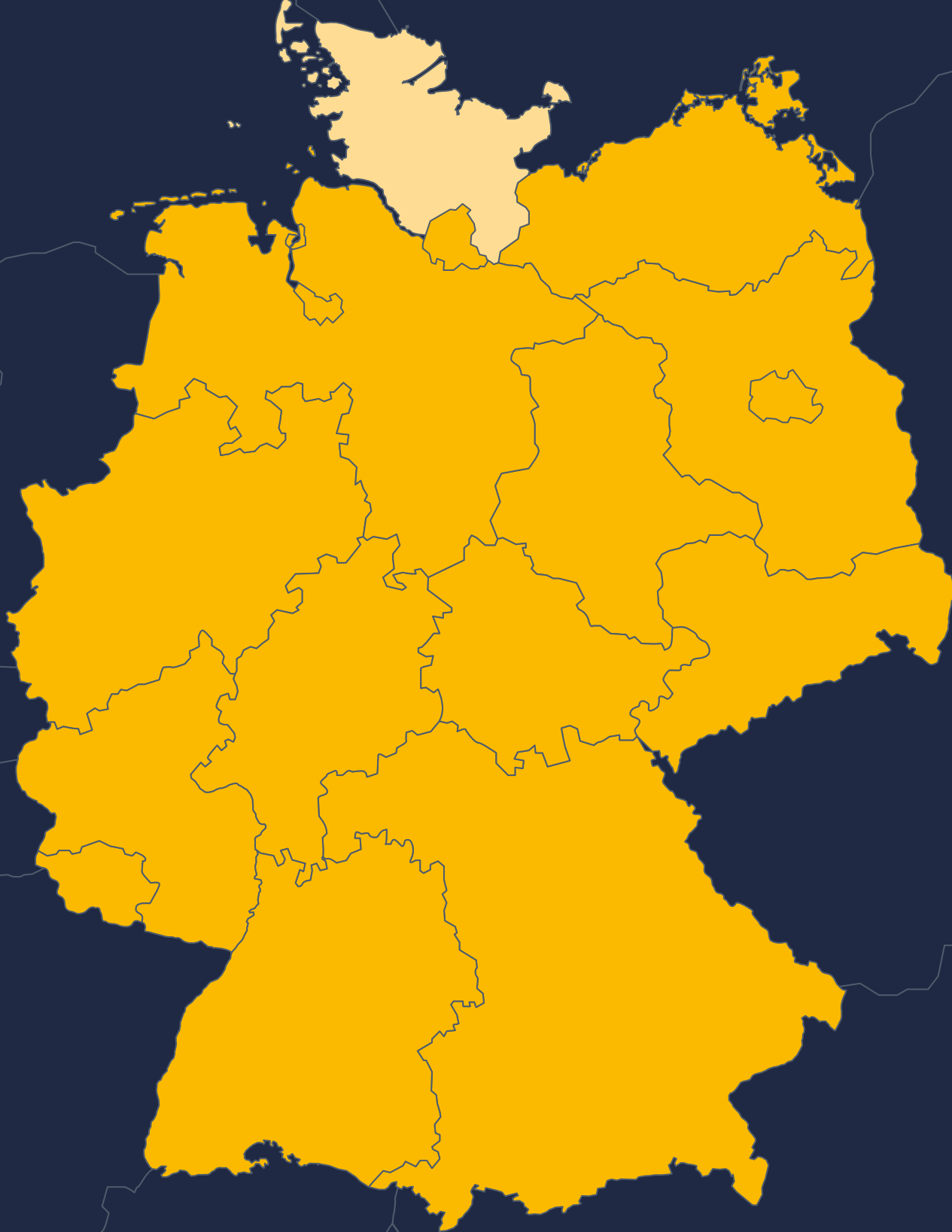


bericht

bürgerbegehren in schleswig-holstein 2022



**MEHR
DEMOKRATIE**
Schleswig-Holstein

IMPRESSUM

Herausgeber

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Schleswig-Holstein
Dorfstraße 2a
24975 Husby
sh@mehr-demokratie.de
www.sh.mehr-demokratie.de

Autorinnen und Autor

Frank Rehmet, Lea Johannsen, Claudine Nieth

Lektorat

Claudine Nieth, Ingrid Eppert, Karl-Martin Hentschel, Rolf Sörensen

Datenverantwortliche

Volker Mittendorf, Joel Müller (Universität Wuppertal)

Gestaltung

Liane Haug

Version 2.0

Inhalt

	Einleitung	4
1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	5
2.	Regelungen	7
3.	Analyse der Praxis: 1990-2022	8
	3.1 Anzahl und Häufigkeit	8
	3.2 Top 11 der Gemeinden und Städte	12
	3.3 Ergebnisse und Erfolgchancen	13
	3.4 Abstimmungsbeteiligung und Auswirkungen des Zustimmungsquorums.....	16
	3.5 Zielrichtung.....	18
	3.6 Themenbereiche und Bauleitplanung	19
4.	Thema im Fokus: Bürgerbegehren und Klimaschutz	23
	4.1 Einleitung	23
	4.2 Methode und Kodierung	23
	4.3 Ergebnisse	24
	4.4 Einordnung der Ergebnisse und Fazit	32
5.	Wirkungen und Fazit	34
	5.1 Fünf Wirkungen	34
	5.2 Fazit	35

Einleitung

1990 reformierte Schleswig-Holstein die Gemeinde- und Landkreisordnung und führte – als zweites Bundesland nach Baden-Württemberg – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ein. Die Regelung war im Vergleich zu Baden-Württemberg relativ fortschrittlich und anwendungsfreundlich. So war es nicht verwunderlich, dass Kernelemente der schleswig-holsteinischen Regelung – etwa das 10 %-Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren oder das 25 %-Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid – für andere Bundesländer zum Vorbild wurden, zumindest bis Bayern 1995 die Vorreiterrolle übernahm.

Schleswig-Holstein selbst modernisierte seitdem zwei Mal die gesetzlichen Grundlagen auf der kommunalen Ebene: 2003 und 2013. Beide Male wurden Hürden abgebaut und die Fairness und Anwendungsfreundlichkeit verbessert. Im Jahr 2023 könnte dieser Trend umgekehrt werden und die Bürgerbeteiligung in Schleswig-Holstein einen Dämpfer erleiden.

Der vorliegende Bürgerbegehrensbericht liefert Daten und Fakten. Gefragt wird nach der Anzahl, der Häufigkeit ebenso wie nach den Themen und den Erfolgsaussichten. Als besonderer Schwerpunkt werden diesmal Verfahren zu Klimaschutzfragen ausgewertet. Um es vorweg zu nehmen: Die Daten und Fakten liefern keinerlei Begründung für die jüngst vorgelegten Reformvorschläge zur Einschränkung der direktdemokratischen Beteiligungsrechte.

Datengewinnung

Offizielle Erfassungen finden nicht statt, eine Meldepflicht der Gemeinden und Städte besteht nicht. Zum Erheben und zur Pflege der Daten besteht eine Kooperation von Mehr Demokratie mit dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal sowie der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg. Gemeinsam verwalten und gestalten wir die Datenbank Bürgerbegehren (www.datenbank-buergerbegehren.info/), in der die Verfahren erfasst werden. Zugleich ist die Datenbank auch ein Citizens Science Project – das heißt: auch Privatpersonen können Bürgerbegehren und Bürgerentscheide melden.

Untersuchungszeitraum

Der gesamte Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 1. April 1990, dem Datum des Inkrafttretens der Regelung, bis zum 31. Oktober 2022 und umfasst somit etwa 32,5 Jahre. Wir hoffen, dass der Bürgerbegehrensbericht Schleswig-Holstein 2022 einen lebendigen Eindruck der Praxis politischer Partizipation vermittelt. Den aktuellen Diskussionen über eine mögliche Reform der Regelungen soll er eine verlässliche Datengrundlage und wertvolle Informationen liefern.

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Anzahl der Verfahren und Häufigkeit

- Von April 1990 bis Oktober 2022 gab es insgesamt 588 Verfahren auf kommunaler Ebene. Davon mündeten 347 in einen Bürgerentscheid.
- Die 588 Verfahren unterteilten sich in zwei Verfahrenstypen: 520 Bürgerbegehren wurden per Unterschriftensammlung durch die Bürgerinnen und Bürger eingeleitet, 68 Ratsreferenden wurden von der Gemeindevertretung initiiert.
- Der Durchschnitt betrug somit 18 Verfahren pro Jahr – 16 Bürgerbegehren sowie 2 Ratsreferenden wurden pro Jahr neu eingeleitet. In den letzten drei Jahren konnten wir einen Anstieg feststellen, in den ersten zehn Monaten des Jahres 2022 betrug der Wert 23 neue Verfahren.
- Die Anwendungshäufigkeit variierte nach Gemeindegröße: In größeren Städten wurden vergleichsweise häufiger Verfahren eingeleitet als in kleinen Gemeinden.
- Die meisten eingeleiteten Verfahren gab es in der Hansestadt Lübeck (11) und in der Gemeinde Timmendorfer Strand (10).

Abstimmungsbeteiligung

- Die Beteiligung an den Bürgerentscheiden lag im Durchschnitt bei 56,3 Prozent.
- Mit steigender Einwohnerzahl nahm die Beteiligung ab – wie bei Wahlen auch. Die Beteiligung betrug in kleineren Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 66,1 Prozent. Niedriger war sie in größeren Städten. So betrug sie 30,2 Prozent in Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Erfolgschancen

- Die Erfolgsquote eines Verfahrens betrug 46,4 Prozent, wobei „Erfolg“ hier im Sinne der Vorlage definiert wurde.
- Für einen Erfolg war kein Bürgerentscheid nötig: 57 der 520 Bürgerbegehren (11,0 Prozent) gelang es, die Gemeindevertretung zu einem Beschluss im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren zu bewegen.
- Betrachtet man nur die Bürgerentscheide, so waren 57,9 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Bürgerinitiierte Abstimmungen wiesen mit 58,8 Prozent eine etwas höhere Erfolgsquote auf als Ratsreferenden mit 55,2 Prozent.
- Zahlreiche Bürgerbegehren – insgesamt 132 der 520 Bürgerbegehren (25,4 Prozent) – wurden für unzulässig erklärt. Die Reformen 2003 und 2013 haben dazu beigetragen, dass diese Quote in den Jahren seit 2013 deutlich gesunken ist. Im Zeitraum 2014 bis 2022 betrug sie lediglich 10,2 Prozent.

Zustimmungsquorum

- Für Bürgerentscheide in Schleswig-Holstein galt lange Zeit ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent. 2003 wurde dies auf 20 Prozent abgesenkt, seit der Reform 2013 sinkt das Quorum mit zunehmender Einwohnerzahl und reicht von 20 Prozent in kleinen Gemeinden bis 8 Prozent in Großstädten.
- Insgesamt erreichten 32 Entscheide (9,2 Prozent) dieses Zustimmungsquorum nicht und scheiterten „unecht“, das heißt, sie erhielten zwar eine Mehrheit in der Abstimmung, wurden aber für ungültig erklärt. Dieser Prozentsatz der unecht gescheiterten Bürgerentscheide ist seit den Reformen 2003 und 2013 gesunken.
- Besonders stark wirkte das Zustimmungsquorum in Städten mit 20.000 bis 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: Zahlreiche Bürgerentscheide scheiterten unecht. Je höher das Quo-

rum, desto mehr Entscheide scheiterten daran. In kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern war das Quorum dagegen nur sehr selten ein Problem.

Themenschwerpunkte

- Die thematischen Schwerpunkte bildeten Wirtschaftsprojekte mit 27,6 Prozent, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen mit 18,9 Prozent sowie öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen mit 16,3 Prozent.
- Die Bauleitplanung ist ein Querschnittsbereich und umfasst daher mehrere Themenbereiche (u.a. Wirtschaftsprojekte und Wohngebietsprojekte). In den vergangenen vier Jahren bezogen sich etwa die Hälfte der neu eingeleiteten Verfahren auf die Bauleitplanung.

Themenschwerpunkt Klimaschutz

- Zu Klimaschutzfragen fanden insgesamt 125 Verfahren statt. Dies sind 21,3 Prozent der Verfahren insgesamt. Die meisten davon – 97 – fanden zum Thema „Windkraft“ statt.
- 42 der 125 Klimaschutz-Verfahren (33,6 Prozent) hatten eine positive Zielrichtung für den Klimaschutz, 80 eine bremsende Zielrichtung (64 Prozent) und drei eine unklare oder keine Zielrichtung.
- Von den Verfahren mit positiver Zielrichtung waren 47,5 Prozent erfolgreich, hatten also einen beschleunigenden Ausgang für den Klimaschutz. Hingegen waren 70,9 Prozent der Verfahren mit bremsender Zielrichtung erfolgreich, sie hatten also einen bremsenden Effekt für den Klimaschutz.
- Betrachtet man die letzten fünf Jahre (2018-2022), so zeigt sich ein etwas anderes Bild: 45 Prozent der Verfahren hatten eine Beschleunigung des Klimaschutzes zum Ziel. Von den Verfahren mit positiver Zielrichtung waren 57,1 Prozent erfolgreich, von den Verfahren mit bremsender Zielrichtung waren nur noch 50 Prozent erfolgreich.
- Die Anzahl der erfolgreichen, Klimaschutz bremsenden Verfahren (57) ist im Verhältnis zu der Anzahl an 1.106 Gemeinden sowie angesichts des Zeitraums von 32,5 Jahren sehr gering.
- In jüngster Zeit gab es drei aufwändige Bürgerbegehren mit dem Ziel, Klimaschutz in der Gemeinde stärker und verbindlicher zu verankern (Halstenbek, Bargteheide, Flensburg).

2. Regelungen

In Schleswig-Holstein sind die Verfahren Bürgerbegehren und Ratsreferenden wie folgt geregelt (Details vgl. Leitfaden von Mehr Demokratie e.V., Landesverband Schleswig-Holstein, online: https://sh.mehr-demokratie.de/fileadmin/user_upload/SH/Leitfaden_Buergerbegehren_SH_aktuell.pdf, Zugriff: 2.1.2023).

- Viele **Themen** sind für Bürgerbegehren zulässig, vor 2013 war das anders. Denn seit 2013 sind Teile der Bauleitplanung (Aufstellungsbeschluss) zulässig, konkret: Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung, die den Aufstellungsbeschluss sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung betreffen.
- Das **Unterschriftenquorum** für ein Bürgerbegehren ist nach Gemeindegröße gestaffelt und beträgt 4–10 Prozent. Je größer die Gemeinde/Stadt, desto niedriger ist das Unterschriftenquorum. Zum Beispiel beträgt dieses bei Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern 10 Prozent, von 10.001–20.000 Einwohnern 9 Prozent usw.
- Die **Frist** zur Sammlung von Unterschriften beträgt generell – auch bei Begehren gegen Gemeindevertretungsbeschlüsse – 6 Monate.
- Eine **Kostenschätzung** wird vorab durch die Verwaltung erstellt und muss mit auf der Unterschriftenliste abgedruckt sein.
- Die Initiative kann sich durch die Kommunalaufsicht kostenlos **beraten** lassen, so werden Formfehler frühzeitig erkannt.
- Nach Einreichung der Unterschriften erfolgt die **Zulässigkeitsentscheidung** durch die Kommunalaufsicht, danach berät die Gemeindevertretung inhaltlich über das Begehren.
- Übernimmt die Gemeindevertretung das Anliegen nicht, kommt es automatisch zum Bürgerentscheid.
- **Ratsreferendum:** Die Gemeindevertretung kann auch selbst einen Bürgerentscheid einleiten – mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter.
- Beim **Bürgerentscheid** gilt ein Zustimmungsquorum, die einfache Mehrheit der Abstimmenden reicht nicht aus. Ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten muss einer Vorlage zustimmen. Dieses ist ebenfalls nach Gemeindegröße gestaffelt und beträgt 8 Prozent (in Großstädten) bis 20 Prozent (in kleineren Gemeinden).

