

ANDREAS PAUST

Das aktivierende Bürgerbegehren Vom unverbindlichen Bürgerbeteiligungsverfahren zum bindenden Bürgerentscheid

ZUSAMMENFASSUNG

In der deutschen Kommunalpolitik existieren ausgefeilte Bürgerbeteiligungsverfahren, denen es aber an eigenständiger Durchsetzungskraft fehlt. Gleichzeitig gibt es mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid machtvolle direktdemokratische Instrumente, die allerdings nur die Auswahl zwischen Zustimmung und Ablehnung erlauben. Wie lassen sich beide Instrumente miteinander verknüpfen?

DIREKTDEMOKRATISCHE ENTSCHEIDUNGS- UND KONSENSUALE BÜRGERBETEILIGUNGSVERFAHREN

Direktdemokratische Entscheidungsverfahren wie der Volksentscheid auf Landes- und der Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene zeichnen sich dadurch aus, dass sie nur Zustimmung oder Ablehnung einer Maßnahme erlauben. Zwar finden im Vorfeld der Abstimmung regelmäßig öffentliche Diskurse über den Entscheidungsgegenstand statt, letztlich laufen sie aber alle auf die Frage hinaus: „Stimmst Du mit Ja oder mit

Nein und aus welchen Gründen tust Du das?“ Für die Entwicklung von Alternativen oder Kompromissen ist im direktdemokratischen Entscheidungsprozess kein Platz.

Demgegenüber gibt es eine Vielzahl von Bürgerbeteiligungsverfahren, die solche Verhandlungsprozesse ermöglichen. Insbesondere in der Kommunalpolitik finden Verfahren Anwendung, die das Ziel haben, eine gütliche Einigung oder einen Kompromiss herbeizuführen bzw. überhaupt erst politische Problemlösungen zu erarbeiten. Mediationsverfahren, Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Planungszellen/Bürgergutachten, um nur einige zu nennen, sind Bürgerbeteiligungsverfahren, die es erlauben, in einem diskursiven Austauschprozess zu akzeptierten Ergebnissen zu kommen. Sie haben allerdings einen entscheidenden Nachteil: sie sind unverbindlich. Rat und Verwaltung sind nicht gezwungen, ihre Ergebnisse in praktische Politik umzusetzen. Und so endet manches Bürgerbeteiligungsverfahren nach dem Motto: „Gut, dass wir darüber gesprochen haben.“

Ganz anders dagegen direktdemokratische Entscheidungsverfahren. Ihre Stärke liegt darin, dass sie rechtsverbindliche Ergebnisse hervorbringen, die unmittelbar Folgen für die praktische Politik haben. Was liegt also näher, als eine Verknüpfung des verbindlichen Entscheidungsinstrumentes Bürgerentscheid mit verschiedenen unverbindlichen Bürgerbeteiligungsverfahren zu versuchen. Die Frage ist: wie lassen sich Partizipation und Effizienz von Bürgerbegehren und -entscheid durch die Einbindung von Bürgerbeteiligungsverfahren steigern? Dies soll im folgenden untersucht werden, indem zunächst kurz das direktdemokratische Verfahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beschrieben, sodann eine Auswahl von erprobten Bürgerbeteiligungsverfahren vorgestellt und schließlich eine Zusammenführung der beiden Entscheidungswege versucht wird¹.

DIREKTE DEMOKRATIE IN DER KOMMUNE: BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEID

Wie funktionieren der Bürgerentscheid bzw. seine Vorstufe, das Bürgerbegehren, in deutschen Kommunen?²

Für Bürgerinnen und Bürger gibt es zwei Anlässe, ein Bürgerbegehren durchzuführen: Sie möchten etwas Neues erreichen, mit dem sich die kommunale Vertretungskörperschaft (Gemeinde, Stadtrat, Ratsversammlung, Kreistag) noch nicht beschäftigt hat - das "initiiierende Bürgerbegehren". Oder sie möchten etwas verhindern, das die

¹ Es handelt sich bei dem nachfolgenden Text um eine überarbeitete Fassung von: Andreas Paust, Vom Bürgerbegehren zum Bürgerentscheid, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2000, S. 22-30

² Vgl. Andreas Paust, Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn 1999; hier finden sich auch ausführliche Literaturnachweise

Vertretungskörperschaft beschlossen hat, bzw. sie möchten etwas, das die Vertretungskörperschaft bereits abgelehnt hat, doch noch durchsetzen - das "kassierende Bürgerbegehren". Initiiierende Bürgerbegehren setzen ein Thema auf die politische Tagesordnung, das dort bisher nicht stand. Kassierende Bürgerbegehren weisen in der Regel ein bewahrendes Element auf, mit ihnen sollen Veränderungen, die aufgrund eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft zu erwarten sind, verhindert werden. Sie haben einen stark "konfliktorischen" Charakter, da sich die Bürger mit ihrer Hilfe gegen die kommunalpolitischen Entscheidungsträger wenden.

