

Claudine Nierth, Mehr Demokratie e.V. Bundesverband

6. Dezember 2022

Claudia Bielfeldt, BUND Schleswig-Holstein

Serpil Midyatli, SPD Schleswig-Holstein

Christian Dirschauer, SSW Schleswig-Holstein

Gregor Hackmack, Nora Circosta, Inn.it e.V. (Online-Plattform für Initiativen)

Olaf Seeling, Abstimmung 21 (Online-Plattform für Initiativen)

Michael Efler, Bürgerbegehren Klimaschutz e.V.

Ingo Ludwichowski, NABU Schleswig-Holstein

Hans-Jörg Lüth, Naturfreunde Schleswig-Holstein

Michael Burmeister, Neue Richtervereinigung Schleswig-Holstein

Jochen Rathjen, für die Attac-Gruppen Kiel, Lübeck, Itzehoe, Neumünster und Flensburg

Ulrike Fröhling, Transparency International SH-HH-HB

Maybrit Venzke, Kianusch Stender, Jusos Schleswig-Holstein

Susanne Spethmann, Luca Grimminger, DIE LINKE Schleswig-Holstein

Julian Zuber, German Zero

Gabi Ritter, Bündnis solidarische Stadt

Birte Wieda, Bürgernetzwerk „Merret reicht‘s - Aus Liebe zu Sylt“

Christel Leipersberg -Nielsen Bürgerinitiative „Merret reicht‘s Föhr“

Rainer Palm, BI Zukunft-Eiderstedt

Reinhard Knof, Bürgerinitiative gegen CO2-Endlager e.V

Philipp Austermann, Bündnis fossilfreies Flensburg

Jörg Bendmann, Betreuungsverein Liether Moor

Till Irmisch, Clara Tempel, Helmreich Eberlein, Klimabegehren Flensburg

Fraktion Die Unabhängigen in der Lübecker Bürgerschaft

## **Offener Brief an die Regierungskoalition in Schleswig-Holstein**

Sehr geehrte Abgeordnete,

mit großer Sorge haben wir den Gesetzentwurf zur Einschränkung von Bürgerbegehren in den Kommunen Schleswig-Holsteins gelesen. Wird er so verabschiedet, können nach unserer Analyse kaum noch Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein durchgeführt werden. In einer Zeit, in der inzwischen jeder Zweite an der Demokratie in Deutschland zweifelt (Umfrage Monitor September 2022), ist das genau das falsche Signal. Das Vorhaben der Regierungskoalition stößt auf großes Befremden, da es dafür nach unserer Kenntnis keine sachlich belegbaren Gründe gibt.

Seit über dreißig Jahren wird die direkte Demokratie in den Kommunen und Ländern kontinuierlich ausgebaut. Von bundesweit 8900 kommunalen Bürgerbegehren wurden in Schleswig-Holstein 588 Begehren seit 1990 eingeleitet. Von diesen kamen nur etwa 60 Prozent auch zum Entscheid. Sollte die Regierung ihr Vorhaben der Einschränkung von Bürgerbegehren umsetzen, wäre das bundesweit eine Wende in der Geschichte des Ausbaus der Beteiligungsrechte. Diese Entwicklung erzeugt daher bundesweit alarmierende Aufmerksamkeit. Deshalb hat sich dieses Bündnis zusammengeschlossen. Wir bitten Sie, von den Einschränkungen der Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein abzusehen.

## **Auswirkungen der neuen Regelungen**

Die neuen Regelungen werden dazu führen, dass Bürgerbegehren gegen eine Entscheidung des Gemeinderates überwiegend nicht mehr möglich sind. Wenn die Unterschriften bereits nach 3 Monaten eingereicht werden müssen, bleibt nach der Bildung der Initiative, Formulierung und Einreichung und der Erstellung der Kostenschätzung der Gemeinde kaum noch Zeit für das Sammeln von Unterschriften. Wenn dann noch bis zu 33 Prozent mehr Unterschriften gesammelt werden müssen, wird ein erfolgreiches Begehren fast unmöglich. Daher muss die Frist auf jeden Fall mindestens um die Zeit, die die Kommune für die Kostenschätzung benötigt, verlängert werden.

Dazu kommt, dass der Gemeinderat ein erfolgreiches Begehren nach zwei Jahren aufheben und dann Fakten schaffen kann, ohne dass die Bürger (wegen der neuen Drei-Jahres-Sperre) das Recht haben, erneut ein Bürgerbegehren einzuleiten. Das wäre das Aus für eine aktive Bürgergesellschaft.