3. Analyse der Praxis: 1990-2022

3.1 Anzahl und Häufigkeit

Wir unterscheiden zwei Verfahrenstypen: Bürgerbegehren werden durch die Bürgerinnen und Bürger selbst initiiert, Ratsreferenden werden durch die Gemeindevertretung eingeleitet. Verfahren, die lediglich angekündigt oder öffentlich diskutiert wurden, wurden bei den Auswertungen nicht mitgezählt.

In Schleswig-Holstein fanden vom 1. April 1990 bis zum 31. Oktober 2022 insgesamt 588 Verfahren statt. Diese unterteilen sich in 520 bürgerinitiierte Verfahren (Bürgerbegehren) und 68 von der Gemeindevertretung initiierte Bürgerentscheide (Ratsreferenden). Davon gelangten 347 zu einem Bürgerentscheid (280 Bürgerbegehren und 67 Ratsreferenden¹).

Der Durchschnitt beträgt somit 18 Verfahren pro Jahr – 16 Bürgerbegehren sowie 2 Ratsreferenden wurden pro Jahr neu eingeleitet.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl aller Verfahren vom 1. April 1990 bis zum 31. Oktober 2022 nach Jahren an. Als maßgeblich für die Zuordnung zu einem Jahr gilt dabei das Jahr, in dem das Verfahren eingeleitet wurde. Bei einem Bürgerbegehren war dies das Jahr, in dem die Unterschriftensammlung für das Begehren gestartet wurde.²

Tabelle 1: Verfahrensanzahl nach Jahren

Jahr	Verfahren	davon Bürgerbegehren	davon Ratsreferenden	davon Bürgerentscheide
ab 1. April 1990	17	17	0	9
1991	26	26	0	12
1992	18	17	1	7
1993	22	21	1	13
1994	21	18	3	14
1995	26	24	2	16
1996	19	17	2	13
1997	16	15	1	9
1998	7	7	0	3
1999	9	9	0	4
2000	2	2	0	1
2001	14	12	2	11
2002	6	6	0	2
2003	17	16	1	5
2004	17	16	1	5
2005	15	14	1	3
2006	16	12	4	6
2007	18	18	0	7
2008	8	7	1	3
2009	30	23	7	20
2010	24	17	7	21
2011	26	21	5	20
2012	19	15	4	14
2013	15	13	2	11
2014	23	21	2	16

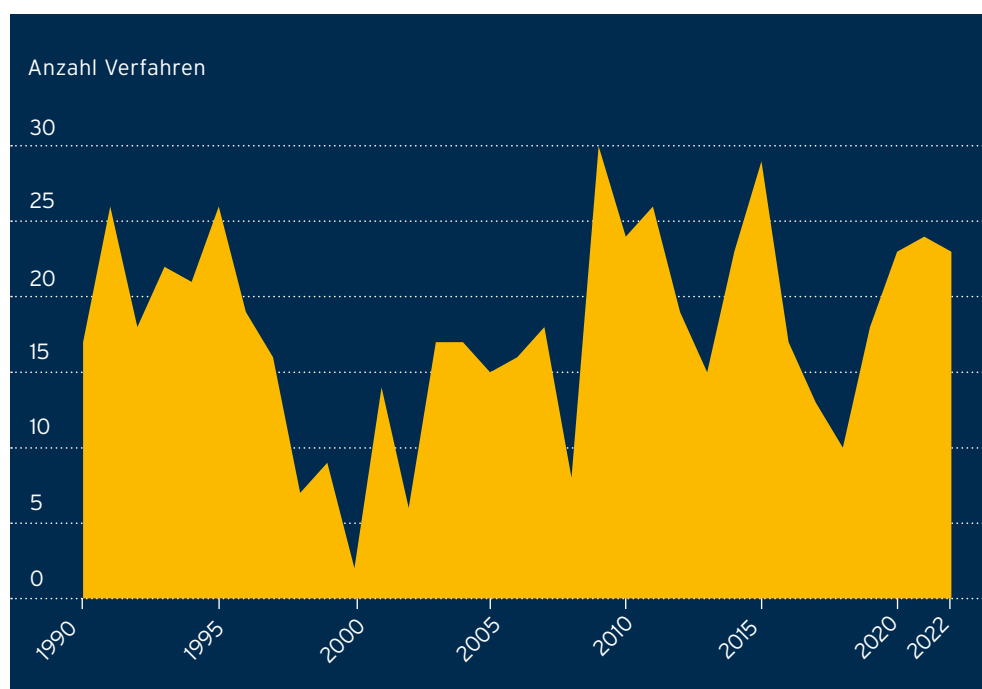
¹ Eines der 68 Ratsreferenden gelangte nicht zum Bürgerentscheid, da es zwar eingeleitet, aber von der Kommunalaufsicht für unzulässig erachtet wurde.

² Die Datenbank Bürgerbegehren, aus der das Zahlenmaterial auch in den Vorjahren generiert wurde, wird stetig aktualisiert. Daher stimmen die Daten mit den früheren Berichten nicht immer überein. Die Datenbank ist online verfügbar unter www.datenbank-buergerbegehren.info.

2015	29	24	5	20
2016	17	15	2	13
2017	13	13	0	9
2018	10	10	0	4
2019	18	14	4	12
2020	23	19	4	18
2021	24	21	3	17
bis 31. Oktober 2022	23	20	3	9
Gesamt	588	520	68	347

Die folgende Abbildung illustriert diese Verteilung.

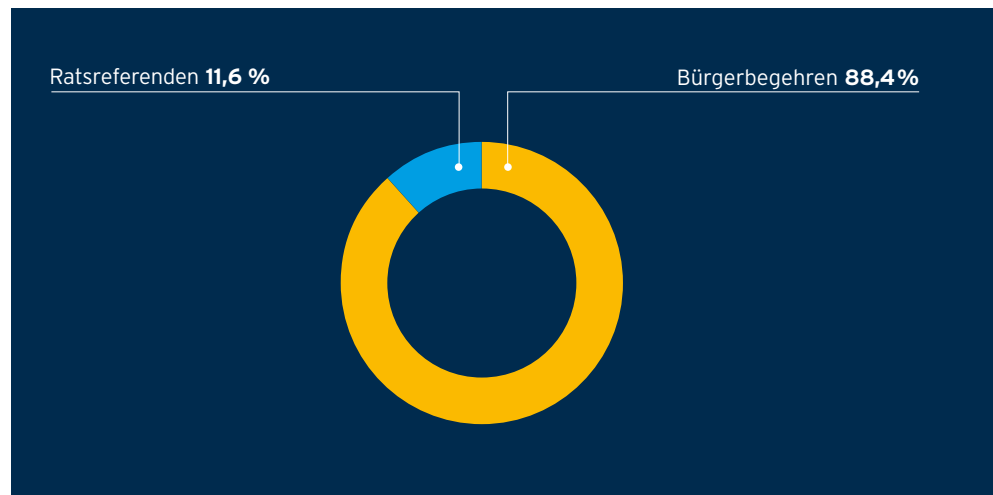
Abbildung 1: Anzahl neu eingeleiteter Verfahren nach Jahren



Die Abbildung verdeutlicht, in welchen Jahren besonders viele und in welchen besonders wenige Verfahren durchgeführt wurden: 2000 war das Jahr mit den wenigsten Verfahren (zwei), 2009 und 2015 waren bislang die Jahre mit den meisten Verfahren (29 bzw. 30). Im Jahr 2009 gab es besonders viele Verfahren zu Windkraftanlagen, 2015 fanden viele Verfahren zu Bauprojekten und Infrastruktureinrichtungen statt.

Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden

Wie bereits erwähnt, kann neben der Bevölkerung auch die Gemeindevertretung einen Bürgerentscheid ansetzen („Ratsreferendum“). Manchmal stellt die Gemeindevertretung auf diese Weise eine zusätzliche Entscheidungsalternative zu einem Bürgerbegehren mit zur Abstimmung. Oder sie beschließt, dass eine wichtige Entscheidung vom Souverän selbst getroffen werden soll.

Abbildung 2: Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden

Die Auswertung ergab, dass von den 588 Verfahren 520 Bürgerbegehren und 68 Ratsreferenden waren. Dies bedeutet, dass das Verhältnis von Bürgerbegehren zu Ratsreferenden 88 zu 12 betrug, was ungefähr dem Bundesdurchschnitt (83 zu 17) entspricht. Die meisten Verfahren wurden also von den Bürgerinnen und Bürgern selbst initiiert.

Häufigkeitsverteilung und Gemeindegröße

Wie häufig finden Bürgerbegehren in kleinen Gemeinden und großen Städten statt? Gibt es Unterschiede? Die folgende Tabelle gibt Aufschluss hierüber.

Tabelle 2: Verfahren nach Gemeindegrößenklasse

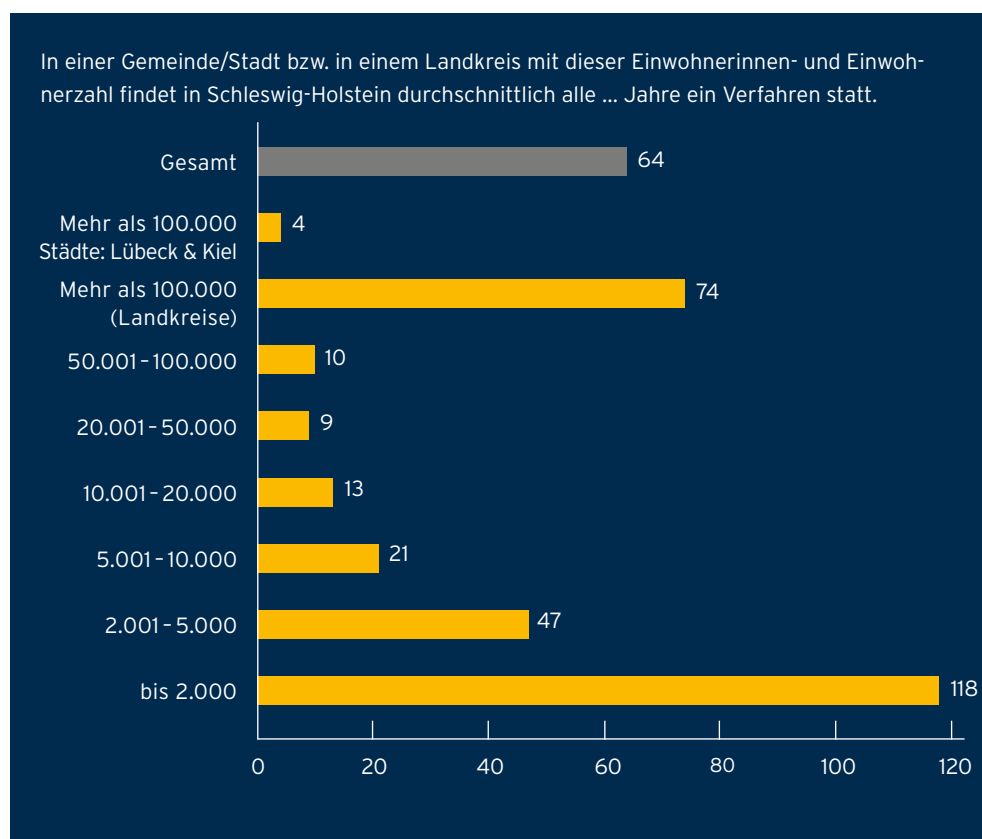
Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Verfahren	Anteil Verfahren in Prozent	Anzahl Gemeinden/ Städte/Landkreise	Anteil in Prozent
bis 5.000	335	57,0	1.005	90,0
5.001-10.000	70	11,9	44	3,9
10.001- 20.000	88	15,0	35	3,1
20.001- 50.000	61	10,4	16	1,4
50.001-100.000	14	2,4	4	0,4
100.001- 200.000	3	0,5	7	0,6
Mehr als 200.000	17	2,9	6	0,5
Gesamt	588	100,0	1.117	100,0
davon Landkreise	5	0,9	11	1,0
davon Städte und Gemeinden	583	99,1	1.106	99,0

Anmerkung: Die Tabelle umfasst auch die elf Landkreise in Schleswig-Holstein. Von diesen haben sieben 100.001-200.000 Einwohnerinnen und Einwohner und vier mehr als 200.000. In den Landkreisen fanden 5 Verfahren statt, in den beiden Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern - Lübeck und Kiel - fanden 15 Verfahren statt.

Die Tabelle zeigt, dass in kleineren Gemeinden bedeutend mehr Verfahren stattfanden als in größeren Städten. Fast 70 Prozent der Verfahren fanden in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern statt (Zeilen 1 und 2). Bei der Interpretation dieser Zahl ist jedoch zu berücksichtigen, dass Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in Schleswig-Holstein 93,9 Prozent der Gemeinden ausmachen.

Tabelle 2 beinhaltet die absoluten Zahlen. Die folgende Abbildung berücksichtigt auch, wie viele Gemeinden es je Größenklasse gibt. Dadurch kann mehr über die Anwendungshäufigkeit ausgesagt werden. Finden Bürgerbegehren häufiger in kleinen Gemeinden oder großen Städten statt?

Abbildung 3: Anwendungshäufigkeit nach Gemeindegrößenklasse



Gemeindedaten nach: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Stand: 7.11.2022).

Anmerkung: In der Gemeindegrößenklasse ab 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern gibt es sehr große Unterschiede zwischen den elf Landkreisen (alle > 100.000) und den beiden (kreisfreien) Städten Lübeck und Kiel: Es gab 5 Verfahren in den elf Landkreisen und 15 in den kreisfreien Städten. Für Lübeck und Kiel bedeutet dies eine Anwendungshäufigkeit von einem Verfahren etwa alle vier Jahre, und für die Landkreise etwa alle 74 Jahre.

Durchschnittlich erlebt eine schleswig-holsteinische Gemeinde oder Stadt alle 64 Jahre ein Verfahren. Wie die Abbildung zeigt, finden in Städten ab 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern deutlich häufiger Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt als in kleineren Gemeinden: So fanden in Städten mit 10.000 bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern alle 13 Jahre ein Verfahren statt. In den 889 kleineren Gemeinden Schleswig-Holsteins bis 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist das Instrument hingehend weitgehend ungenutzt. Dort fand pro Gemeinde durchschnittlich nur alle 118 Jahre ein Verfahren statt (letzter Balken der Abbildung).