Die formalen Anforderungen sind für ein initiiierendes und ein kassierendes Bürgerbegehren nahezu überall gleich. Das Begehren muss schriftlich, d.h. in Form von Unterschriftenlisten, eingereicht werden und eine Begründung sowie einen Finanzierungsvorschlag enthalten, der Deckungen für Kosten und mögliche Einnahmeausfälle benennt.

Die Gegenstände eines Bürgerbegehrens sind grundsätzlich auf Angelegenheiten beschränkt, die in die gesetzliche Zuständigkeit der Kommune fallen. Themen allgemeinpolitischer Art sind unzulässig. Darüber hinaus sind weitere Gegenstände vom Bürgerentscheid ausgeschlossen, die alle Kommunalverfassungen in Form von Negativkatalogen aufzählen. Eine weitere Einschränkung von möglichen Bürgerentscheidsthemen nehmen einige Kommunalverfassungen vor, indem sie Bürgerbegehren nur für "wichtige Gemeindeangelegenheiten" zulassen. Was eine wichtige Gemeindeangelegenheit ist, definieren sie in Form von Positivkatalogen.

Initiiierende Bürgerbegehren können in der Regel jederzeit eingereicht werden. Demgegenüber sind kassierende Bürgerbegehren an teilweise rigide Fristen gebunden. Zwischen 4 Wochen und 3 Monaten haben Bürgerinnen und Bürger Zeit, Unterschriften zu sammeln, wenn sie gegen einen Ratsbeschluss vorgehen wollen.

Ein Bürgerbegehren hat im Normalfall keine aufschiebende Wirkung, d.h. der Rat oder Kreistag kann die Maßnahme, gegen die sich ein Bürgerbegehren richtet, noch während der Unterschriftensammlung durchführen und damit das Bürgerbegehren ins Leere laufen lassen. Vereinzelt haben Gerichte dennoch die Durchführung eines Ratsbeschlusses gestoppt, wenn er einzig dem Ziel diene, den Bürgerentscheid obsolet werden zu lassen.

Damit ein Bürgerbegehren in einen Bürgerentscheid münden kann, muss in allen Bundesländern eine Mindestzahl von Unterstützungsunterschriften vorgelegt werden. Dieses Unterschriften- oder Einleitungsquorum liegt in den meisten Bundesländern bei 10% der Gemeindebürger; einige verlangen 15%, Thüringen gar 20%. Eine Reihe von Bundesländern weicht in bestimmten Fällen von der starren Prozentvorgabe ab,

hier ist ein nach Gemeindegrößenklassen gestaffeltes Unterschriftenquorum vorge-schrieben.

Über die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet in nahezu allen Bundesländern die kommunale Vertretungskörperschaft. Gegen einen ablehnenden Beschluss steht den Organisatoren nach einem Widerspruchsverfahren der Rechtsweg offen.

Wenn die Zulässigkeit festgestellt wurde, ist die Vertretungskörperschaft aufgefordert zu entscheiden, ob sie dem Begehren folgen will. Tut sie das nicht, findet innerhalb weniger Monate ein Bürgerentscheid statt.

Während ein Bürgerbegehren nur „von unten“, also aus der Bürgerschaft heraus initiiert werden kann (was nicht ausschließt, dass sich Parteien oder einzelne Ratsmitglieder in ihrer Funktion als Bürger dieses Instruments bedienen), kann ein Bürgerentscheid auch von „oben“, d.h. von der Vertretungskörperschaft ausgelöst werden. Ein solches „Ratsbegehren“ ist allerdings nicht in allen Bundesländern möglich und kommt dort auch nur selten vor.