Die neue Sperre von drei Jahren für Bürgerbegehren, die das gleiche Thema betreffen, kann zudem für die Gemeinden extrem hinderlich sein. Denn künftig könnte ein Bürgerentscheid innerhalb der schon bestehenden Sperrfrist von zwei Jahren für ändernde Beschlüsse überhaupt nicht mehr geändert werden, selbst wenn die Faktenlage sich völlig geändert hat oder ein guter Kompromiss gefunden wurde.

## **Bauleitplanungen und die geplante 2/3-Regelung**

Nach einer Auswertung der letzten vier Jahre betrafen 52 Prozent der Verfahren (45 von 87 Bürgerbegehren und Ratsreferenden) die Bauleitplanung. 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.

Die Regelung, dass Begehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse, die mit mehr als 2/3 der Stimmen gefasst werden, nicht mehr möglich sind, bedeutet eine weitere 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 B-Plan aufgestellt werden soll – und noch nicht, wie er konkret aussieht. Die von der Ministerin vorgeschlagene Regelung würde also dazu führen, dass in vielen Fällen gegen die Aufstellung eines B-Plans überhaupt keine Bürgerbegehren mehr zulässig wären.

## **Anpassung an andere Bundesländer**

Die Innenministerin Sütterlin-Waack sprach Anfang November '22 von einer „Anpassung“ der Regelungen 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 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 und Nordrhein-Westfalen. Diese Veränderungen haben durchweg dazu geführt, dass die Zahl der Bürgerbegehren gestiegen ist und die Zahl der unzulässigen Bürgerbegehren abgenommen hat. Während im restriktiven Saarland zuletzt noch 56,3% unzulässig waren, waren es im vorbildlichen Bayern nur 17,5%!

Der bundesweite Trend geht also zu mehr Verfahrenserleichterung. Gerade haben die unterschiedlichen Koalitionen in NRW und Niedersachsen erhebliche Erleichterungen von Bürgerbegehren in ihre Koalitionsverträge geschrieben.

Erfreulicherweise stieg Schleswig-Holstein nach den Reformen 2013 auf Platz 3 auf im Bundesvergleich der beteiligungsfreundlichen Verfahren. Doch jetzt soll in Schleswig-Holstein die Anpassung nach „unten“ erfolgen?

### **Zu viele Bürgerbegehren?**

In 1106 Gemeinden in Schleswig-Holstein wurden in den letzten Jahren im Durchschnitt 22 Bürgerbegehren jährlich eingeleitet. Von diesen Begehren kamen etwas mehr als die Hälfte bis zum Bürgerentscheid, weil man sich bereits im Vorfeld einigte, der Antrag vom Gemeinderat übernommen wurde, oder weil das Begehren unzulässig war. Von den tatsächlich zur Abstimmung geführten Begehren gingen etwa 60 Prozent im Sinne der Initiatoren aus, so dass insgesamt nur ein Drittel der Initiativen der Bürger dazu führte, dass die Mehrheit im Gemeinderat von den Bürgern überstimmt wurde. Das sind im Jahresschnitt also nur 8 Begehren in 1106 Gemeinden! Das kann kein Argument für zu viele Bürgerbegehren sein.

Insgesamt spricht diese Praxis in Schleswig-Holstein 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 Interessenskonflikte zu Widerständen führen, dann sind Bürgerbegehren ein hilfreiches Rechtsmittel für die Gemeinden, weil sie Konflikte rechtssicher kanalisieren und so zur Klärung und Planungssicherheit beitragen.

### **Bürgerbegehren und Planungsbeschleunigung**

Bürgerbegehren sind durch Fristen zeitlich begrenzt und können binnen weniger Monate zur schnellen Entscheidungsfindung und damit zur Planungssicherheit 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. Frühe Beteiligung verbessert die Planung und bezieht die Kompetenz der ganzen Gemeinde mit ein.

Die von der Regierung gezielt eingesetzte Bürgerbeteiligung ermöglichte beispielsweise Schleswig-Holstein eine erhebliche Verkürzung um Jahre beim Bau der Stromtrassen.