Diese Werte kennen generell auch andere Bundesländer. Vermutlich liegt dies an mehreren Gründen:

- In kleinen Gemeinden ist oft eine andere politische Kultur zu beobachten: Es gibt mehr und direktere Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Politikerinnen und Politikern als in größeren Städten. Oft kennt man sich in Gemeinden persönlich. Probleme werden direkt und frühzeitig angesprochen werden. So entstehen Konflikte – die in ein Bürgerbegehren münden können – gar nicht erst.
- Vereine, die in kleineren Gemeinden einen hohen Stellenwert haben, sind dort in der Regel in der Gemeindevertretung repräsentiert oder anders 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.
- Durch die in Schleswig-Holstein vorhandene Ämterstruktur sind einige Fragen, zum Beispiel des Schulstandortes oder der Schulschließung, in kleinen Gemeinden oft dem Bürgerentscheid entzogen.

3.2 Top 11 der Gemeinden und Städte

Hier wurde untersucht, in welchen Gemeinden und Städten es seit 1990 am häufigsten zu einem Verfahren kam. Lübeck ist der Spitzenreiter mit insgesamt 11 Verfahren, gefolgt von Timmendorfer Strand (10) und Barsbüttel und Ahrensburg (je 8).

Tabelle 3: TOP 11 der Gemeinden und Städte

Platz	Ort	Anzahl Verfahren (Bürgerbegehren und Ratsreferenden)
1	Lübeck	11
2	Timmendorfer Strand	10
3-4	Barsbüttel	8
3-4	Ahrensburg	8
5-7	Henstedt-Ulzburg	7
5-7	Neumünster	7
5-7	Reinbek	7
8-11	Eutin	6
8-11	Uetersen	6
8-11	Bad Oldesloe	6
8-11	Itzehoe	6

Beispiele für Bürgerbegehren in Lübeck der jüngeren Zeit sind:

- 2017, für die Bebauung des ehemaligen Schlachthofs, Ergebnis: Bürgerbegehren wurde zurückgezogen.
- 2021, „Radentscheid Lübeck“, für bessere Radinfrastruktur, Ergebnis: Unzulässig. Nach der Unzulässigkeitserklärung der Kommunalaufsicht fanden weiterhin kooperative Gespräche zwischen den Fraktionen und der Initiative statt.
- 2022, „Klimaentscheid Lübeck“, für ein klimaneutrales Lübeck bis 2035, Ergebnis: Offen.

3.3 Ergebnisse und Erfolgchancen

Welche Erfolgchancen haben Bürgerbegehren und Ratsreferenden? Hierzu werden zunächst alle Ergebnisse kategorisiert und dargestellt. Anschließend werden einzelne Verfahrens-Ergebnisse näher betrachtet: Begehren, die von der Gemeindevertretung übernommen wurden (Kapitel 3.3.1), unzulässige Bürgerbegehren (Kapitel 3.3.2) sowie die Ergebnisse der Bürgerentscheide (3.3.3).

Tabelle 4: Ergebnisse

	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil in Prozent
Offen/Unbekannt	Offen	13	2,2
	BB erreicht zu wenig Unterschriften	5	0,9
Verfahren gelangt nicht zum BE	BB nicht eingereicht	8	1,4
	BB zurückgezogen	7	1,2
	Kompromiss	18	3,1
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	57	9,7
	Unzulässig	132	22,4
	Versandet	1	0,2
BE findet statt	BE im Sinne des Begehrens	198	33,7
	BE in Stichentscheid angenommen	3	0,5
	BE nicht im Sinne des Begehrens	111	18,9
	BE in Stichentscheid gescheitert	3	0,5
	BE unecht gescheitert	32	5,4
Gesamt		588	100,0

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid

Bürgerbegehren haben direkte und indirekte Erfolge und Wirkungen. Während indirekte Wirkungen – etwa auf die Öffentlichkeit – nur schwer zu messen und zu quantifizieren sind, ist die direkte Erfolgsquote eine messbare Größe. „Erfolg“ heißt in dieser Betrachtung eine Entscheidung im Sinne der Abstimmungsvorlage – entweder mit oder ohne Bürgerentscheid. Der Erfolg kommt durch ein entsprechendes Ergebnis eines Bürgerentscheids, einen Kompromiss oder durch einen neuen Beschluss der Gemeindevertretung / des Stadtrats, der die Forderungen des Bürgerbegehrens übernimmt (= Tabellenzeile „Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss“), zustande.

Die direkte Erfolgsquote in Schleswig-Holstein betrug 46,4 Prozent der abgeschlossenen Verfahren. Darin sind Teilerfolge als halber Erfolg berücksichtigt. Etwa die Hälfte aller eingeleiteten Verfahren waren somit erfolgreich im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren.

3.3.1 Gemeindevertretung übernimmt Anliegen des Bürgerbegehrens

Bei der Auswertung der Ergebnisse wurde bereits ersichtlich, dass nahezu jedes zehnte Verfahren „positiv erledigt“, das heißt von der Gemeindevertretung übernommen wurde (57 von 588 Verfahren). Berechnet man nur den Wert für die Bürgerbegehren und lässt die Ratsreferenden außen vor, dann betrug der Anteil sogar 11,0 Prozent (57 von 520 Bürgerbegehren). Zudem kam es in immerhin 18 Fällen zu einem Kompromiss mit der Gemeindevertretung, so dass ein Bürgerentscheid ebenfalls entfiel.

Diese Zahlen widerlegen Behauptungen, dass Bürgerbegehren kompromissfeindlich seien. Die Praxis zeigt das Gegenteil. Gemeindevertreterinnen und -vertreter kamen in zahlreichen Fällen dem Bürgerbegehren entgegen, es kam zu Gesprächen und zur gemeinsamen Suche nach Kompromissen.

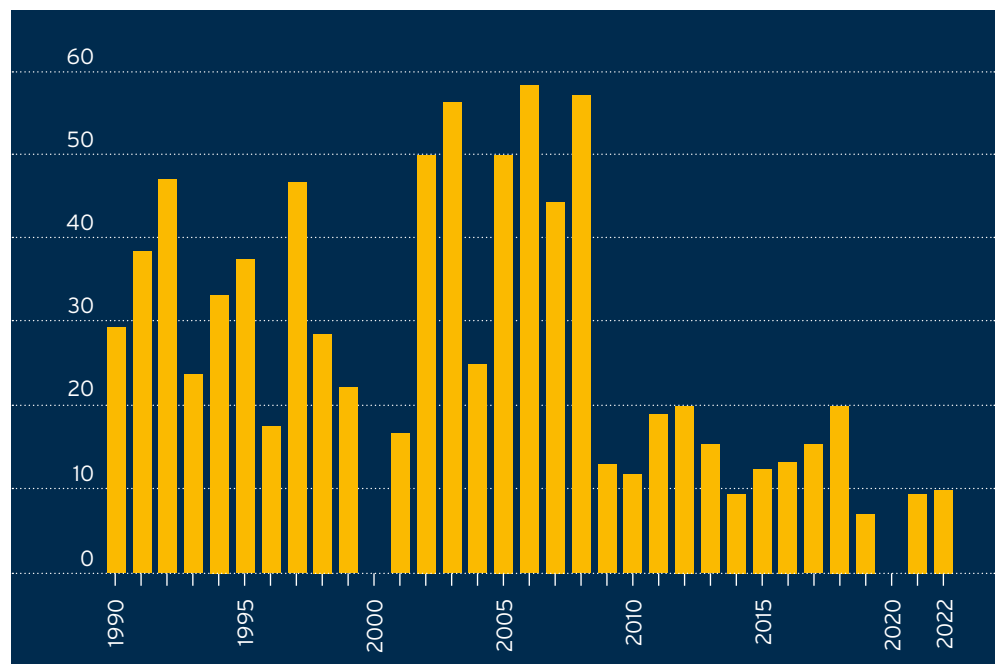
3.3.2 Unzulässige Bürgerbegehren

Die Auswertung ergab, dass 131 der 520 (bürgerinitiierten) Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wurden. Damit betrug die Unzulässigkeitsquote im gesamten Untersuchungszeitraum 25,2 Prozent. Dies ist zwar ein hoher Wert, aber der Bundesvergleich zeigt, dass es noch höher geht: Im Saarland beträgt die Quote 56,3 Prozent. Den bundesweit niedrigsten Anteil hat übrigens Bayern mit 17,5 Prozent.

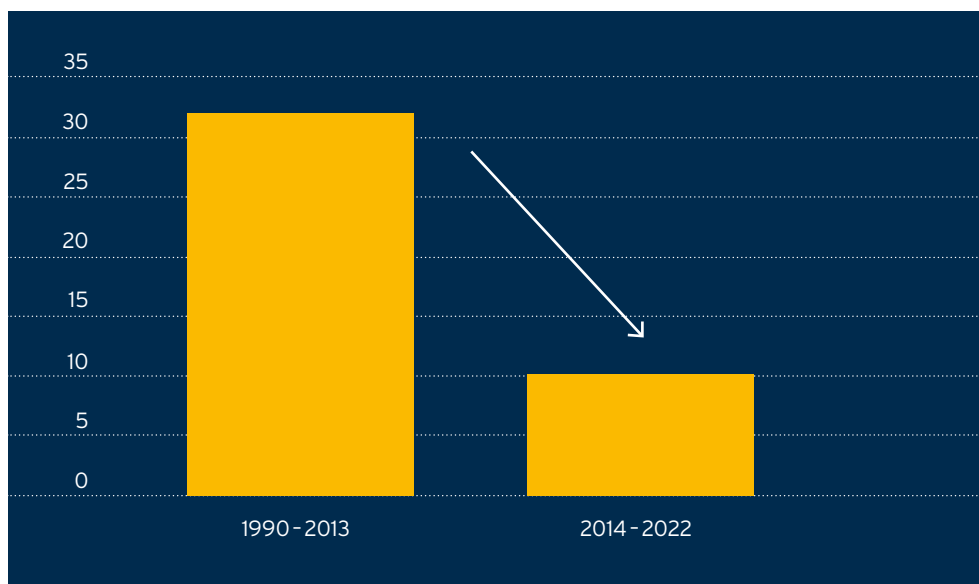
Eine Analyse des zeitlichen Verlaufs der Unzulässigkeitsquote ist in Schleswig-Holstein besonders interessant. Anzunehmen ist, dass sich die Reformen der Jahre 2003 sowie 2013 ausgewirkt haben und die Unzulässigkeitsquote gesunken ist – denn in den Anfangsjahren waren die Regelungen deutlich anwendungsunfreundlicher: Unter anderem wurden folgende Aspekte reformiert, die sich auf die Zulässigkeit/Unzulässigkeit auswirken³:

- Der Themenkatalog wurde 2013 um Teile der Bauleitplanung erweitert,
- das Unterschriftenquorum (vor 2013: 10 Prozent) wurde 2013 gesenkt und be-trägt nun, gestafelt nach Gemeindegröße, 410 Prozent,
- die Frist zur Sammlung von Unterschriften bei Begehren gegen Gemeindevertretungsbeschlüsse wurde 2003 von vier auf sechs Wochen verlängert. 2013 wurde diese Frist dann abgeschafft und durch eine generelle Sammelfrist von 6 Monaten ersetzt,
- der Kostendeckungsvorschlag wurde 2013 durch eine Kostenschätzung der Kommunalverwaltung ersetzt,
- eine Beratung der Initiatorinnen und Initiatoren durch die Kommunalaufsicht wurde 2013 eingeführt.

Abbildung 4: Unzulässigkeitsquote nach Jahren in Prozent



³ Die Reformen des Zustimmungsquorums 2003/2013 werden hier nicht aufgeführt, da dies nicht die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens betrifft.

Abbildung 5: Unzulässigkeitsquote im Vergleich zweier Zeiträume in Prozent

Beratung durch Mehr Demokratie

In den vergangenen Jahren haben viele Initiativen das Beratungsangebot des Landesverbands Schleswig-Holstein von Mehr Demokratie wahrgenommen. Für die Bürgerinnen und Bürger ist es oftmals Neuland, auf das sie sich begeben. Die Hilfen, die Mehr Demokratie geben kann, reichen von Begriffserklärungen („Was ist denn eine Kommunalaufsicht?“) über die Aufklärung von Zuständigkeiten und Abläufen beim Bürgerbegehren bis hin zur Klärung der formalen Voraussetzungen – etwa bei der Gestaltung der Unterschriftenlisten. Oftmals konnte Mehr Demokratie auch bei der Formulierung der Abstimmungsfrage Hilfestellung geben. Mehr Demokratie berät auch dahingehend, ob ein Bürgerbegehren überhaupt notwendig ist, oder ob ggf. ein Dialogverfahren zielführender ist.

Durch die Beratung sowie durch die 2013 erfolgte Öffnung der Bauleitplanung für Bürgerbegehren und die Aufnahme eines Beratungsrechts durch die Kommunalaufsicht sank die Zahl der unzulässigen Begehren erheblich.

3.3.3 Ergebnisse der Bürgerentscheide

Welche Erfolgsaussichten hat ein Bürgerentscheid? Aus der Ergebnis-Tabelle (siehe oben) war ersichtlich, dass etwas mehr als die Hälfte aller Bürgerentscheide erfolgreich im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren waren (201 von 347 Fällen = 57,9 Prozent). Betrachten wir nun diese Erfolgsaussichten differenziert nach dem Verfahrenstypus, so zeigt sich: Bürgerinitiierte Abstimmungen wiesen mit 58,6 Prozent (164 von 280) eine geringfügig höhere Erfolgsquote als Ratsreferenden mit 55,2 Prozent (37 von 67) auf.

3.4 Abstimmungsbeteiligung und Auswirkungen des Zustimmungsquorums

3.4.1 Abstimmungsbeteiligung

Im Untersuchungszeitraum lag die Abstimmungsbeteiligung durchschnittlich bei 56,3 Prozent. Auch hier betrachten wir, ob die Gemeindegröße einen Einfluss hat.

Tabelle 5: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Abstimmungen	Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung in %
bis 5.000	183	66,1
5.001-10.000	34	42,9
10.001- 20.000	42	45,6
20.001- 50.000	29	34,6
50.001-100.000	3	30,2
100.001- 200.000	2	28,5
Mehr als 200.000	6	32,9
Gesamt	299	56,3

Anmerkung: Von 299 der 347 Bürgerentscheide lagen Daten zur Stimmbeteiligung vor.

Die Abstimmungsbeteiligung sank mit zunehmender Gemeindegröße. In kleineren Gemeinden ist sie überdurchschnittlich hoch (unter 5.000 Einwohnern: 66,1 Prozent), in größeren Städten ist sie geringer. Dieses Phänomen der sinkenden Beteiligung lässt sich auch bei Kommunalwahlen beobachten.

Wie ist das zu erklären? In größeren 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 darstellen und viele Menschen mobilisieren.

