schweiz und nahezu allen Bundesstaaten der USA mit langjähriger direktdemokratischer Tradition und Erfahrung gibt es keine Zustimmungsquoren; sie werden als kommunikationsfeindlich angesehen. Politisches

Engagement darf nicht durch die Hürde eines Abstimmungsquorums künstlich ausgebremst werden. Ziel direktdemokratischer Verfahren sollte es sein, Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Teilnahme und Mitbestimmung zu ermuntern.<sup>5</sup>

Wie oben gezeigt wurde, erreichten bislang in Schleswig-Holstein 25 der 169 Abstimmungen (15 Prozent), welche die Mehrheit der Stimmen erhielten, das Quorum nicht. Dies bedeutet, dass das Begehren scheiterte, obwohl es die Mehrheit der Stimmen erreichte, hier sprechen wir von „unechtem Scheitern“. Dadurch entsteht die Gefahr einer steigenden Frustration bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Betrachtet man dieses Ergebnis differenziert nach Gemeindegröße und nach den beiden Zeiträumen mit unterschiedlich hohem Zustimmungsquorum, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 5a: Abstimmungsquorum und Gemeindegröße (Zeitraum: 1.04.1990-31.12.2000) - Auswirkungen des **25-Prozent-Zustimmungsquorums**

Gemeindegröße (Einwohner)	Quorum	Abstimmungen	
		Anzahl	Unecht gescheitert
Bis 5.000	25 %	60	2,4% (4)
Von 5.001 - 10.000	25 %	12	25% (3)
Von 10.001 - 50 000	25 %	23	30,4% (7)
Von 50 001 - 100 000	25 %	2	100% (2)
Über 100 001	25 %	1	100% (1)
<b>Gesamt</b>		<b>98</b>	<b>17 (17,4 %)</b>

Tabelle 5b: Abstimmungsquorum und Gemeindegröße (Zeitraum: 1.01.2001-31.12.2010) - Auswirkungen des **20-Prozent-Zustimmungsquorums**

Gemeindegröße (Einwohner)	Quorum	Abstimmungen	
		Anzahl	Unecht gescheitert
Bis 5.000	20 %	45	1 (2,2 %)
Von 5.001 - 10.000	20 %	12	1 (8,3 %)
Von 10.001 - 50 000	20 %	13	5 (38,5 %)
Von 50 001 - 100 000	20 %	0	-
Über 100 001	20 %	1	0 (0 %) <sup>6</sup>
<b>Gesamt</b>		<b>71</b>	<b>7 (9,9 %)</b>

Folgendes ist aus den Tabellen ersichtlich:

- Das gesenkte Quorum führte insgesamt zu weniger unecht gescheiterten Abstimmungen (9,9 Prozent nach 2001 gegenüber 17,4 Prozent vor 2001).
- Das Zustimmungsquorum in kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner wurde nahezu immer erreicht – hier gibt es auch keinen Unterschied zwischen dem 25- und dem 20-Prozent-Quorum.
- Ab einer Gemeindegröße von 5.000 Einwohnern wird das Zustimmungsquorum immer mehr zum Problem, was an der sinkenden Abstimmungsbeteiligung (vgl. die Ausführungen oben) liegt.
- Als besonders problematisch erwies sich sowohl das 25- als auch das 20-Prozent-Zustimmungsquorum in allen Gemeinden und Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern, wo von 1990-2000 insgesamt 10 von 26 (37,5 Prozent) aller Abstimmungen am Zustimmungsquorum scheiterten. Von 2001-2010 scheiterten 5 von 14 (35,7 Prozent)

<sup>5</sup> Vergleiche ausführlicher hierzu das Positionspapier Nr. 8: [www.mehr-demokratie.de/positionen.html](http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html)

<sup>6</sup> Diese Zahl ist kaum aussagekräftig, da nur ein einziges Verfahren stattfand.

„unecht“. Dies bedeutet, dass auch ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent vor allem in größeren Gemeinden Probleme bereitet und die Zahl der gültigen Abstimmungen nicht signifikant erhöht.

- Insgesamt ist der Gesetzgeber aufgefordert, diese Ungleichbehandlung zu beseitigen, Quoren weiter zu senken bzw. ganz abzuschaffen oder zumindest vom Prinzip starrer Prozentquoren abzukommen. In der Schweiz und den Staaten der USA sind Zustimmungsquoren nicht vorgesehen.