Ein Bürgerentscheid ist dann erfolgreich, wenn ihm die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und diese Mehrheit eine Mindestzahl von Gemeindebürgern ausmacht. Dabei ist von Bedeutung, dass auch diejenigen mitgerechnet werden, die sich an der Abstimmung nicht beteiligen - ihre Stimmen gelten als Stimmen gegen das Begehren. Das sogenannte Zustimmungsquorum, also der Anteil der Stimmen aller Wahlberechtigten für das Begehren, liegt zwischen 20 und 30%, in den meisten Bundesländern beträgt es 25%. In Bayern liegt es zwischen 10% (Städte mit mehr als 100.000 Einwohner) und 20% (Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern).

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid wirkt wie ein Rats- bzw. Kreistagsbeschluss, er hat für einen längeren Zeitraum eine erhöhte Bestandskraft. Er kann frühestens nach einem Zeitraum von einem Jahr bis drei Jahren wieder geändert werden. Diese Fristen lassen sich in der Regel nur durch einen neuen Bürgerentscheid auf Initiative des Rates bzw. durch einen neuen Bürgerbegehren verkürzen.

ERPROBTE BÜRGERBETEILIGUNGSVERFAHREN

Aus der Vielzahl der Verfahren, mit denen Bürgerinnen und Bürger in politische Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen werden können, sollen im folgenden einige erprobte Verfahren näher betrachtet werden, die über reine Informationsveran-

staltungen hinausgehen. Ihr Schwerpunkt liegt auf dem Beteiligungs- und Kooperationsaspekt³.

- Runde Tische. Bei Runden Tischen geht es um die „gemeinsame Beratung einer Planung, eines Problems oder eines Konfliktes unter Einbeziehung eines möglichst breiten Spektrums betroffener Organisationen und berührter Interessen“⁴.
- Mediation. Hiermit ist „ein direkter Aushandlungsprozess gemeint, im Rahmen dessen sich die an einem Konflikt beteiligten Parteien als gleichberechtigte Partner (...) gegenüber sitzen und unter der Anleitung eines neutralen Mediators eine für alle akzeptable Lösung des Konflikts suchen. Der Mediator tritt dabei in einer katalysatorischen Funktion auf, indem er versucht, den Einigungsprozess voranzutreiben.“⁵
- Zukunftswerkstatt. Hierbei kommen 15 bis höchstens 50 Bürgerinnen und Bürger für anderthalb bis zwei Tage zusammen und bemühen sich in einer Kritik-, Phantasie- und Realisierungsphase gemeinsam „wünschbare, mögliche, aber auch vorläufig unmögliche Zukünfte zu entwerfen und deren Durchsetzungsmöglichkeiten zu überprüfen.“⁶
- Planungszellen/Bürgergutachten⁷. Ein Bürgergutachten ist die Zusammenfassung von Ergebnissen, die von Bürgerinnen und Bürgern in Planungszellen erarbeitet worden sind. Eine Planungszelle ist eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, die zufällig ausgewählt werden und für eine begrenzte Zeit gegen Bezahlung von ihren arbeitstäglichem Verpflichtungen freigestellt werden, um - unterstützt durch Prozessbegleiter - Lösungen für vorgegebene Planungsprobleme zu erarbeiten. Beispiele für Bürgergutachten, die im Planungszellen-Verfahren erstellt worden sind⁸: Innenstadtsanierung Hagen-Haspe (1975), Stadtentwicklung 2000 Solingen (1987), Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr Hannover (1996), Städtebauliche Planung Lengerich (1997), Neusser Innenstadt 2010 (2000).

Während die ersten beiden Verfahren im wesentlichen der Konfliktbearbeitung dienen, haben die anderen beiden Verfahren das Ziel, politische Ideen zu erarbeiten und Alternativen abzuwägen.

³ Vgl. Ariane Bischoff/Klaus Selle/Heidi Sinnig, Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, Dortmund 1996

⁴ KGSt-Bericht 6/1999: Bürgerengagement - Chance für Kommunen, Köln S. 36

⁵ Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Bürger planen ein regionales Abfallkonzept, Stuttgart 1999, S.6

⁶ Robert Jungk/Norbert R. Müllert, Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation, München 1989, S. 17

⁷ Peter C. Dienel, Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen 1991

⁸ KGSt, S.97

RAHMENBEDINGUNGEN VON BÜRGERBEGEHREN: ZEIT UND ERSCHEINUNGSFORM

Will man diese Partizipationsinstrumente mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verschränken, steht man vor dem Problem, dass einerseits die Anwendung eines Beteiligungsverfahrens nicht dazu führen darf, das Recht der Initiatoren und Unterschriftsleistenden auf zügige Behandlung ihres Anliegens zu konterkarieren, und dass zum anderen die meisten Verfahren viel Zeit benötigen. Zeit aber ist, wenn ein Bürgerbegehren gestartet wurde, eine knappe Ressource: die Gemeindeordnungen schreiben den Initiatoren Fristen vor, innerhalb derer sie tätig werden müssen, und auch die Gemeinderäte müssen zügig entscheiden, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist, und dann - wenn das der Fall ist - innerhalb von längstens drei Monaten einen Bürgerentscheid anberaumen. Je nachdem, in welcher Phase sich das Bürgerbegehren/der Bürgerentscheid befindet, kommen daher nur bestimmte Beteiligungsformen in Betracht.