Brisante Themen, die viele Menschen interessieren, können aber auch in Großstädten überdurchschnittliche Werte erzielen. So lag diese in der Landeshauptstadt Kiel bei einem Bürgerentscheid 2014 zum Bau eines Möbelmarkt-Zentrums bei 45,6 Prozent (die Mehrheit sprach sich übrigens für den Bau aus). Zum Vergleich: Bei der zuvor durchgeführten Kommunalwahl 2013 betrug die Wahlbeteiligung in Kiel 37,2 Prozent.

Die Gemeinden mit der höchsten Abstimmungsbeteiligung in der über 30-jährigen Geschichte in Schleswig-Holstein waren:

- Schmalfeld, Kreis Segeberg: 96,0 Prozent im Jahr 1991: Zentrale/dezentrale Wasserversorgung (1.950 Einw.),
- Oldenborstel, Kreis Steinburg: 96,0 Prozent im Jahr 2009 – am Tag der Bundestagswahl: Ratsreferendum, Ausweisung von Windenergieeignungsflächen (116 Einw.),
- Kankelau, Kreis Herzogtum Lauenburg: 95,3 Prozent im Jahr 1998: Zentrale/dezentrale Wasserversorgung (210 Einw.)
- Bönebüttel, Kreis Plön: 91,8 Prozent im Jahr 1991: Errichtung Sportlerheim und Feuerwehrgereätehaus (2.000 Einw.)
- Wiershop, Kreis Herzogtum Lauenburg: 90,4 Prozent im Jahr 1992: Unabhängige Wasserversorgung (195 Einw.)

Auffällig sind zwei Eigenschaften dieser Entscheide, welche die hohe Abstimmungsbeteiligung beeinflusst haben dürften: Zum einen die Gemeindegröße – 3 der 5 Gemeinden sind Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern –, zum anderen das Thema: In 3 der 5 Gemeinden ging es um das – in den 1990er Jahren besonders wichtige und sehr viele Menschen betreffende – Thema der Wasserversorgung (zentrale versus unabhängige Wasserversorgung).

Ein weiterer Einflussfaktor, die Durchführung des Bürgerentscheids gemeinsam mit einer Wahl, spielte bei den beiden Kleinstgemeinden Oldenborstel (Bundestagswahl) und Wiershop (Landtagswahl) eine Rolle. Ein gemeinsamer Termin erhöht die Beteiligung erfahrungsgemäß und spart zugleich Kosten ein.

3.4.2 Auswirkungen des Zustimmungsquorums

Die Ergebnisse von Bürgerentscheiden, die keine Abstimmungsmehrheit erhielten, werden als „nicht im Sinne des Begehrens“ bezeichnet. Sie werden auch echt gescheiterte Verfahren genannt.

Als „unecht gescheitert“ gelten hingegen Bürgerentscheide, die zwar eine Abstimmungsmehrheit erreichten, jedoch aufgrund des geltenden Zustimmungsquorums nicht gültig waren und scheiterten.

Regelungsentwicklung

Das Zustimmungsquorum betrug in Schleswig-Holstein zunächst – ab 1990 – für alle Gemeinden 25 Prozent. Am 1. April 2003 wurde es auf 20 Prozent gesenkt. In einem zweiten Reformschritt wurde es zum 1. März 2013 nach Gemeindegröße gestaffelt und beträgt derzeit:

- in Gemeinden bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 20 Prozent
- 10.001 bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 18 Prozent
- 20.001 bis 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 16 Prozent
- 30.001 bis 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 14 Prozent
- 50.001 bis 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 12 Prozent
- 100.001 bis 150.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 10 Prozent
- mehr als 150.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 8 Prozent.

Mit der Staffelung nach Gemeindegröße wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Zustimmungsquorum in größeren Städten schwerer zu erreichen ist als in kleineren Gemeinden. Dies kennen auch andere Bundesländer.

Praxis

Wie oben bereits dargestellt, scheiterten von den 347 Abstimmungen 32 unecht (9,2 Prozent). Dieser Wert ist etwas niedriger als der bundesdeutsche Durchschnitt (12,4 Prozent). Dies könnte daran liegen, dass es erstens in Schleswig-Holstein sehr viele kleinere Gemeinden gibt und zweitens ab 2003 das Zustimmungsquorum niedriger war als in anderen Bundesländern.

Da wir gesehen haben, dass die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße sinkt, ist anzunehmen, dass größere Städte häufiger „Opfer“ des Zustimmungsquorums werden. Denn mit einer geringeren Beteiligung kann ein 25- oder 20-Prozent-Zustimmungsquorum viel schwerer erreicht werden. Dies haben wir genauer betrachtet.

Tabelle 6: Zustimmungsquorum und Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Abstimmungen	Anzahl unecht gescheiterter Abstimmungen	Anteill in %
bis 10.000	257	10	3,9
10.001-20.000	45	7	15,6
20.001-30.000	19	7	36,8
30.001-50.000	15	5	33,3
50.001-100.000	3	2	66,7
mehr als 100.000	8	1	12,5
Gesamt	347	32	9,2

Das Zustimmungsquorum wurde in kleineren Gemeinden bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in sehr vielen Fällen erreicht (Zeile 1). Lediglich 10 der 257 Bürgerentscheide (3,9 Prozent) waren betroffen. In Gemeinden und Städten mit 10.000 bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Zeile 2) wird es schon problematischer: Jeder sechste Bürgerentscheid (7 von 45) scheiterte unecht. In Städten zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Zeilen 3 bis 6) war die Situation jedoch am problematischsten – mehr als jeder dritte Bürgerentscheid scheiterte unecht am Zustimmungsquorum (14 von 37 = 37,8 Prozent).

Wie bereits im Bürgerbegehrensbericht Schleswig-Holstein 2016 nachgewiesen wurde, wirkten die Reformen 2003 und 2013: Insgesamt scheiterten deutlich mehr Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum von 25 Prozent als an einem 20 %-Zustimmungsquorum oder einem von 20 bis 8 % gestaffelten Quorum.

Auch eine Analyse der Daten bis 2022 bestätigt dies eindeutig:

- Im Durchschnitt von 1990 bis 2022 betrug der Wert 9,2 Prozent.
- Im Zeitraum von 1990 bis 2013 betrug der Wert 10,9 Prozent (25 von 229 Bürgerentscheiden).
- Im Zeitraum von 2014 bis 2022 betrug der Wert 5,9 Prozent (7 von 118 Bürgerentscheiden scheiterten unecht am Zustimmungsquorum).

3.5 Zielrichtung

Bürgerbegehren können eigene Vorschläge in die Kommunalpolitik einbringen. Dann spricht man von einem „Initiativbegehren“. Wenn Planungen der Gemeindevertretung zur Disposition gestellt werden sollen, wird dies als bremsendes „Korrekturbegehren“ oder als „kassatorisches Begehren“ bezeichnet. Und drittens kann in einem Korrekturbegehren ein alternativer Vorschlag enthalten sein. Für Schleswig-Holstein konnten folgende Ausprägungen der Zielrichtung ermittelt werden.

Tabelle 7: Zielrichtung der Bürgerbegehren

Verfahren	Anzahl	Anteil in %
Initiativbegehren	92	19,3
Korrekturbegehren	301	63,1
Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag	84	17,6
Gesamt	477	100,0

Anmerkung: Von 477 der 520 Bürgerbegehren ist die Zielrichtung bekannt bzw. bestimmbar.

- **Initiativbegehren:** Als „Gaspedal“ fungierten 19,3 Prozent aller Begehren. Sie forderten, neue Wege einzuschlagen. Beispiele sind etwa Begehren, die eine Gemeindezusammenlegung forderten.
- **Korrekturbegehren:** „Gebremst“ wurde hingegen in 63,1 Prozent der Fälle. Dort wurde ein Vorhaben der Gemeindevertretung in Frage gestellt beziehungsweise der Erhalt des Status Quo gefordert. Typische Beispiele für solche Korrekturbegehren sind Verfahren gegen Supermärkte.
- Die 17,6 Prozent der dritten Kategorie „Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag“ beinhalten neben dem Bremsen auch das Aufzeigen alternativer Routen oder Fahrspuren – etwa, wenn per Bürgerbegehren eine Sanierung des bestehenden Rathauses statt einem – als zu kostspielig angesehenen – Neubau gefordert wird.

Jedoch ist in allen Fällen – egal ob Initiativ- oder Korrekturbegehren – festzustellen, dass Alternativen ernsthaft und öffentlich diskutiert werden. Es wurden keine Fälle beobachtet, wo eine „Blockade um der Blockade willen“ angestrebt wurde – was in den 1990er Jahren noch befürchtet wurde. Auch bei „bremsenden“ Korrekturbegehren ist zu beobachten, dass sehr gründlich argumentiert wird, warum man bremsen will. Gründe können etwa Standortänderungen oder der Erhalt wertvoller Flächen, die zu hohen Kosten eines Projekts oder die Nichtberücksichtigung von Alternativen sein.

3.6 Themenbereiche und Bauleitplanung

Themenbereiche

Zu welchen Themen werden Bürgerbegehren initiiert? Gibt es besondere Schwerpunkte? Die Fälle wurden einer von 12 Themen-Kategorien zugeordnet und sind so bundesweit vergleichbar (vgl. Bürgerbegehrensbericht von Mehr Demokratie 2020).

Auf Platz 1 befinden sich Wirtschaftsprojekte mit 27,6 Prozent. Danach folgen auf den Plätzen 2 und 3 die Themenbereiche Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (18,9 Prozent) und Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (16,3 Prozent). In diesen Kernbereichen der kommunalen Selbstverwaltung war das größte Interesse und Mitsprachebedürfnis zu erkennen.

Die Spitzenstellung des Bereichs Wirtschaftsprojekte in Schleswig-Holstein erklärt sich durch zahlreiche Bürgerbegehren und Ratsreferenden zur Windparkplanung/Windkraftnutzung. Ebenfalls oft konnten „klassische“ Wirtschaftsprojekte wie neue Supermärkte oder Gewerbegebiete sowie Tourismus-Projekte wie etwa Hotelneubauten beobachtet werden.

Tabelle 8: Themenbereiche

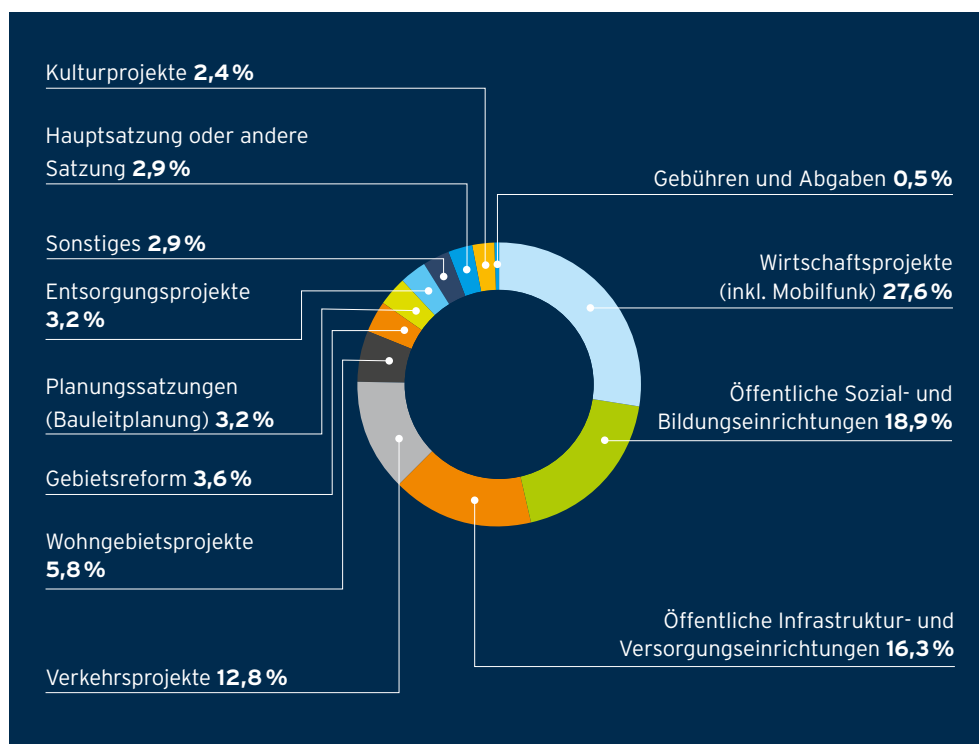
Themenbereich	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil in %	Anteil in % (bundesweit)
Wirtschaftsprojekte (inkl. Mobilfunk)	Hotels, Einkaufszentren, Windparks, Mobilfunkmasten	162	27,6	19,7
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	111	18,9	19,7
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrich- tungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	96	16,3	12,9
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	75	12,8	16,2
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	34	5,8	2,8
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	21	3,6	9,7
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Höhe von Gebäuden	19	3,2	4,8
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	19	3,2	3,5
Sonstiges	Straßennamen	17	2,9	3,4
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt-/ehrenamtlicher Bürger- meister, Baumschutzsatzung	17	2,9	2,4
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	14	2,4	4,0
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	3	0,5	1,0
Gesamt		588	100,0	100,0

Beispiel Kiel: Bürgerentscheid zum neuen Möbelmarkt-Zentrum

Ein typisches Beispiel für ein Wirtschaftsprojekt stellt das Bürgerbegehren 2013/2014 in Kiel „Gegen den geplanten Bau eines Möbelmarkt-Zentrums“ dar. 9.000 Bürgerinnen und Bürger der Landeshauptstadt beantragten einen Bürgerentscheid über diese Frage und wollten einen diesbezüglichen Ratsbeschluss aufheben und die Planungen für ein Möbelmarkt-Zentrum stoppen. Im Oktober 2013 reichten sie die Unterschriften ein, das Begehren war zulässig und so kam es am 23. März 2014 zum Bürgerentscheid.

45,6 Prozent der ca. 200.000 Stimmberechtigten beteiligten sich an der Abstimmung, die gemeinsam mit der Oberbürgermeister-Direktwahl durchgeführt wurde. 52,5 Prozent sprachen sich gegen das Bürgerbegehren und somit für das neue Möbelmarkt-Zentrum aus. Das geforderte Zustimmungsquorum von 8 Prozent wurde erreicht, so dass der Bürgerentscheid gültig war.

Die folgende Abbildung illustriert die Themenverteilung in Schleswig-Holstein.

Abbildung 6: Themenbereiche

Bauleitplanung

Die Bauleitplanung stellt eine der wichtigsten kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten dar. Welche Fläche in der Stadt soll wie bebaut werden? Wie groß soll das zukünftige Gewerbegebiet sein? Plant die Gemeinde einen Windpark oder eine Photovoltaik-Anlage? Und wenn ja, wie groß sollen sie sein?

In Schleswig-Holstein ist zum Aufstellungsbeschluss, also der ersten Stufe der Bauleitplanung, ein Bürgerbegehren möglich. Dies ist zwar nur ein Teil der Bauleitplanung, wenn auch ein sehr wichtiger, da es um Grundsatzbeschlüsse geht. Dennoch verwenden wir im Folgenden den Begriff „Bauleitplanung“.