### III. Die Inhalte / Themenbereiche

Von besonderem Interesse ist, zu welchen Themen Bürgerbegehren initiiert werden. Gibt es besondere Schwerpunkte? Die erfassten Bürgerbegehren wurden einer der folgenden Kategorien zugeordnet:

- Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne)
- Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (betrifft zum Beispiel den Bau von Bürgerhäusern, Strom- oder Gasversorgung, Trinkwasserversorgung)
- Sozial- und Bildungseinrichtungen (betrifft Schulen, Schwimmbäder, Kindergärten)
- Verkehrsprojekte (betrifft zum Beispiel den Bau einer Umgehungsstraße, das Einrichten einer Fußgängerzone, den Bau von Brücken)
- Entsorgungsprojekte (betrifft zum Beispiel den Bau von Müllverbrennungsanlagen oder Kanalisierungsprojekten sowie die Privatisierung von Entsorgungsanlagen)
- Wirtschaftsprojekte (betrifft zum Beispiel Firmenansiedlungen)
- Wohngebiete
- Kulturprojekte (wie bspw. Museen oder Theater)
- Mobilfunksendeanlagen
- Gebühren, Abgaben (betrifft zum Beispiel Müll- oder Parkgebühren)
- Gebietsreform
- Hauptsatzung oder andere Satzungen
- Sonstiges (betrifft zum Beispiel Straßennamen, den Aus- oder Eintritt in Verwaltungsgemeinschaften oder die Entscheidung über einen hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Bürgermeister)

Tabelle 7: Themenbereiche in Schleswig-Holstein und Bayern im Vergleich<sup>7</sup>

Themenbereich	Anzahl	Schleswig-Holstein in %
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	82	23,6
Wirtschaftsprojekte	61	17,6
Verkehrsprojekte	61	17,6
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	60	17,3
Entsorgungsprojekte	20	5,8
Kulturprojekte	12	3,5
Bauleitpläne und Wohngebiete	16	4,6
Mobilfunk	3	0,9
Sonstiges	32	9,2
<b>Gesamt</b>	<b>347</b>	<b>100,0</b>

Die Auswertung ergab, dass die Themenbereiche „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ mit 23,6 Prozent am häufigsten Gegenstand eines Begehrens war. „Wirtschaftsprojekte“, „Verkehrsprojekten“ und „öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen“ folgen mit je 17,6 Prozent. Auffallend ist der mit 4,6 Prozent extrem niedrige Anteil an Verfahren, die Bauleitplanung berühren, in Schleswig-Holstein im Vergleich zu 43,3 Prozent

<sup>7</sup> Zu Gebühren/Abgaben, Gebietsreform und Satzungen sind keine Verfahren bekannt.

bundesweit. Dies liegt daran, dass Bauleitplanung in Schleswig-Holstein als Gegenstand eines Bürgerbegehrens im Gesetz ausgeschlossen ist.

Unter „Sonstiges“ (9,2 Prozent) wurden neben Themen, die keiner Kategorie zugeordnet werden konnten, auch Verfahren zu „Gebietsreform“ (2,6 Prozent), „Hauptsatzung/andere Satzungen“ (2,6 Prozent) und „Gebühren und Abgaben“ (<1 Prozent zugeordnet).

Insgesamt wird deutlich, dass das häufigste Anliegen der Bürgerinnen und Bürger, nämlich die Bau- und Infrastrukturpolitik, durch den restriktiven Ausschlusskatalog wesentlich stärker als in anderen Bundesländern ausgebremst wird.

## Windkraftnutzung

Eine besondere Rolle spielen in Schleswig-Holstein Verfahren zu Windkraftanlagen, die je nach Auftraggeber (öffentliche Hand oder private Unternehmen) in den Kategorien „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ und „Wirtschaftsprojekte“ eingeordnet oder bei Berührung der Bauleitplanung auch in dieser Kategorie geführt werden können.