### **Klimaschutz und Bürgerbegehren**

Insbesondere für die Klimaschutzpolitik ist eine Verschlechterung der Bürgerbeteiligung 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 Bürgerbegehren-Datenbank der Uni Wuppertal zum Ergebnis, dass sich die Bürgerinnen und Bürger für mehr Klimaschutz ausgesprochen haben.

In Schleswig-Holstein wurden in den letzten fünf Jahren insgesamt nur vergleichsweise wenige Bürgerbegehren zur Energiewende eingereicht. Von einer relevanten Behinderung der Klimaschutzpolitik kann also nicht die Rede sein.

## **Einschränkung der Unterschriftenhürden und Abstimmungsquoten**

Die heutigen Quoren für die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften und die Zahl der Stimmen bei Bürgerbegehren basieren auf den Erfahrungen, dass das Sammeln von Unterschriften und die Beteiligung an Bürgerbegehren in den Städten und Landkreisen schwieriger ist als in den Dörfern und Kleinstädten. An den bisherigen Regelungen gab es bislang keine Kritik – sie haben sich durchweg bewährt.

Wenn jetzt die Koalition die Zahl der zu sammelnden Unterschriften insbesondere für Neumünster, Flensburg und Norderstedt um 33 Prozent (von 6% auf 8%) und in den Landkreisen sowie Kiel und Lübeck um 25 Prozent (von 4% auf 5%) anheben will, so entbehrt dies jeglicher Begründung. In keiner Kommune gab es eine Vielzahl von Bürgerbegehren, die dazu einen Grund liefern könnte.

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

## **Weitere Anmerkungen**

Wenn Bürgerbegehren zukünftig zur Planungsbeschleunigung beitragen sollten, würde es sich empfehlen auf die Kostenschätzung durch die Kommunalaufsicht für die Einreichung von Bürgerbegehren zu verzichten. Die Erstellung von Kostenschätzungen hat in der Vergangenheit in vielen Fällen zu Verzögerungen von bis zu zwölf Monaten geführt, weil die Verwaltungen diese nicht erbrachten. Besser wäre es daher, wenn in Zukunft die Kostenschätzung durch die Verwaltung erst *nach* der Unterschriftensammlung und erst zur Abstimmung vorliegen müsste.

Die geplante Verlängerung der Frist für die Zulässigkeitsentscheidung durch die Kommunalaufsicht von 6 Wochen auf 2 Monate ist nur dann akzeptabel, wenn sichergestellt wird, dass in der Zwischenzeit keine Fakten durch die Gemeinde geschaffen werden. Deswegen sollte klargestellt werden, dass die Handlungssperre bereits mit der Einreichung des Bürgerbegehrens beginnt und nicht erst mit der Zulässigkeit. Das wäre dann eine Verbesserung.

## **Fazit**

Die vorgeschlagenen Änderungen der Gemeinde- und Kreisordnung sind nach gründlicher Prüfung der Sachlage nicht begründet und führen zu deutlichen Verschlechterungen der Bürgerbeteiligung. Damit würde Schleswig-Holstein im Ranking der Beteiligungsfreundlichkeit bundesweit zurückfallen.

Die Regierungskoalition verfolgt mit den geplanten Änderungen aus unserer Sicht nicht das Ziel, die Verfahren zu vereinfachen und bürgerfreundlicher zu gestalten, sondern sie will die Bürgerbeteiligung massiv einschränken. Möglichst sollen Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse komplett unterbunden werden. Dabei übersieht sie die Chancen, die Bürgerbegehren zur Konfliktlösung und zur Bürgerbindung an die Demokratie in den Kommunen und Städten eröffnen.

Daher bitten wir Sie eindringlich, auf die geplanten Änderungen zur Einschränkung von Bürgerbegehren zu verzichten. Schleswig-Holstein würde weit über die Landesgrenzen hinaus eine ohnehin schon unter Druck stehende Demokratie mit den falschen Signalen belasten. Nach den uns bereits vorliegenden Reaktionen ist mit einem Widerstand von vielen Menschen und Verbänden, nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern wegen des historischen Wendecharakters auch bundesweit zu rechnen.

Lassen Sie uns gemeinsam bessere Lösungen finden!

Über einen offenen Austausch würden wir uns freuen.

Mit besorgten Grüßen





## A horizontal banner with a light blue background. The text "Zukunft Eiderstedt" is written in a bold, dark blue, sans-serif font. The background of the banner shows a faint, light-colored image of a church spire, likely the Eiderstedt Church.