Die Bauleitplanung stellt dabei ein Querschnittsthema dar: Sie betrifft alle Verfahren im Bereich „Wohngebietsprojekte“ und „Planungssatzungen“, aber auch einige Bürgerbegehren im Bereich „Wirtschaftsprojekte“ (zum Beispiel Gewerbegebiete) und Verkehrsprojekte.

Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses (Stand: 15. Januar 2023) wird von Seiten der Landesregierung und des Landtags überlegt, die Mitsprachemöglichkeiten in der Bauleitplanung massiv einzuschränken. Geplant ist, dass Bürgerbegehren zu Aufstellungsbeschlüssen nicht mehr möglich sein sollen, wenn ein diesbezüglicher Beschluss der Gemeindevertretung mit Zweidrittelmehrheit erfolgt ist.

Daher ist es nicht nur generell, sondern auch aktuell von großem Interesse, wie viele Verfahren denn potenziell hiervon betroffen wären. Zu diesem Zweck hat Mehr Demokratie e.V. die letzten vier Jahre analysiert (2019 bis 2022). In wie vielen Fällen spielte die Bauleitplanung eine Rolle / war ein Aufstellungsbeschluss Gegenstand des Verfahrens?

Die Analyse ergab:

- Rund 52 Prozent der Verfahren der Jahre 2019 bis 2022 betrafen die Bauleitplanung (45 der 88 Verfahren).
- Das bedeutet, dass eine (derzeit beabsichtigte) Reform der Gemeindeordnung, die den Thementauschluss diesbezüglich verschärfen würde, sich ganz erheblich auf die Fallzahl auswirken würde. Es würden deutlich weniger Bürgerbegehren möglich sein und weniger Bürgerbegehren stattfinden. Ob die Bürgerinnen und Bürger dann andere Formen des Protests wählen – zum Beispiel juristische Schritte, die die Planung deutlich länger verzögern könnten als ein klärender Bürgerentscheid – ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhersehbar.
- Unter den 45 „Bauleitplanungs-Verfahren“ befinden sich 19 Wohnraum-/Wohngebiets-Projekte (= rund 5 pro Jahr), die restlichen Bauleitplanungs-Projekte fanden zur Ausweisung von Gewerbegebieten, der Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen oder zu anderen Bauprojekten (zum Beispiel Hotelneubau) statt.
- Fazit: Es gibt keine empirischen Belege für die Annahme, dass Bürgerbegehren zur Bauleitplanung neue Wohngebiete, Wirtschaftsprojekte oder Neubauten massiv verhindern würden. Im Gegenteil, es gibt zahlreiche Beispiele, in denen die Bürgerinnen und Bürger sich für ein neues Bauprojekt bzw. für die Schaffung von Wohnraum oder für den Bau eines Solarparks entschieden haben.
 - Betrachtet man die Zielrichtung der 19 Verfahren zu Wohngebieten, so zeigt sich, dass 6 Verfahren das Ziel hatten, neuen Wohnraum zu ermöglichen und 13 Verfahren waren gegen die Schaffung von neuem Wohnraum.
 - Betrachtet man das tatsächliche Ergebnis der Verfahren zu Wohngebieten, so zeigt sich, dass 41 Prozent neuen Wohnraum verhindert, jedoch 47 Prozent der Verfahren neuen Wohnraum ermöglicht haben. In je 6 Prozent der Fälle kam es zu einem Kompromiss bzw. waren nicht genügend Informationen bekannt.
 - Ob die Menschen für oder gegen Neubaugebiete sind, hängt meist von den individuellen Begebenheiten vor Ort ab. So stellen sich viele Bürgerinnen und Bürger die Frage, ob dieser Standort und die Größe des Projekts angemessen ist und welche Auswirkungen das Neubaugebiet auf den Naturschutz, die Naherholung oder die Struktur der Gemeinde hat. Eine Ablehnung im Bürgerentscheid ist dann nicht automatisch gleichzusetzen mit einer Absage an neuen Wohnraum, sondern vielmehr mit einer Absage an die konkrete aktuelle Planung.
 - Wirtschaftsprojekt, Beispiel Kiel: Im Bürgerentscheid 2014 sprach sich die Mehrheit für ein neues Möbelmarkt-Zentrum aus (siehe Infokasten oben).
 - Solarparks: Einige Bürgerentscheide der jüngeren Zeit sprachen sich gegen die Ausweisung von Flächen für einen Solarpark aus (etwa in Geschendorf, Oldenswort und Bokhorst). Demgegenüber gab es aber auch Verfahren, in denen sich die Menschen für einen Solarpark aussprachen (etwa in Arkebek, Tielenhemme und Tating). Es gibt keine eindeutige Tendenz. Zu den Details siehe weiter unten → Klimaschutzprojekte.

4. Thema im Fokus: Bürgerbegehren und Klimaschutz

von Lea Johannsen

4.1 Einleitung

Die Debatte um Klimawandel, Klimakrise und Klimaschutz hat in den letzten Jahren an Fahrt gewonnen. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse, die mittlerweile auch in Deutschland spürbaren Auswirkungen des Klimawandels und Proteste wie beispielsweise von Fridays for Future lassen die Dringlichkeit von Klimaschutz in Gesellschaft und Politik zunehmend deutlich werden. Eine Reihe von in den letzten Jahren beschlossenen Klimazielen und -vorhaben auf allen politischen Ebenen von der EU bis zu den Kommunen verlangen nach einer deutlichen Beschleunigung bisheriger Anstrengungen. So wurde z. B. im Jahr 2022 das Ziel für Erneuerbare Stromnutzung von 65 % auf 80 % bis 2030 erhöht. Mit Blick auf den an vielen Stellen bisher schleppend vorangegangenen Klimaschutz einerseits und die kurzen für die Erreichung der Klimaziele verbleibenden Zeitfenster andererseits wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob direkte Demokratie den Klimaschutz beschleunigen oder bremsen könnte. In Schleswig-Holstein, das als eines der führenden Bundesländer in der Energiewende gilt, ist diese Frage von besonderem Interesse. Im Folgenden werden deshalb alle Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die sich in Schleswig-Holstein rund um das Thema Klimaschutz drehen, untersucht.

4.2 Methode und Kodierung

Um die Auswertung vorzunehmen, wurde für alle in der Datenbank Bürgerbegehren dokumentierten Verfahren in Schleswig-Holstein bestimmt, ob ein Klimaschutzbezug vorlag. Es wird ein Verfahren als klimaschutzbezogen definiert, wenn es 1) Energiewende-Themen betrifft oder 2) in den Ausführungen der Initiative Klimaschutz explizit als Antrieb für die Initiative genannt wird.

Energiewende-Themen sind z. B. Bürgerbegehren für oder gegen die Errichtung von Windparks. Hierzu werden auch Bürgerbegehren für bzw. gegen die (Teil-)Privatisierung von Stadtwerken gerechnet, da sich Stadtwerke in bürgerschaftlicher Hand oft als wichtige Treiber für die kommunale Energiewende dargestellt haben.

Beispiele für den *von Initiativen explizit formulierten Klimaschutzbezug* sind Bürgerbegehren zur Verschärfung von Klimaneutralitätszielen, der Verbesserung der Radinfrastruktur, gegen Einschränkungen im öffentlichen Nahverkehr, für die Einrichtung von autofreien Fußgängerzonen, wenn ein Verweis auf die klimaschützende Wirkung gemacht wurde.

Nicht als „klimaschutzbezogen“ gewertet wurden sämtliche Bürgerbegehren, die sich auf Bauvorhaben, die Ausweisung von Gewerbegebieten oder auf Verkehrsprojekte bezogen, ohne Klimaschutz als Antrieb der Initiative. Diese haben zwar oft eine Wirkung auf den Klimaschutz, z. B., wenn bei Bauvorhaben durch Zement, Stahl und Beton große Mengen an Treibhausgasen freigesetzt werden oder die Ausweisung einer verkehrsberuhigten Straße PKWs zu sparsamerem Fahren führt – diese Wirkung war aber von den Initiatoren der Bürgerbegehren nicht beabsichtigt.

Weiterhin ist wichtig zu bemerken, dass in diesem Bericht lediglich die *Zielrichtung* von Verfahren in Bezug auf Klimaschutz analysiert wird (bremsend oder positiv). Eine quantitative Analyse der Wirkung, die Begehren letztlich auf den Treibhausgasausstoß hatten, ist an dieser Stelle nicht möglich. Sie wäre Inhalt von umfangreichen und komplexen CO₂-Minderungsprognosen und Berechnungen, die es zusätzlich in den Kontext der jeweiligen Zeit des Begehrens zu setzen gelte.

Ebenfalls lassen sich indirekte Effekte auf den Klimaschutz, also Effekte, die nicht unmittelbar den Treibhausgasausstoß verändern (z. B. Diskursbeeinflussung, Bewusstseinswandel usw.) nicht zwischen einzelnen Vorhaben vergleichen. Deswegen wird in diesem Bericht auf eine Ordnungsrelation von Verfahren über die Zielrichtung hinaus verzichtet. Die Interpretation der Ergebnisse dieses Berichtes in Bezug auf die Wirkung von direkter Demokratie auf den Klimaschutz unterliegt daher Einschränkungen.

Die Kategorisierung der Vorhaben erfolgte nach einem Vier-Augen-Prinzip auf Grundlage der in der Datenbank dokumentierten Verfahren und zusätzlichen Online-Recherchen von Zeitungsartikeln, amtlichen Bekanntmachungen und teilweise Ratsinformationssystemen.

Auf dieser Datenlage konnten in den meisten Fällen Zielrichtung der Verfahren (mit positivem oder bremsendem Effekt für den Klimaschutz) sowie die Richtung des Ausgangs ermittelt werden. Für drei Verfahren aus früheren Jahren war dies nicht möglich.

4.3 Ergebnisse

4.3.1 Anzahl und Häufigkeitsverteilungen

Von den insgesamt 588 Verfahren seit 1990 haben 125 Verfahren einen direkten Bezug zu Klimaschutz, also 21,3 Prozent. Diese klimaschutzrelevanten Verfahren teilen sich auf in 104 Bürgerbegehren und 21 Ratsreferenden (Verhältnis 5:1). Das Verhältnis zwischen Bürgerbegehren und Ratsreferenden unterscheidet sich damit deutlich von Verfahren ohne Klimaschutzbezug (Verhältnis 8,9:1). Insgesamt sind 30,8 Prozent aller Ratsreferenden in Schleswig-Holstein zu Klimaschutzfragen durchgeführt worden. Themen waren ausschließlich Windkraft (19 Verfahren) und PV-Freiflächenanlagen (2 Verfahren). Bei diesen Fragen wurden Bürgerentscheide also auffallend häufig von Gemeindevertretungen initiiert.

Verteilung der Verfahren nach Gemeindegröße

Tabelle 9 stellt die Anzahl von Verfahren nach der Gemeindegröße dar. Mit 87,2 Prozent fand der Großteil der Verfahren mit Klimaschutzbezug in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern statt. Dies ist ein deutlich größerer Anteil als bei Verfahren ohne Klimaschutzbezug (48,8 Prozent). Vor allem wird es durch die Verfahren zu Windkraftanlagen getrieben, die zum einen den Großteil der klimaschutzbezogenen Verfahren ausmachen und zum anderen bis auf zwei Ausnahmen ausschließlich in Gemeinden dieser Größenordnung stattfanden. Da Windparks mit (Frei-) Flächenbedarf einhergehen, ist es nicht verwunderlich, dass Windkraftverfahren hauptsächlich in kleinen Flächengemeinden vorkommen.

Tabelle 9 Häufigkeiten der Verfahren nach Klimaschutzbezug und Gemeindegröße

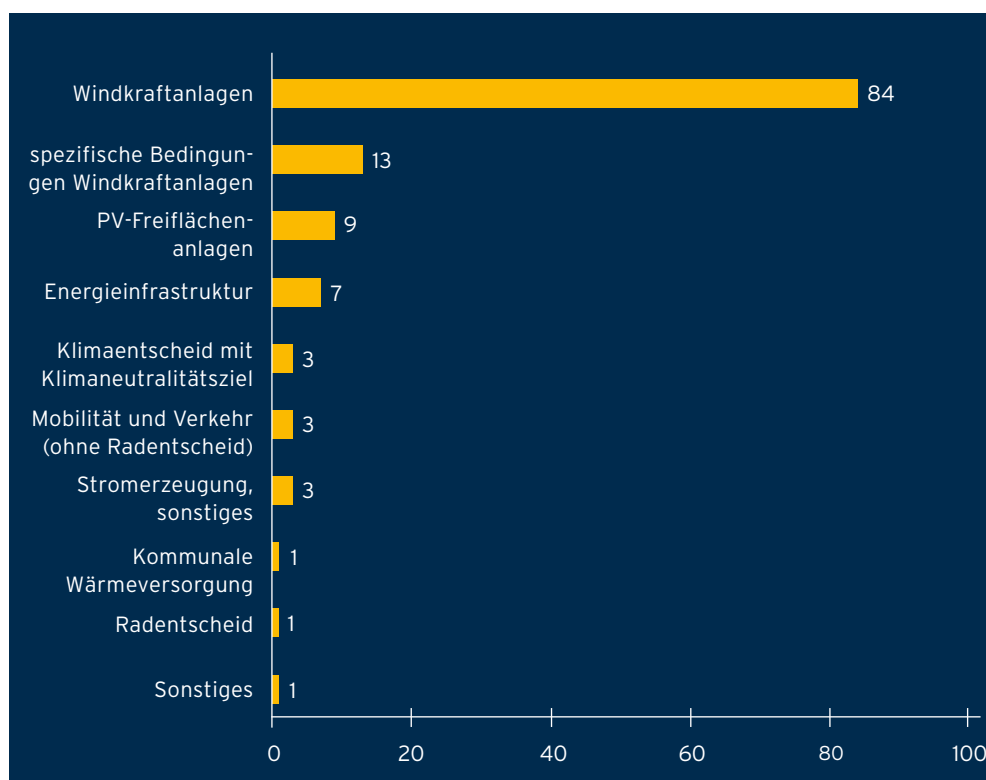
Gemeindegröße (Einwohner- zahl)	mit Klimaschutzbezug		ohne Klimaschutzbezug		
	Anzahl an Verfahren	Anteil der Verfahren in %	Anzahl an Verfahren	Anteil der Verfahren in %	Anteil an Gemein- den/Städten/ Landkreisen
bis 5.000	109	87,20	226	48,81	90
5.001 bis 10.000	1	0,80	69	14,90	3,9
10.001 bis 20.000	5	4	83	17,93	3,1
20.001 bis 50.000	4	3,20	57	12,31	1,4
50.001 bis 100.000	3	2,40	11	2,38	0,4
mehr als 100.000	3	2,40	17	3,67	1,2
Gesamt	125	100	463	100	100

4.3.2 Themen

Die klimaschutzbezogenen Verfahren wurden in zehn unterschiedliche Themenbereiche kategorisiert (s. Abbildung 7). Unter „Windkraftanlagen, spezifische Bedingungen“ fallen Verfahren, die nicht den Bau eines Windparks an sich betreffen, sondern Spezifika formulieren, wie beispielsweise die Anzahl oder Maximalhöhe der Windkraftanlagen. Unter den Verfahren zur Energieinfrastruktur befinden sich sechs Verfahren zu Besitzverhältnissen von Energieinfrastruktur (vier gegen Teilprivatisierung Stadtwerke, eins gegen Gründung von Stadtwerken und Rückkauf der Netze, eins gegen Teilverkauf der Fernwärme).