In den Jahren 2009 und 2010 lag der Anteil von Verfahren zu Windkraftanlagen mit zusammen 36 von 48 Fällen bei 75 Prozent. Dieser drastische Zuwachs gegenüber den Vorjahren (die zusammen zehn Fälle 1990-2008 machten dort nur 3 Prozent aus, von denen auch nur ein Fall zur Abstimmung gelangte) ist somit auch für den starken Anstieg der Zahl der Verfahren in den letzten beiden Jahren verantwortlich zu machen.<sup>8</sup>

In 33 der 36 WKA-Verfahren der Jahre 2009 und 2010 kam es zur Abstimmung (91,7 Prozent)<sup>9</sup>:

Tabelle 8: Abstimmungen zu Windkraftanlagen in Schleswig-Holsteins Kommunen

Intention der Abstimmungsfrage		Davon formal gewonnen	Davon formal verloren
Für Windkraftnutzung	9	5	4
Gegen Windkraftnutzung	22	15	7

*Vorhandene Datengrundlage wurde ergänzt durch weitere Recherchen: 31 Fälle bekannt, 2 Fälle unklar.*

60,6 Prozent der Abstimmungen (20 Fälle) werden formal im Sinne des Begehrens gewonnen; inhaltlich setzt sich dabei in 57,6 Prozent (19 Fälle) eine Position gegen Windkraftnutzung durch (2 Fälle unbekannt).

In den 33 Abstimmungen setzte sich in 36,4 Prozent (12 Fälle) die Position für Windkraft durch, während in 57,6 Prozent (19 Fälle) die Position gegen Windkraft eine Mehrheit fand. Zwei Fälle (6 Prozent) sind dabei unbekannt.

<sup>8</sup> Bei diesen Verfahren kam es deshalb selten zu einer Unzulässigkeit wegen Bauleitplanung, weil Windkraftanlagen in der Regel im sogenannten „Außenbereich“ nach § 35 Baugesetzbuch gebaut werden, für den andere gesetzliche Regelungen gelten.

<sup>9</sup> Diese stark überdurchschnittlich hohe Zahl erklärt sich zum einen durch den Anteil an Ratsreferenden, zum anderen an der offenbar sehr hohen Mobilisierungswirkung der Windkraftthematik.

## IV. Resümee und Reformbedarf

21 Jahre Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein haben gezeigt, dass das Instrument durch die Bürgerinnen und Bürger maßvoll und verantwortungsbewusst eingesetzt wird. Die Kommunalpolitik wurde durch 347 direktdemokratische Verfahren belebt, viele Handlungsoptionen und politischen Alternativen wurden dadurch öffentlich und intensiv diskutiert. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürger konnten sich aktiv zu Sachthemen in die Politik einbringen und besaßen echte und bürgerfreundliche Mitspracherechte, die dort mehr Gespräche und „mehr Demokratie“ ermöglicht haben.

Doch direkte Demokratie mit ihren Instrumenten des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids ist kein Selbstzweck. In Zeiten, in denen sich viele Menschen von der Politik abwenden oder oft behauptet wird, dass es aus Sachzwängen heraus keine Alternative zum derzeitigen politischen Handeln gibt, ist es zur Belebung der Demokratie besonders wichtig, Mitbestimmung, politische Beteiligung und Gestaltungsmacht konkret zu erleben. Die Erfahrung von Wirksamkeit demokratischer Partizipation muss gezielt gefördert werden, um Demokratieverdrossenheit und politischer Frustration entgegenzuwirken.

In Schleswig-Holstein ist dies bislang in 347 Bürgerbegehren und 169 Abstimmungen geschehen. Deutlich ist: 21 Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheide haben sich insgesamt positiv auf die lokale Demokratie ausgewirkt.

### Reformbedarf

Die Analyse hat aber auch gezeigt, dass die Regelungen in Schleswig-Holstein nicht (mehr) die besten sind. Zur Folge hat dies, dass es deutlich weniger Praxis als z.B. in Bayern und Nordrhein-Westfalen gibt. In Schleswig-Holstein sind wichtige Themen – vor allem der Bereich der Bauleitplanung, einem zentralen Instrument der kommunalen Selbstverwaltung – von vornherein ausgeschlossen. Außerdem verhindern die existierenden Quoren gerade in Ballungsgebieten mehr Praxis und Anwendungsfälle.