Zu beachten ist weiterhin, welcher Art das Bürgerbegehren ist. Ein initiiertes Begehren, das einen weniger konfliktorischen Charakter hat, lässt sich eher mit einem auf Konsens ausgerichteten Verfahren bearbeiten als ein kassierendes Bürgerbegehren, bei dem ein konfliktlösendes Verfahren im Mittelpunkt stehen muss. Es kann davon ausgegangen werden, dass initiierte Bürgerbegehren, die eine Maßnahme durchsetzen wollen, die noch nicht von den Selbstverwaltungsgremien behandelt, zumindest aber noch nicht abgelehnt worden ist, mit zeitaufwendigen und kooperativen Beteiligungsverfahren kompatibel sind. Hier kommen Runde Tische, Zukunftswerkstatt und Planungszelle in Betracht. Anders dagegen bei einem kassierenden Bürgerbegehren, bei dem es bereits einen massiven Konflikt zwischen Rat/Verwaltung und Bürgerschaft gibt. Die Gremien haben bereits eine Maßnahme beschlossen, die nun von den Initiatoren des Bürgerbegehrens bekämpft wird. Beide Seiten reagieren ausgesprochen empfindlich: die Vertretungskörperschaft fühlt sich zu Unrecht angegriffen, die Initiatoren vermuten in jeder Handlung den Versuch, das Begehren zu unterlaufen und den Entscheid zu hintertreiben. In diesem Fall muss ein Bürgerbeteiligungsverfahren gewählt werden, das Ruhe in die aufgeheizten Gemüter bringt und die Diskussion weitgehend versachlicht. Hier bietet sich das Mediationsverfahren an, bei dem die streitenden Parteien versuchen, einen allseits akzeptierten Kompromiss zu finden.

Anders als bei einem Bürgerbegehren bestimmt bei einem Ratsbegehren die Vertretungskörperschaft das Verfahren; sie legt fest, dass und worüber eine Abstimmung stattfinden soll. Ein Ratsbegehren bietet daher die Chance, den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Partizipationsverfahren umzudrehen: die in einem Bürgerbeteiligungsverfahren vereinbarten Maßnahmen können in einem Bürgerentscheid bestätigt oder verworfen werden. Folgendes ist denkbar: der Rat beschließt die Erstellung eines Bürgergutachtens durch Planungszellen. Nach Fertigstellung des

Gutachtens wird hierüber in einem Bürgerentscheid abgestimmt; im Zustimmungsfall wird das Gutachten zum Handlungsprogramm der lokalen Akteure.

Da bei einem Bürgerentscheid nur mit Ja oder Nein, nicht aber mit Entweder-Oder abgestimmt werden kann, ist dieses Vorgehen für die Auswahl zwischen zwei Alternativen nur bedingt geeignet. In diesem Fall müsste sich der Gemeinderat für eine Variante entscheiden, die er zur Abstimmung stellt. Stimmen die Bürger mit Ja, ist sie angenommen, stimmen sie mit Nein, ist sie abgelehnt. Bei einer Ablehnung ist nicht automatisch klar, wie es nun weitergeht. Der Rat könnte zuvor erklären, dass er im Ablehnungsfall die andere Variante beschließen wird. Denkbar wäre aber auch, ein Bürgerentscheidsverfahren anzuwenden, wie es in Bayern zulässig ist. Dort sind gegenläufige, d.h. sich widersprechende Bürgerbegehren möglich. Für den Fall, dass beide Alternativen bei der Abstimmung eine Mehrheit bekommen, wird eine Stichfrage gestellt. Ein Stimmzettel würde dann etwa so aussehen:

1. Soll die Alternative A verwirklicht werden? Ja/Nein
2. Soll die Alternative B verwirklicht werden? Ja/Nein
3. Für den Fall, dass beide Alternativen eine Mehrheit bekommen, welche Alternative soll dann gelten? A/B.