Auch, wenn es zu unterschiedlichen Themen klimabezogene Verfahren gab, dominieren eindeutig Verfahren bezüglich Windkraftanlagen (s. Abbildung 7). Die Verfahren zu Erneuerbaren Energieanlagen (Windkraft-Anlagen, Photovoltaik-Anlagen) machen einen Anteil von 84,8 Prozent aller klimaschutzbezogenen Verfahren aus. Alle übrigen Themen werden deshalb in der weiteren Darstellung zusammengefasst.

Abbildung 7: Häufigkeiten der klimaschutzbezogenen Verfahren in Themenbereichen



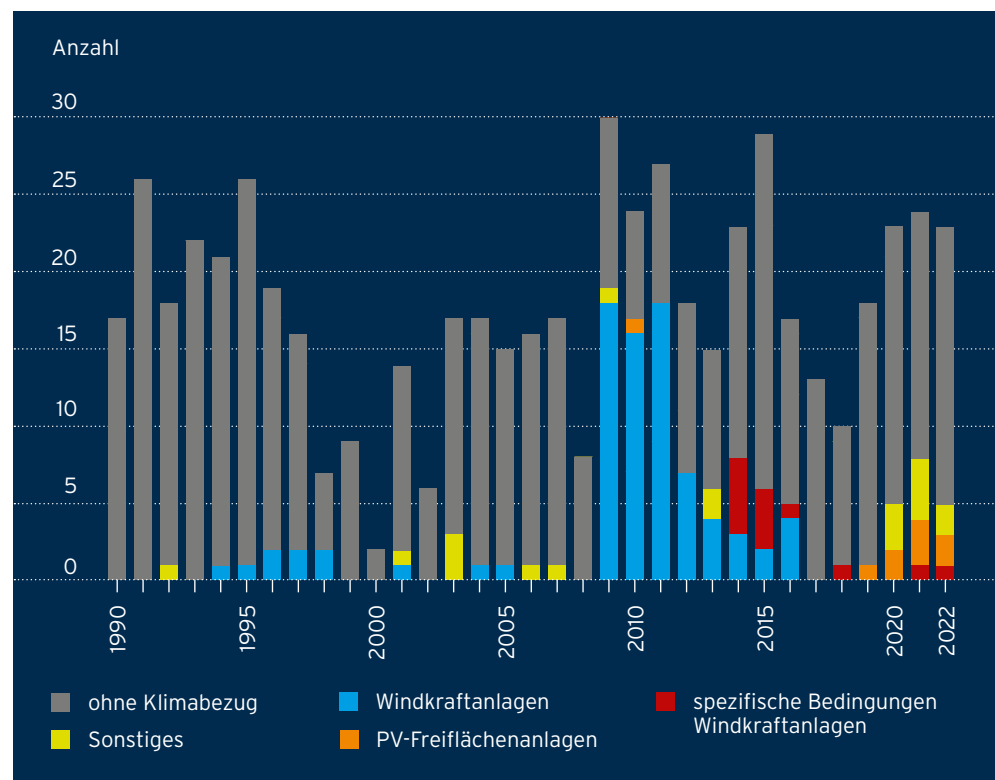
Anmerkungen: „Stromerzeugung, sonstige“ umfasst z.B. Biogasanlagen und Blockheizkraftwerke. „Energieinfrastruktur“ betrifft nicht die Erzeugungsanlagen, sondern z.B. Stromnetze oder Stadtwerke.

Entwicklung der Themen über die Jahre

Abbildung 8 stellt die Entwicklung der Verfahren im Laufe der Jahre dar. Auffällig ist zum einen die hohe Anzahl an Verfahren zu Windkraftanlagen in den Jahren 2009 bis 2011, die dann rasant abfällt, und zum anderen, dass ab 2016 keine Verfahren zu Windkraftanlagen stattfanden. Dafür kommen ab 2014 einige wenige Verfahren zu spezifischen Bedingungen von Windparks hinzu. Durch acht Verfahren zu PV-Freiflächenanlagen und neun Bürgerbegehren zu anderen Klima-

schutzthemen (3 Klimaneutralitätsziele, 1 Klimaneutralitätsziel der Stadtwerke, Teilprivatisierung von Stadtwerken/Netzen (1 pro, 1 contra), ein Radentscheid, autofreie Zone (1 pro, 1 contra) nehmen die Verfahren seit 2019 insgesamt wieder leicht zu.

Abbildung 8: Themenbereiche der klimaschutzbezogenen Verfahren in Schleswig-Holstein von 1990 bis 2022



Zur Einordnung dieser Daten wird der Prozess der Landesflächenplanung in Schleswig-Holstein skizziert, der mutmaßlich die oben beschriebenen Entwicklungen wesentlich beeinflusst haben dürfte. Ende der 2000er Jahre begann die Landes-Flächenplanung für Windkraft. Kommunen waren aufgerufen, Eignungsflächen für Windkraftanlagen an das Land zu melden, das mithilfe dieser Rückmeldungen den Landesflächenplan erstellte. In der Folge kam es vermehrt zu Begehren zum Bau von Windparks und Flächenausweisungen in den Jahren 2009 bis 2011. Zum einen initiierten Bürgerinitiativen in diesem Zuge Begehren für oder gegen die Ausweisung von Flächen. Zum anderen initiierten Gemeindevertretungen Ratsreferenden zu diesem Thema, um die Entscheidung über die Ausweisung von Flächen an die Bürgerinnen und Bürger zu geben. Da der Landesflächenplan in der Kompetenz des Landes liegt, wurden im Nachhinein die meisten der kommunal durchgeführten Verfahren für nicht zwingend zu berücksichtigen eingestuft. Der Aufstellungsbeschluss in der Bauleitplanung ist hingegen im Entscheidungsraum der Kommunen. Jedoch gilt in Schleswig-Holstein: Bürgerbegehren können auch den Aufstellungsbeschluss nicht ändern, sondern ihn nur in Gänze zum Thema des Begehrens machen. Änderungen des Aufstellungsbeschlusses fallen in die Abwägungsentscheidung der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter und sind daher einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht zugänglich.

4.3.4 Zielrichtung und Ausgang der Verfahren in Bezug auf Klimaschutz

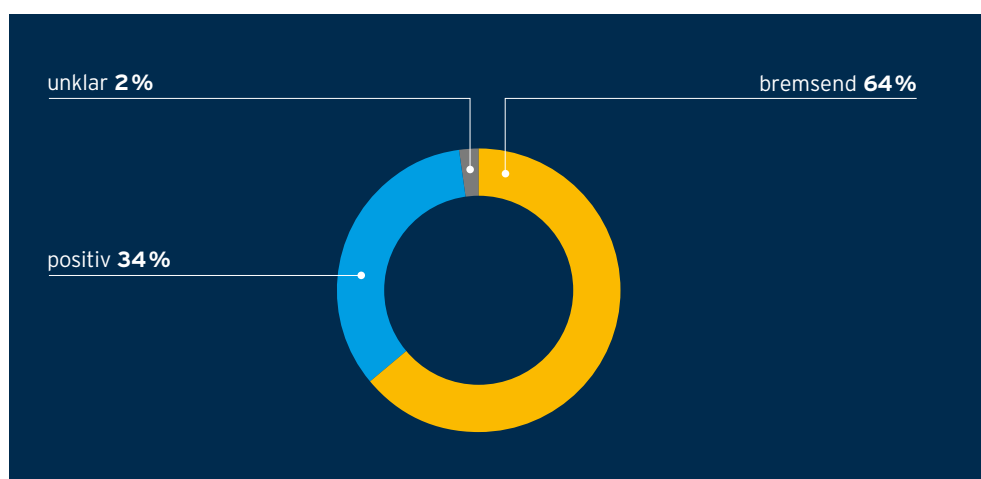
Zielrichtung

Wenn die Bürgerinitiativen ein Verfahren einleiteten, um Klimaschutz-Vorhaben voranzubringen oder klimaschädliche Projekte zu verhindern, wird in diesem Bericht von einer positiven Zielrichtung für den Klimaschutz gesprochen (z. B. Begehren für den Beschluss eines Klimaneutralitätsziels, für den Bau von Windkraftanlagen, gegen Einschränkungen des Öffentlichen Nahverkehrs).

Eine für den Klimaschutz bremsende Zielrichtung liegt nach dieser Auswertung dann vor, wenn die Forderung der Initiatorinnen und Initiatoren darauf abzielt, dass Klimaschutz-Vorhaben abgeschwächt oder gänzlich verhindert werden – beispielsweise Verhinderung der Ausweisung von Windkraftflächen oder der Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen.

Zu beachten ist an dieser Stelle, dass auch Verfahren mit bremsender Zielrichtung nie zum Ziel hatten, das Klima explizit zu schaden, das geforderte Ergebnis jedoch einen bekannten bremsenden Effekt für den Klimaschutz hat (z. B. langsames Voranschreiten der Energiewende bei Ablehnung von Windparks).

Abbildung 9: Zielrichtung der Verfahren mit Klimaschutzbezug

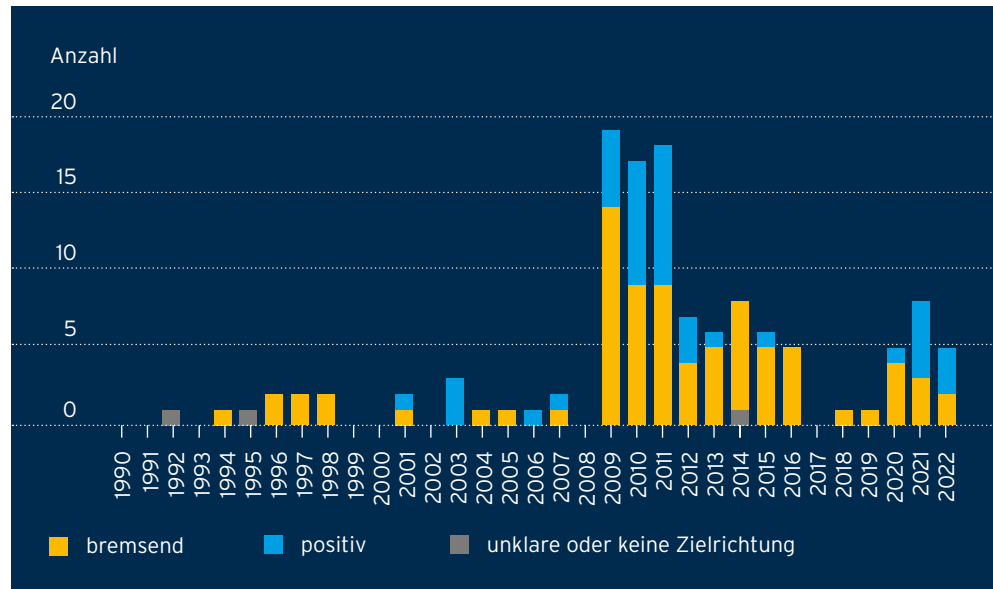


Von den insgesamt 125 Verfahren haben 42 Verfahren eine für den Klimaschutz positive Zielrichtung, 80 sind in ihrer Zielrichtung bremsend, 3 Verfahren haben eine unklare oder keine Zielrichtung (s. Abbildung 9).⁴

Über die Zeit sind Entwicklungen hinsichtlich des Verhältnisses der Zielrichtungen zu erkennen. Abbildung 10 zeigt, dass es in den letzten fünf Jahren einen Trend in Richtung klimaschutzpositiver Verfahren gab.

⁴ Die unklare Zielrichtung betrifft zwei Verfahren, in den frühen 90er Jahren, bei denen die Zielrichtung nachträglich nicht mehr ermittelt werden konnte. Das Verfahren ohne Zielrichtung ist ein Ratsreferendum zu der Ausweisung von Windkraftflächen, in dem die Gemeindevertretung explizit keine eigene Stellung bezogen hat, sondern die Bürgerinnen und Bürger entscheiden lassen wollte.

Abbildung 10: Zielrichtung der Verfahren mit Klimaschutzbezug im Laufe der Jahre



Ausgang der Verfahren

Von den 125 Verfahren waren zum Zeitpunkt des Datenredaktionsschlusses 122 abgeschlossen. Diese wurden im Hinblick auf ihren Ausgang, differenziert nach der Zielrichtung des Verfahrens, analysiert.

Somit entstanden folgende Kategorien:

- Erfolgreiche Verfahren mit bremsender Zielrichtung (z. B. im Sinne der Initiative erfolgreiche Begehren gegen Windkraft) mit eher bremsendem Ausgang für den Klimaschutz
- Nicht erfolgreiche Verfahren mit bremsender Zielrichtung (z. B. Begehren gegen Windparks, die nicht im Sinne der Initiative ausgingen) mit eher positivem Ausgang für den Klimaschutz
- Erfolgreiche Verfahren mit positiver Zielrichtung (z. B. die Verschärfung von Klimaneutralitätszielen, bei denen die Gemeindevertretung die Forderungen der Initiative übernommen hat oder erfolgreiche Verfahren für PV-Freiflächenanlagen) mit eher positivem Ausgang für den Klimaschutz
- Nicht erfolgreiche Verfahren mit positiver Zielrichtung (z. B. ein Begehren, das eine autofreie Fußgängerzone forderte, aber am Zustimmungsquorum scheiterte, oder Bürgerbegehren für die Ausweisung von Windkraftflächen mit mehr Gegen- als Fürstimmen) mit eher bremsendem Ausgang für den Klimaschutz

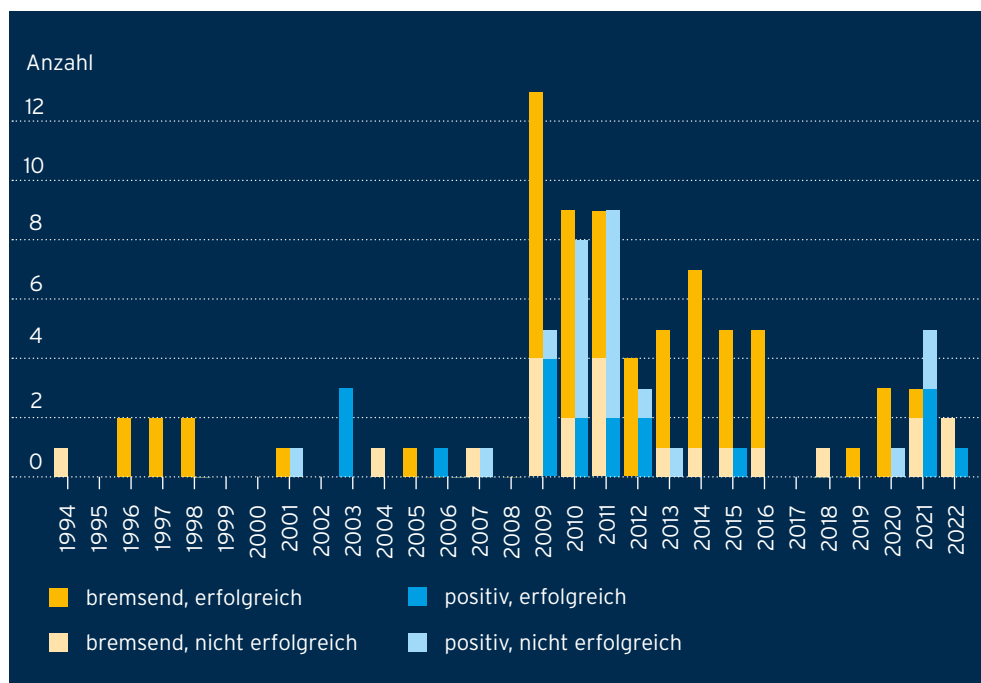
Erfolgreich sind Verfahren, wenn ein Bürgerentscheid im Sinne der Bürgerinitiative ausgegangen ist oder die Forderung von der Gemeindevertretung in einem Beschluss übernommen wurde. Nicht erfolgreich sind Verfahren mit Bürgerentscheiden, die nicht im Sinne der Initiatoren ausgingen, am Zustimmungsquorum scheiterten, unzulässige und nicht eingereichte Verfahren oder solche, die zu wenig Unterschriften erreichten (s. Abschnitt 3.3).