Abschließend lässt sich Reformbedarf vor allem in folgenden vier Punkten konstatieren:

- *Staffelung der Unterschriftenquorenhöhe nach Gemeindegröße*, um die Ungleichbehandlung bevölkerungsreicherer Gemeinden infolge unverhältnismäßig hoher absoluter Zahlen an zu sammelnden Unterschriften durch das starre prozentuale Quorum von 10% zu verringern. Hier könnte Bayern Vorbild sein: Ein Quorum von 10% für alle Gemeinden bis zu einer Einwohnerzahl bis 10.000 (dies wären 1.061 der 1.116 Gemeinden Schleswig-Holsteins), während die Quoren der 55 größeren Gemeinden nach Einwohnerzahl bis auf 5% herunter gestaffelt werden.
- *Abschaffung der Zustimmungsquoren*, um Frustration und Demokratieverdrossenheit infolge unechten Scheiterns durch Förderung demokratischer Wirksamkeitserfahrungen entgegenzuwirken. Auch hier muss – wie im Parlament – das Prinzip gelten, dass in einer demokratischen Abstimmung durch eine einfache Mehrheit der Stimmen die Mehrheit der an der Sachfrage Interessierten über diese entscheidet. Durch Zustimmungsquoren wirken jedoch oftmals nicht abgegebene Stimmen effektiv als Nein-Stimmen, ohne dass die entsprechenden Bürgerinnen und Bürger sich auch wirklich dafür entschieden haben.
- *Verbesserung der Beratungsmöglichkeiten*, um die Unzulässigkeitsquote zu verringern. Durch das Angebot und die Bewerbung der kostenlosen Beratung im Vorfeld eines Bürgerbegehrens ließe sich die Unzulässigkeitsquote erheblich senken. Damit ließe sich

nicht nur der durch die Durchführung ohnehin unzulässiger Bürgerbegehren anfallende Bürokratieaufwand reduzieren, sondern auch einer Frustration der Initiativen vorbeugen.

- *Reduzierung des Thementauschlusskataloges*, um nach 20 Jahren erfolgreicher Praxis direkter Demokratie in Schleswig-Holstein unberechtigte Vorbehalte und Misstrauen gegenüber dem kommunalen Souverän aufzugeben. Es hat sich deutlich gezeigt, dass die Instrumente der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene eine verantwortungsvoll genutzte Bereicherung der repräsentativen Demokratie darstellen, die nicht länger nur auf ausgewählte Themenbereiche beschränkt sein darf.

# Volksinitiative „Für Volksentscheide ins Grundgesetz“

"Wir, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner, fordern den Landtag nach Artikel 41 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein auf, die Landesregierung zu einer Bundesratsinitiative für ein Gesetz aufzufordern, das auf Bundesebene Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide sowie Referenden einführt."

## **Begründung:**

Nachdem alle 16 Bundesländer direktdemokratische Verfahren in ihren Landesverfassungen aufgenommen haben und diese Regelungen in vielen Bundesländern verbessert worden sind, ist es auch auf Bundesebene an der Zeit, mehr direkte Demokratie zu wagen. Zusätzliche Beteiligungsrechte bringen mehr Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger bei der Entscheidung wichtiger Sachfragen. Interesse und Engagement für eine verantwortliche Willensbildung werden verstärkt. Dies belebt die Demokratie insgesamt und macht sie für die Menschen attraktiver. Neue Beteiligungsrechte müssen sich ebenso wie parlamentarische Initiativen und Entscheidungen an den Grundrechten ausrichten und der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterliegen.

Ein Gesetzentwurf der Landesregierung sollte sicherstellen, dass Initiativen und Abstimmungen zu von einer ausreichenden Zahl von Bürgern als wichtig empfundenen Fragen der Bundespolitik möglich sind. Bei der Ausgestaltung sollte Wert auf eine enge Verzahnung zwischen der repräsentativen und der direkten Demokratie gelegt werden. Volksinitiativen sollten im Bundestag und im Bundesrat behandelt werden, so dass ein frühzeitiger Dialog zwischen den parlamentarischen Organen und den Vertretern der Volksinitiative ermöglicht wird. Darüber hinaus sollte die Bestimmung Regelungen für eine ausreichende Information der Bürger vor der Abstimmung enthalten. Die Quoren und Fristen sollten möglichst bürgerfreundlich und fair ausgestaltet geregelt werden und nicht wie in manchen Bundesländern unüberwindbare Hürden errichten. Der Gesetzentwurf soll außerdem Regelungen zu Referenden enthalten. Darunter können obligatorische Volksabstimmungen im Falle von Grundgesetzänderungen bzw. Änderung von EU-Verträgen sowie fakultative (durch Unterschriftensammlung der Bürger ausgelöste) Referenden gegen beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Bundesgesetze, fallen.