Dieses Vorgehen setzt natürlich zwingend voraus, dass es sich um echte und nicht nur um Schein-Alternativen handelt.

Ein solcher „Ratifizierungs- oder Auswahlentscheid“ ist derzeit nicht in allen Bundesländern rechtlich zulässig – der Vorschlag lautet daher, bei Novellierungen der Gemeindeordnungen Ratsbegehren über Ratifizierungsentscheide zu ermöglichen.

BÜRGERBETEILIGUNG IM PHASENMODELL DES BÜRGERBEGEHRENS

Geht man vom Normalfall des kassierenden Bürgerbegehrens aus, dann sollten Bürgerbeteiligungsverfahren grundsätzlich vor dem Begehren stattfinden - mit dem Ziel, es überflüssig zu machen. Wenn die Betroffenen frühzeitig in Entscheidungsprozesse einbezogen werden, ist die Gefahr, dass sie hinterher gegen die Ergebnisse opponieren, geringer. Allerdings können Rat und Verwaltung nicht immer voraussehen, ob eine Maßnahme derart starken Widerstand hervorruft, dass mit einem Bürgerbegehren oder gar einem Bürgerentscheid zu rechnen ist. Selbst da, wo fortschrittliche Verwaltungsmitarbeiter Ansätze zur Entwicklung von Bürgerengagement entwickeln, herrscht bei Kommunalpolitikern noch zu oft eine „skeptische Duldung“. „Diese Zurückhaltung hat zum einen mit der Sorge um einen möglichen Prestige- und Machtverlust zu tun und zum anderen mit dem weitverbreiteten Selbstverständnis, dass Kommunalpolitiker schließlich wissen, was ihre Wählerinnen wollen.“⁹ Umso ärger-

⁹ KGSt, S.43

licher ist es für diese, wenn trotz langwieriger Fraktions-, Rats- und Parteiberatungen die Bürgerschaft gegen einen Ratsbeschluss mit einem Bürgerbegehren vorgeht.

Allerdings gibt es auch dann noch Möglichkeiten, die Betroffenen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, wie anhand der nachfolgenden Darstellung über die Phasen, die kassierende, initiiierende und Ratsbegehren durchlaufen¹⁰, gezeigt wird.

(1) Vorgeschichte

Ein Bürgerbegehren findet selten aus heiterem Himmel statt. Jeder Beschlussfassung in politischen Gremien gehen formelle und informelle Diskussions- und Beratungsprozesse voraus. So werden vor Einbringung des Bürgerbegehrens häufig andere Beteiligungsformen angewandt, z.B. Leserbriefe, Protestveranstaltungen, Petitionen. Die Vorgeschichte kann sehr lang sein, ihr Beginn lässt sich nicht immer zeitlich bestimmen.

Leserbriefe, Protestschreiben, Demonstrationen etc. können Indikatoren dafür sein, dass ein Thema in der Bevölkerung umstritten ist. Aufmerksame Verwaltungsmitarbeiter und feinfühligere Ratsvertreter können in dieser Phase versuchen, ein Bürgerbeteiligungsverfahren zu initiieren. Dabei müssen sie prüfen, ob die sich artikulierenden Proteste wirklich die Stimmung in der Bevölkerung widerspiegeln oder ob sie nur der Ausdruck von Partikularinteressen sind bzw. sich nur wieder die „üblichen Verdächtigen“ zu Wort melden. In dieser Phase könnte beispielsweise eine Zukunftswerkstatt oder ein Runder Tisch einberufen werden, bei der sich die Initiatoren gemeinsam mit Rat und Verwaltung sowie interessierten Bürgern über das Thema Gedanken machen. Dabei sollten auch die wichtigen gesellschaftliche Akteure - „Meinungsbildner“ - eingebunden werden. Möglicherweise gelingt es im Vorfeld einen Konsens zu finden.

(2) Parlamentarische Meinungsbildung und Beschlussfassung

Kommunalpolitische Sachverhalte werden in der Gemeindevertretung beraten und entschieden. Insbesondere komplexe Beratungsgegenstände werden zuvor über einen längeren Zeitraum mehrfach in den Fraktionen und den Fachausschüssen diskutiert, bevor der Rat eine erste Entscheidung trifft, der gegebenenfalls weitere folgen. In dieser Phase erfolgt diejenige Behandlung des Themas, auf die sich das nachfolgende (kassierende) Bürgerbegehren konkret bezieht. Diese Phase endet dementsprechend mit einer Beschlussfassung der Gemeindevertretung - beim kassierenden Bürgerbegehren in der Sache, beim Ratsbegehren als Verfahrensentscheidung, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Bei initiiierenden Bürgerbegehren entfällt diese Phase, da sich das Initiativbegehren definitionsgemäß nicht gegen einen Beschluss richtet.