Wie in Tabelle 10 einzusehen, waren von den Verfahren mit positiver Zielrichtung 47,5 Prozent erfolgreich, hatten also einen beschleunigenden Ausgang für den Klimaschutz. Hingegen waren 70,9 Prozent der Verfahren mit bremsender Zielrichtung erfolgreich, sie hatten also einen bremsenden Effekt für den Klimaschutz.

Tabelle 10: Ausgang der Verfahren mit Klimaschutzbezug

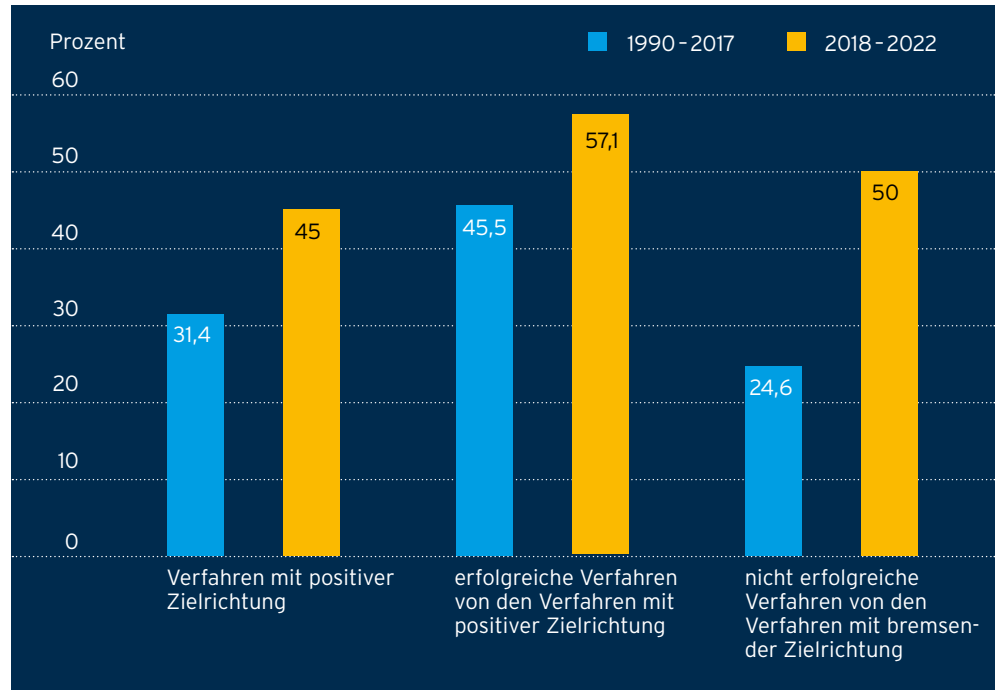
Ausgang im Sinne des Begehrens	Zielrichtung					
	bremsend		positiv		unklare oder keine	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
erfolgreich	56	70,9	19	47,5	0	0,0
nicht erfolgreich	22	27,8	21	52,5	0	0,0
unklar	1	1,3	0	0,0	3	100
Gesamt	79	100,0	40	100,0	3	100

Der Anteil der für den Klimaschutz positiven Ausgängen variiert über die Jahre, in den 2010er Jahren nahm er leicht ab (s. Abbildung 11). Seit 2018, ungefähr dem Zeitpunkt des Aufkeimens der großen Klimaprotestbewegungen hingegen, fallen die Verfahren positiver für den Klimaschutz aus, dieser Trend zeigte sich ebenfalls in der Zielrichtung der Verfahren. Zur Veranschaulichung sind diese Unterschiede in der Zeit in Abbildung 12 dargestellt.

Abbildung 11: Ausgang der klimaschutzbezogenen Verfahren von 1990 bis 2022

Anmerkung: Die Gelbtöne stellen die Verfahren mit bremsender Zielrichtung, die Blautöne die Verfahren mit für den Klimaschutz positiver Zielrichtung dar. Die dunkelblauen Balken entsprechen somit erfolgreichen beschleunigenden Verfahren, die hellgelben Balken entsprechen Fälle, bei denen Begehren mit bremsender Richtung nicht zum Erfolg kamen (z. B. wurde das Begehren nicht eingereicht, erhielt zu wenig Unterschriften, es wurde im Bürgerentscheid dagegen gestimmt oder für unzulässig erklärt.)

Abbildung 12: Vergleich von Zielrichtung und Ausgang der Verfahren im Zeitraum 1990 bis 2017 und 2018 bis 2022

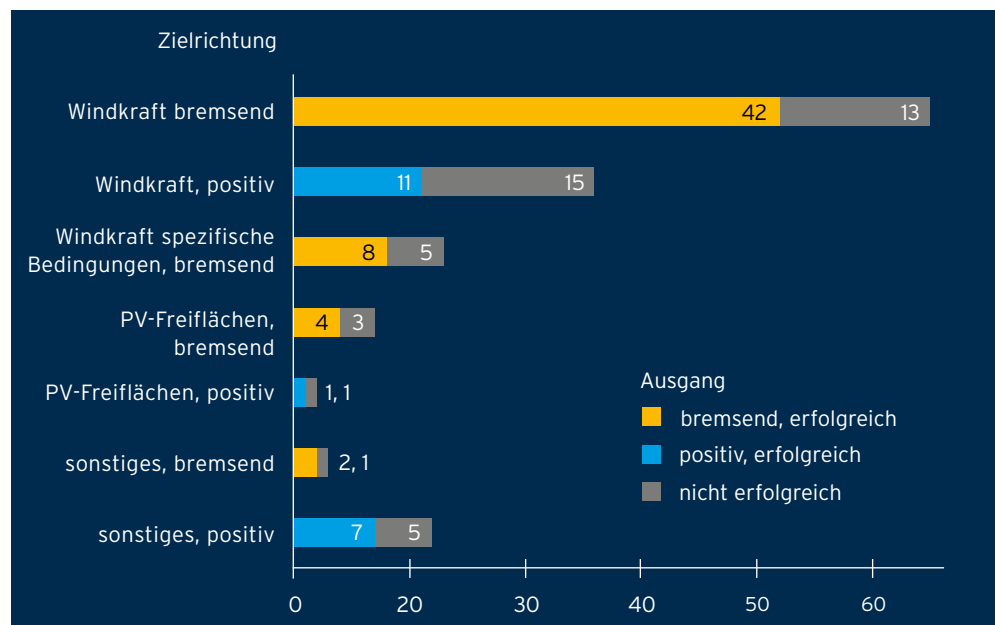


Anmerkung: Die nicht erfolgreichen Verfahren von den Verfahren mit bremsender Zielrichtung sind die Verfahren, in denen ein für den Klimaschutz bremsendes Begehren abgewendet wurde, also im engeren Sinne ein für den Klimaschutz positiver Ausgang des Verfahrens.

Zielrichtung und Ausgang der Verfahren nach Thema

Die Zielrichtung und das Ergebnis der Verfahren in den unterschiedlichen Themenbereichen sind in Abbildung 13 einzusehen.

Abbildung 13: Ausgang der Verfahren in den Klimaschutzthemen



Anmerkungen: Es sind vier abgeschlossene Verfahren nicht in der Abbildung enthalten. Im Thema Windkraft: ein Ratsreferendum ohne Zielrichtung, welches bremsend für den Klimaschutz ausging, ein Verfahren mit bremsender Zielrichtung, das in einem Kompromiss endete, dessen Richtung unklar ist, sowie ein Verfahren aus 1995, bei dem weder Zielrichtung noch Richtung des Ausgangs festzustellen war. Ebenso ist ein Verfahren unter „sonstiges“ zu einem Blockheizkraftwerk im Jahr 1992 nicht abgebildet, bei dem die Zielrichtung nicht dokumentiert ist.

Windkraft

Verfahren zu Windparks oder der Ausweisung von Flächen gingen tendenziell eher bremsend für den Klimaschutz aus. Von den eingeleiteten 55 Verfahren gegen Windkraft waren 76 Prozent erfolgreich. Von den 26 Verfahren für Windkraft waren 42 Prozent erfolgreich.

Ein leicht anderes Bild zeichnet sich bei den Verfahren zu spezifischen Bedingungen von Windkraftanlagen. Zwei der 13 Verfahren wurden für unzulässig erklärt, in den restlichen Verfahren kam es zum Bürgerentscheid, der in acht Fällen im Sinne des Begehrens ausfiel. In diesen Fällen wurde der Windpark jedoch nicht verhindert, sondern die Maximalhöhe (7 Verfahren) oder Maximalhöhe und Mindestabstand (1 Verfahren) begrenzt. In drei Verfahren sprachen sich die Abstimmenden gegen die Einschränkung des geplanten Windparks und somit für den Park in der geplanten Größe aus (Bosau, Quarnbek und Groß Niendorf).

Bei der Bewertung der Zahlen ist zu beachten: In keinem anderen Bundesland wurden gemessen an der Fläche so viele Windkraftanlagen und Nennleistung installiert wie in Schleswig-Holstein. Dass dieser vermehrte Zubau Gemüter erregt und zu lebhaften Diskussionen führt, ist nicht verwunderlich. Insgesamt ist die Akzeptanz – auch durch gelungene Bürgerbeteiligung – sehr hoch. Schließlich wurden bisher in mehr als 400 Gemeinden Schleswig-Holsteins Windkraftanlagen errichtet.

PV-Freiflächenanlagen

Zu PV-Freiflächenanlagen fanden neun Verfahren statt. Eines wurde für unzulässig erklärt, bei den übrigen fiel die Abstimmung positiver aus als bei Windkraftanlagen. Ein eindeutiges Bild gibt es jedoch nicht (Ergebnis für den Bau der Anlagen in Thielenhemme, Arkebek, Tating; gegen den Bau der Anlagen (Bockhorst, Osterhever, Geschendorf, Oldenswort, Pronstorf – hier war der Ausgang des Bürgerentscheids besonders knapp, eine Stimme entschied).

Sonstige Verfahren

Die sonstigen Verfahren mit bremsender Zielrichtung bestanden aus einem Begehren gegen die Stadtwerkegründung in Schenefeld (Bürgerentscheid erfolgreich), gegen die Erweiterung der Biogasanlage in Schmalfeld (Bürgerentscheid erfolgreich) und gegen den Windkataster (Neuengörs, nicht erfolgreich im Bürgerentscheid). Die sonstigen Verfahren mit positiver Zielrichtung beinhalten Verfahren mit weitreichenden Forderungen für den Klimaschutz (Klimaneutralitätsziele und Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes (Bargtheide, Halstenbek), gegen ein Gaskraftwerk (Wedel) oder für die klimaneutrale Transformation der Fernwärme (Flensburg)), Verfahren gegen die Teilprivatisierung von Stadtwerken, um den Hebel für schnellen kommunalen Klimaschutz nicht aus der Hand zu geben (Neumünster, Elmshorn, Norderstedt, Wilster, Eckernförde) und u. a. Verfahren aus der Verkehrswende (Radentscheid Lübeck, autofreie Fußgängerzone in Itzehoe, Erhalt des Stadtbusses in Bad Segeberg). Im Vergleich zu den anderen Klimaschutz-Themen sind sie mit 58 Prozent erfolgreicher. Auch werden die Forderungen auffallend oft von der Gemeindevertretung übernommen (vier von sieben Fällen). Dies spricht für einen positiven und anreichernden Prozess in der Kommunalpolitik.

Insgesamt fällt auf, dass die Verfahren zu generellen Themen und den PV-Freiflächenanlagen positiver für den Klimaschutz ausgehen, als Verfahren zu Windkraftanlagen und deren spezifischen Bedingungen. Durch die Kopplung der Themen mit den Jahreszahlen sind diese Ergebnisse jedoch schwierig zu interpretieren.

Abstimmungsergebnisse bei Bürgerentscheiden

Bei insgesamt 122 abgeschlossenen klimabezogenen Verfahren kam es in 96 Fällen es zu einem Bürgerentscheid. In zwölf Fällen übernahm die Gemeindevertretung die Forderungen der Initiative. Die übrigen Verfahren erreichten einen Kompromiss (2), wurden nicht eingereicht (3) oder waren unzulässig (9).

Bei 62 Bürgerentscheiden zu Forderungen mit bremsender Zielrichtung, entschieden Bürgerinnen und Bürger in 13 Fällen (21 Prozent) im Sinne des Klimaschutzes, obwohl die Initiative die andere Zielrichtung anstrebte. In dem einen Ratsreferendum zu Windkraftanlagen ohne Zielrichtung, fiel die Abstimmung gegen die Ausweisung von Flächen aus. War es das Ziel Klimaschutzvorhaben voranzubringen, stimmten die Bürgerinnen und Bürger bei den Bürgerentscheiden in 52 Prozent der Fälle im Sinne des Begehrens (17 von 33 Verfahren). Drei Verfahren scheiterten dann am Zustimmungsquorum.

Insgesamt zeigt sich, dass Abstimmungen bei Verfahren, die sich für den Klimaschutz einsetzten, deutlich öfter positiv für den Klimaschutz ausgehen, als Abstimmungen bei Verfahren mit für den Klimaschutz bremsenden Forderungen.

4.3.5 Unterschiede in der Abstimmungsbeteiligung

Da Klimaschutz ein umfassendes, medienwirksames und polarisierendes Thema ist, stellt sich die Frage, ob die Abstimmungsbeteiligung bei diesbezüglichen Bürgerentscheiden besonders hoch ist.

Da die Größe der Gemeinde den stärksten Einfluss auf die Abstimmungsbeteiligung hat (s. Abschnitt 3.4), ist es wichtig, den Vergleich innerhalb gleicher Gemeindegrößen durchzuführen. Da lediglich in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine bedeutende Anzahl an klimaschutzbezogenen Verfahren stattfanden (s. Abschnitt 4.3.1), beschränkt sich der Vergleich an dieser Stelle auf diese Gemeindegröße. Es ist nur eine geringfügig höhere Beteiligung zu erkennen (56,7 Prozent bei Verfahren mit Klimaschutzbezug, 55,1 Prozent bei Verfahren ohne Klimaschutzbezug).⁵

4.4 Einordnung der Ergebnisse und Fazit

Direktdemokratische Verfahren mit Klimaschutzbezug weisen in Schleswig-Holstein in den allermeisten Fällen einen Bezug zum Thema Windkraft auf.

Mit Blick auf die Zahlen lässt sich nicht sagen, dass direktdemokratische Verfahren in Schleswig-Holstein bisher einen beschleunigenden Einfluss auf den Klimaschutz allgemein oder die Energiewende im Speziellen gehabt hätten. Einerseits wurden mehr Bürgerbegehren initiiert, die eine bremsende Zielrichtung auf den Klimaschutz hatten, als solche mit einer beschleunigenden (positiven) Zielrichtung. Andererseits ging auch die Mehrzahl der Bürgerentscheide nicht im Sinne des Klimaschutzes aus.

Von einer ausschlaggebenden bremsenden Wirkung der direkten Demokratie auf den Klimaschutz ist unter Berücksichtigung der folgenden Punkte allerdings auch nicht auszugehen:

- 1) Die Zahl der Begehren ist insgesamt gering. Seit 1990 gab es lediglich 57 Verfahren, die den Klimaschutz bremsten. Diese Verfahren fanden in 51 unterschiedlichen Gemeinden statt. Im Verhältnis zu der Gesamtzahl von 1.106 Gemeinden ist die Zahl sehr gering.

⁵ Die Zahlen beziehen sich auf die Verfahren, bei denen die Abstimmungsbeteiligung in der Datenbank hinterlegt ist. Das ist bei Gemeinden mit wenig er als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bei 88 von 109 Verfahren mit Klimaschutzbezug und bei 129 von 226 Verfahren ohne Klimaschutzbezug der Fall.

- 2) Insbesondere die Zahl der Verfahren, die bremsend auf andere Klimaschutzthemen außer Windkraft wirkten, ist verschwindend gering. Aufgrund zwischenzeitlicher Gesetzesänderungen bzw. Klarstellungen des rechtlichen Rahmens ist zudem nicht damit zu rechnen, dass der Windkraft-Ausbau durch Bürgerbegehren zukünftig wesentlich beeinträchtigt wird.
- 3) Der Blick auf die Ausbauzahlen von Windrädern in Schleswig-Holstein weist darauf hin, dass andere Faktoren wesentlich größeren Einfluss auf die Geschwindigkeit der Energiewende hatten als die direkte Demokratie. Während die meisten Bürgerbegehren mit bremsender Wirkung zwischen 2009 und 2016 stattfanden, fand zeitgleich oder kurz danach der stärkste Ausbau der Windkraft in Schleswig-Holstein statt (zwischen 2013 und 2017). Seit dem Jahr 2018 ist der Ausbau fast vollständig zum Erliegen gekommen. Da Bürgerbegehren gegen Windkraft in dieser Zeit rechtlich nicht möglich waren, kann die direkte Demokratie nicht der Grund für den stagnierten Ausbau gewesen sein – hier spielen andere Aspekte (wie beispielsweise Planungs- und Ausschreibungsverfahren) eine größere Rolle.
- 4) Es ist eine leichte Trendwende zu beobachten: In den letzten fünf Jahren gab es im Vergleich zu den Jahren davor mehr Verfahren mit dem Ziel den Klimaschutz zu beschleunigen und diese sind auch positiver für den Klimaschutz ausgegangen.

Bei einer auf Verallgemeinerung abzielenden Interpretation der Ergebnisse sollte beachtet werden: Das Land Schleswig-Holstein verfolgte jahrelang eine vergleichsweise ambitionierte Energiepolitik. Die hohe Anzahl von Bürgerbegehren, die sich gegen Windenergie richten, geht einher mit einer im Vergleich zur Landesfläche hohen Anzahl von Windkraftanlagen. Welche Bedeutung das Thema Windkraft unter allen Klimaschutzthemen in anderen Bundesländern hat und zu welchen Ergebnissen die dortigen Verfahren bisher kamen, könnte sich stark unterscheiden.

In den letzten Jahren fanden insgesamt zu wenige Bürgerentscheide mit Klimaschutzbezug statt, um eine sichere Prognose für die nächsten Jahre treffen zu können. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich die veränderte Stimmung in der Gesellschaft in Bezug auf Klimaschutzthemen in den letzten Jahren auch in Abstimmungsergebnissen zu Klimaschutzthemen in Zukunft niederschlagen wird. Allerdings ist auch nicht auszuschließen, dass der zunehmende Ausbau von PV-Anlagen vermehrt Gegenstand von Begehren werden kann und zwar sowohl beschleunigend wie bremsend.

Es ist auf Grund der Daten nicht erkennbar, welchen Einfluss die Qualität der demokratischen Prozesse im Vorhinein bzw. während der laufenden direktdemokratischen Verfahren auf das Entstehen von Bürgerbegehren und den Ausgang von Bürgerentscheiden hat. Es ist zu vermuten, dass in Kommunen, in denen Bürgerinnen und Bürger, z. B. im Rahmen von vorgeschalteten Beteiligungs- und Dialogverfahren, an der Entscheidungsberatung teilhaben, es seltener zu den Klimaschutz bremsenden Bürgerbegehren oder -entscheiden kommt. Gleichzeitig haben Bürgerbegehren das Potential, wichtige Klimaschutzthemen und -lösungen zum Stadtgespräch zu machen und verbindlich in der Gemeinde zu verankern. Dies zeigen die Verfahren zur Klimaneutralität in Bargteheide, Halstenbek oder das Bürgerbegehren zu einer fossilfreien und verbrennungsarmen Fernwärmeversorgung in Flensburg.

Alle Verfahren – unabhängig von ihrem Ergebnis – fördern die Debatte um Klimaschutzmaßnahmen und führen in der Regel zu mehr Informationen, mehr Wissen und mehr Diskurs.

5. Wirkungen und Fazit

Aus der Beratungspraxis von Mehr Demokratie e.V. und aus der jahrelangen Beobachtung von Bürgerbegehren sowie der Lektüre von Zeitungsartikeln lassen sich einige Wirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Schleswig-Holstein erkennen.

Zunächst gilt, dass bei allen Wirkungen das Verfahrensdesign von großer Bedeutung ist. Je bürger- und anwendungsfreundlicher die Regelungen ausgestaltet sind, desto größer sind die fünf unten beschriebenen Wirkungen und umso positiver können die Effekte sein. Die in Schleswig-Holstein durch Reformen gesenkten Unterschriften- und Zustimmungsquoren luden verstärkt zum Mitgestalten ein, statt mit hohen Hürden direkte Demokratie zu erschweren oder gar nicht erst zuzulassen. Darüber hinaus sind Bürgerbegehren ein sehr hilfreiches, rechtsgültiges Verfahren zur schnellen Beilegung von Konflikten in der Kommunalpolitik. Wenn zentrale kommunalpolitische Politikbereiche (Bauleitplanung) unzulässig sind oder eingeschränkt werden, wird auch diese Schlichtungsmöglichkeit ausgehebelt.

5.1 Fünf Wirkungen

Beteiligungswirkung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die Möglichkeit, sich zusätzlich zu Wahlen sachbezogen politisch zu beteiligen. Damit können Bürgerinnen und Bürger sich einmischen und etwas bewirken, auch zwischen den Wahlen. Sie können differenzierter ihren politischen Willen äußern.

Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich projektbezogen und bringen so „frischen Wind“ in die Kommunalpolitik. Mitunter auch sehr langfristig: Es ist zu beobachten, dass Personen, die einst aktiv in Bürgerbegehrensprojekten mitgearbeitet haben, später für das Kommunalparlament kandidierten oder mit eigenen Listen zur Kommunalwahl antreten.

Ventil-/Protestfunktion

Bürgerbegehren kanalisieren emotionalisierten Protest und zwingen zu Sachdebatten. Dabei stehen die Sachargumente im Vordergrund, denn es muss gut begründet, andere überzeugt und argumentiert werden. Dies ist bei anderen Formen des politischen Protests meist nicht der Fall.

Befriedungsfunktion

Bürgerentscheide haben neben der Protestfunktion auch eine „Befriedungsfunktion“. Oftmals gibt es seit Jahren schwelende Konflikte zu einem bestimmten Thema. Eine Lösung scheint nicht in Sicht. Dabei zeigt sich jedoch, dass die Diskussion um das Thema, verbunden mit dem Wissen, dass am Ende eine verbindliche Entscheidung durch die Bürgerinnen und Bürger ansteht, ein Thema abschließend befriedet werden kann und die Entscheidung von allen Seiten akzeptiert wird. Nötig dafür ist aber ein umfassender und konstruktiver Diskussionsprozess.

Wahlkämpfe werden entlastet

Bürgerbegehren und –entscheide entziehen wichtige kommunalpolitische Themen den Wahlkämpfen. Somit stehen bei Wahlkampfdebatten das, worum es gehen sollte – Personen, Kandidatinnen und Kandidaten und die Leitlinien der Politik – verstärkt im Vordergrund. Stark umstrittene Einzelthemen „belasten“ Wahlkämpfe nicht, wenn sie separat und mit dem Potenzial auf mehr Sachlichkeit in einem Bürgerentscheid debattiert und entschieden werden.

Responsivität und politische Kultur

Zum Teil herrscht inzwischen eine neue – kommunikativere – politische Kultur. Wer früh informiert und die Bürger aktiv einbindet, verhindert Protest und nutzt die zusätzliche Kompetenz der

Bürgerinnen und Bürger zur Planungsverbesserung. Die zahlreichen Bürgerbegehren, die vom Gemeinderat übernommen wurden sowie die erzielten Kompromisse sind beachtlich – Kommunalpolitik wird responsiver durch Bürgerbegehren.

Umgekehrt suchen auch die Bürgerinnen und Bürger immer öfter das direkte Gespräch mit Kommunalpolitikerinnen und -politikern sowie der Verwaltung.

5.2 Fazit

Mehr als 32 Jahre der Anwendungspraxis in Schleswig-Holstein haben gezeigt, dass Bürgerbegehren maßvoll und verantwortungsbewusst eingesetzt werden. Es gibt aufgrund der Datenlage keinen Grund für thematische Beschränkungen, dies zeigen auch die Erfahrungen in allen anderen Bundesländern.

In den ersten Jahren waren die Hürden noch vergleichsweise hoch, durch zwei Reformen 2003 und 2013 hat die Politik reagiert und eine recht fortschrittliche Regelung verankert. So wurde die Kommunalpolitik durch zahlreiche Ratsreferenden belebt, viele Handlungsoptionen und politischen Alternativen wurden dadurch öffentlich und intensiv diskutiert. Schleswig-Holstein hat eine der fortschrittlichsten Regelungen im Vergleich der Bundesländer (vgl. Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie, <https://www.mehr-demokratie.de/volksentscheidsrating>, Zugriff: 11.11.2022).

Es waren und sind vor allem drei Aspekte, welche die besondere Qualität von direkter politischer Beteiligung in Sachfragen ausmachen.

- **1. Das Erleben:** Bürgerinnen und Bürger erleben, dass man durch Beteiligung und Engagement in der Kommunalpolitik durchaus etwas bewegen kann: Die eigene gefühlte Ohnmacht wird so reduziert. Dies ist besonders wichtig in Zeiten, in denen sich Menschen von der Politik abwenden oder bei Projekten, bei denen behauptet wird, dass es wegen Sachzwängen keine Alternative gäbe.
- **2. Die Diskussion:** Bürgerbegehren und Ratsreferenden laden zum politischen Diskutieren, zur sachpolitischen Information, zum Gespräch ein. Informationsstände auf dem Marktplatz, Leserbriefe in der Lokalzeitung, ein Besuch einer Einwohnerversammlung oder der Gemeinderatssitzung – all dies wird im Vorfeld eines Bürgerentscheids interessanter.
- **3. Belegung und Qualifizierung der Kommunalpolitik:** Auch die gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter profitieren von mehr Bürgerbeteiligung: Besonders umstrittene oder festgefahrene Projekte können konstruktiv durch einen Bürgerentscheid vorangebracht und Konflikte kanalisiert und befriedet werden. Besonders heikle Themen spielen bei Wahlkämpfen keine große Rolle mehr, da sie ja in der politischen „Arena“ eines Bürgerentscheids intensiv debattiert wurden. Damit werden Wahlkämpfe entlastet. Schließlich ist ein sanfter Zwang zu früher, umfassender Information über geplante Projekte vorhanden. Dies führt zu einem kommunikativeren Politikstil, der dann wiederum der gesamten politischen Kultur zu Gute kommt.

Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Berichts ist geplant, einige Hürden für Bürgerbegehren zu erhöhen. Besonders die thematischen Einschränkungen im Bereich der Bauleitplanung würde bedeuten, dass es deutlich weniger Verfahren und positive Politik-Erlebnisse gäbe. Die beschriebene Politik-Qualität würde deutlich sinken und die enormen positiven Potenziale von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden könnten sich nicht mehr entfalten.



Ja, ich werde Mitglied bei Mehr Demokratie e.V.

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von _____ EUR
(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort

Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per E-Mail kontaktiert.

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per Telefon kontaktiert.

Ja, ich erteile ein SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.
Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg
Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar. Als Mitglied erhalten Sie vierteljährlich kostenlos unsere Mitgliederzeitschrift.

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte im Umschlag und ausreichend frankiert an Mehr Demokratie e.V. Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder als Scan per E-Mail an mitgliederservice@mehr-demokratie.de

Datenschutzrechtliche Unterrichtung laut Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO

Verantwortlicher ist Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin. Datenschutzbeauftragte: Ramona Pump, datenschutz@mehr-demokratie.de

Wir weisen gemäß Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO darauf hin, dass zum Zweck der Mitgliederverwaltung- und -betreuung folgende Daten der Mitglieder automatisiert verarbeitet werden: Namen, Anschrift, Telefonnummer, Zahlungsdaten, Bankverbindung, E-Mail. Bei Einwilligung zur E-Mail nehmen wir Sie in den Newsletter auf. Rechtsgrundlage der Speicherung und Verarbeitung Ihrer Daten ist Ihre Einwilligung. Eine Weitergabe der Daten an Dritte findet nur statt, wenn wir mit einem Versanddienstleister oder Telefondienstleister zusammenarbeiten, der direkt nach Zweckerfüllung zur Löschung der Daten verpflichtet ist. Ihre Daten speichern wir nur über die Dauer der Zweckerfüllung bzw. nach gesetzlicher Vorgabe. Sie haben ein Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung und das Recht auf Widerspruch. Ein Widerruf der Einwilligung ist jederzeit formlos möglich, z.B. per Anruf oder Mail (030-42082370, info@mehr-demokratie.de). Sie haben das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, sollten Sie den Eindruck haben, Ihre Daten werden unrechtmäßig genutzt.