¹⁰ vgl. Paust, S. 46-50

Bei der Beratung in der Gemeindevertretung, die im Falle eines kassierenden Begehrens bereits von Protesten begleitet sein wird, aber noch vor der Beschlussfassung, besteht die Möglichkeit, über den Einsatz von Partizipationsinstrumenten nachzudenken. Die Gemeindevertretung könnte beispielsweise die Einberufung einer Zukunftswerkstatt beschließen oder den Auftrag für ein Bürgergutachten erteilen, bevor sie auf dessen Grundlage in der Sache entscheidet.

(3) Initiierungsphase

In der Initiierungsphase reift bei Bürgerinitiativen oder Einzelpersonen die Entscheidung heran, ein Bürgerbegehren durchzuführen. Bei kassierenden Bürgerbegehren beginnt diese Phase mitunter erst nach dem zu korrigierenden Beschluss, sie kann aber auch schon vorher einsetzen, indem die Organisatoren im Hinblick auf einen zu erwartenden Beschluss die ersten Schritte unternehmen. In dieser Phase werden der Text des Bürgerbegehrens formuliert, die Unterschriftenlisten entworfen, Informationsmaterialien erarbeitet, Mitstreiter gesucht. Nach einem „inoffiziellen Teil“ beginnt der „offizielle Teil“ dieser Phase mit einer Ankündigung des Bürgerbegehrens (z.B. Pressekonferenz; Einladung zur Gründungsversammlung einer „Abstimmungsinitiative“).

Spätestens wenn eine Abstimmungsinitiative mit der Sammlung von Unterschriften beginnt, sollten aufmerksame Repräsentanten reagieren. Zwar ist auch jetzt noch denkbar, dass es nur Partikularinteressen sind, die sich lautstark artikulieren, dennoch beginnt sich offenbar ein Widerstand zu verfestigen. Beim kassierenden Bürgerbegehren drängt nun allerdings die Zeit. Die Initiatoren müssen innerhalb enger Fristen ihre Unterschriftensammlung abschließen und können sich dabei nicht durch langwierige Verfahren aufhalten lassen. In dieser Phase können also nur schnell zu installierende Verfahren wie Runde Tische durchgeführt werden. Ziel sollte sein, sich dahingehend zu einigen, dass die Initiatoren ihre Kampagne gar nicht erst starten. Das wird jedoch vermutlich daran scheitern, dass diese eine Aufhebung des angegriffenen Ratsbeschlusses fordern, wozu der Rat kaum bereit sein dürfte.

(4) Qualifizierung

Die Qualifizierungsphase entspricht der offiziellen Bürgerbegehrensphase, bei der die Sammlung der Unterschriften stattfindet. Bei Initiativbegehren lässt sich ein Ende dieser Phase nicht im Voraus bestimmen, bei Korrekturbegehren ist diese Phase spätestens mit Ablauf der in der jeweiligen Gemeindeordnung vorgeschriebenen Frist beendet. Bei Ratsbegehren entfällt diese Phase.

Beim initiierenden Begehren wird diese Phase im wesentlichen unbehelligt von politischen Einflussnahmen ablaufen können. Beim kassierenden Begehren werden sich die Organisatoren der politischen Einflussnahme einer Ratsmehrheit/Stadtverwaltung

erwehren müssen, die das Begehren, das sich gegen ihre Beschlüsse wendet, an einer zu geringen Unterschriftenzahl scheitern lassen will.

Das Ende des Bürgerbegehrens kann ebenso wie der Beginn genau festgestellt werden: es ist der Zeitpunkt der Unterschriftenübergabe. Das Bürgerbegehren hat sich, wenn das Einleitungsquorum erreicht ist, qualifiziert.

Spätestens in dieser Phase wird deutlich, wie stark der Rückhalt der Initiatoren innerhalb der Bevölkerung ist. Bei einem kassierenden Bürgerbegehren ist es jetzt zu spät, ein aufwendiges Beteiligungsverfahren durchzuführen. Daher werden sich die Aktivitäten von Rat und Verwaltung auf reine Informations- und Propagandaveranstaltungen wie *Bürgerversammlungen*, *Einwohnerfragestunden*, *Vortrags- und Diskussionsrunden* beschränken. Es ist legitim, wenn die Ratsmehrheit/Stadtverwaltung versucht, durch öffentliche Kampagnen die Bürger vom Unterschreiben abzuhalten, um das Begehren an einer zu geringen Unterschriftenzahl scheitern zu lassen. Allerdings sollte sie im eigenen Interesse darauf achten, dass es sich nicht um „Einbahn-Kommunikation“¹¹ handelt, die im Ergebnis nur zu einer Verfestigung des Protestes führt. Ein Zuviel an Werbung kann auch kontraproduktiv sein.

Anders stellt sich die Situation bei einem initiierenden Bürgerbegehren dar. Hier gibt es keine oder nur eine geringe Konfrontation zwischen dem Gemeinderat und den Initiatoren des Begehrens. Daher wäre möglich, dass die Initiatoren zwei Drittel der benötigten Unterschriftenzahl vorlegen, um die Relevanz des Themas nachzuweisen, und der Rat daraufhin die Gelegenheit hat, zu der beantragten Maßnahme ein konsensuales und kooperatives Bürgerbeteiligungsverfahren durchzuführen. Die Qualifizierungsphase ist damit nicht beendet, sie wird vielmehr für den Zeitraum des Bürgerbeteiligungsverfahrens suspendiert. Einigen sich Rat und Initiatoren, stoppen letztere ihre Unterschriftensammlung, weil sie ihr Ziel erreicht haben. Einigen sie sich nicht, sammeln die Initiatoren das fehlende Drittel Unterschriften und das Bürgerbegehren wird wie üblich fortgesetzt. Dieses Vorgehen ist nach der gegenwärtigen Rechtslage nahezu überall möglich, da die Sammlung von Unterschriften bei einem initiierenden Begehren nicht an Fristen gebunden ist¹².

(5) Parlamentarische Interaktion

Unmittelbar nach der Übergabe der Unterschriften erfolgt eine Phase, in der sich die Gemeindevertretung (erneut) mit dem Thema des Bürgerbegehrens beschäftigt. Zunächst setzt eine Prüfungsphase ein, während der das Bürgerbegehren auf seine formelle und materielle Zulässigkeit untersucht wird. Zwar sehen die Gemeindeordnungen hierfür Fristen vor oder sprechen von einer "unverzüglichen Prüfung", dennoch

¹¹ KGSt, S.95

¹² Ausnahme Niedersachsen und Hamburg: hier ist der Beginn der Unterschriftensammlung anzuzeigen und die Unterschriften müssen nach spätestens sechs Monaten vorliegen

kann sich diese Phase auf unbestimmte Zeit verlängern, wenn z.B. eine Unzulässigkeitserklärung erfolgt, gegen die die Initiatoren eines Bürgerbegehrens klagen. Erst mit der Festlegung eines Abstimmungstermins endet diese Phase. Beim Ratsbegehren entfällt die Prüfungsphase, da der Rat die Durchführung des Bürgerentscheids selbst beschließt; eventuell erfolgt eine Rechtmäßigkeitsprüfung durch die Kommunalaufsicht. In einigen Bundesländern ist nach Feststellung der Zulässigkeit der Rat aufgefordert, sich auch inhaltlich mit dem Sachverhalt zu beschäftigen. Er muss darüber entscheiden, ob er dem Begehren beitrifft, d.h. die beantragte Maßnahme beschließt, oder nicht. Im ersten Fall findet kein Bürgerentscheid statt, nur im zweiten Fall schließt sich der Bürgerentscheid an.

Im Fall des zulässigen kassierenden Bürgerbegehrens ist dies die letzte Gelegenheit, noch „friedlich“ eine Lösung zu finden. Da der Rat kaum gewillt sein wird, dem Begehren zu folgen und dadurch einen Entscheid zu vermeiden, er aber gleichwohl damit rechnen muss, dass sein Beschluss im Bürgerentscheid aufgehoben wird, könnte mit dem *Mediationsverfahren* ein konfliktlösendes Partizipationsinstrument angewendet werden. Da es sich hierbei um ein relativ zeitaufwendiges Verfahren handelt, müssten Rat und Initiatoren ein Moratorium vereinbaren. Folgendes ist denkbar: Sobald die vorgeschriebene Unterschriftenzahl vorgelegt worden ist, befasst sich der Rat mit der Angelegenheit. Er kann - wie bisher - dem Anliegen der Initiatoren folgen, indem er seinen früheren Beschluss aufhebt. Er kann aber auch, sofern die Initiatoren ihr Einverständnis erklären, ein Mediationsverfahren einleiten. Führt dieses Verfahren innerhalb von sechs Monaten zu einem Ergebnis, das die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens akzeptieren, entfällt der Bürgerentscheid. Wenn nicht, findet - wie bisher - der Entscheid statt. Gegenwärtig erlauben die Regelungen in den Kommunalverfassungen ein solches Moratorium nicht. Daher sollte bei den nächsten Novellierungen über die Einführung einer solchen „Mediationsklausel“ nachgedacht werden.

(6) Öffentliche Meinungsbildung und Bürgerentscheid

Nach der Festlegung des Abstimmungstermins beginnt eine Phase, die - analog zum Wahlkampf - "Abstimmungskampf" genannt werden kann. Diese Phase dauert bis zum Tag des Bürgerentscheids. Je nach der Art des Bürgerbegehrens wird der Abstimmungskampf unterschiedlich verlaufen: beim kassierenden Begehren wird es eine deutliche Gegenüberstellung von Befürwortern und Gegnern geben, die auf unterschiedliche Weise zu einem Gelingen oder einem Scheitern des Entscheids beitragen wollen. Nicht ganz so eindeutig sind die Verhältnisse bei initiierenden bzw. Ratsbegehren. Hier gibt es in der Regel keinen „Gegner“, der „bekämpft“ wird; hier gilt es vielmehr die zur Erreichung des Quorums nötige Mehrheit zu mobilisieren.

In dieser Phase sind beim kassierenden Bürgerbegehren die Fronten derart verhärtet, dass ein konsensuales Verfahren keine Chance auf Realisierung hat. Beide Seiten

werben mit allen Mitteln für ihre Position, ein Kompromiss wird jetzt nicht möglich sein. Bürgerbeteiligungsverfahren haben in dieser Phase keinen Platz.

(7) Bürgerentscheid

Beim Bürgerentscheid handelt es sich um den Vorgang der Abstimmung und insofern nicht um einen Zeitraum, sondern um einen Zeitpunkt. Seine Durchführung erfolgt unabhängig von der Art des Bürgerbegehrens.

(8) Nachgeschichte

Wenn das Abstimmungsergebnis vorliegt, schließt sich die Nachwirkungs-Phase an, deren Ende unbestimmt ist. Zunächst bedeutet das Ergebnis, dass die beantragte Maßnahme - je nach Fragestellung - durchgeführt oder gestoppt wird. Das kann weitere Diskussionen über die Umsetzung der beschlossenen Maßnahme oder gar einen weiteren Bürgerentscheid nach sich ziehen. Zur Nachgeschichte zählen auch Langfristfolgen, die der Bürgerentscheid auf die weitere Politik und die politische Kultur in der Gebietskörperschaft haben.

Nach dem emotional geführten Abstimmungskampf und dem klärenden Bürgerentscheid kann nun wieder Ruhe in die Diskussion einkehren. Insbesondere nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid können sämtliche Partizipationsinstrumente angewandt werden, um Alternativen zu der verworfenen Maßnahme zu finden und mit einer breiten Zustimmung zu versehen. So ist beispielsweise in Neuss als Folge eines erfolgreichen Bürgerbegehrens ein Bürgergutachten erstellt worden¹³. Ein Bürgerentscheid kann auf diese Weise am Anfang von Bürgerbeteiligungsverfahren stehen, indem es diese erst hervorruft.

ERGEBNIS

Der auf Ja und Nein reduzierte, aber verbindliche Bürgerentscheid und das konsensual angelegte und auf die Erarbeitung von Alternativen ausgerichtete, aber rechtlich unverbindliche Bürgerbeteiligungsverfahren lassen sich kombinieren. Vieles ist bereits heute möglich, manches setzt Novellierungen der Gemeindeordnungen voraus. Unverzichtbar ist aber immer die Offenheit der Akteure in den Verwaltungen und Vertretungskörperschaften für alle Formen kommunaler Bürgerbeteiligung.

Verfasser:

Dr. Andreas Paust, Wuppertal
Informationsstelle Bürgerbegehren (<http://www.buergerbegehren.de>)

¹³ Neuss Innenstadt 2010. Bürgergutachten zur Innenstadtgestaltung. Gutachten im Auftrag der Stadt Neuss, Wuppertal 2000