Band 14 Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten

DIREKTE DEMOKRATIE IN DER KOMMUNE

Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

ANDREAS PAUST

Stiftung Mitarbeit

„Was immer ein Bürgerbegehren ist, wer schwache Nerven oder keinen Humor besitzt, sollte lieber gleich darauf verzichten."

(Theatergruppe „Schmarrbabbel", zit. nach *Mainpost Newsline* 24.10.1997)

Zugl. Hagen, FernUniversität, Diss. 1999 (unter dem Titel: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Direkte Demokratie in der Kommune untersucht am Beispiel von zwei Bürgerentscheiden im nordrhein-westfälischen Neuss)

Herausgeber:
Stiftung MITARBEIT
Bornheimer Straße 37
53111 Bonn
Telefon 0228/60424-0
Telefax 0228/60424-22

Satz und Layout: Evelina Taunyte
Umschlag: Hanns-Jörg Sippel

„Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten" Band 14
Verlag Stiftung MITARBEIT
Bonn 2000
ISBN 3-928053-65-5

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 9

1 Einleitung 11

1.1 Politikwissenschaftliche Fragestellungen ... 14

1.2 Gliederung ... 15

1.3 Methodisches Vorgehen ... 17

1.4 Die vorliegende Studie ... 21

2 Theorien, Begriffe, Definitionen 25

2.1 Partizipatorische Demokratietheorie ... 25

2.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: erste Annäherung an ein Begriffspaar ... 28

2.3 Direkte Demokratie in der Kommune ... 29

2.3.1 Abstimmungsgegenstand ... 31

2.3.1.1 Kommunalpolitische Sachfrage ... 31

2.3.1.2 Gemeindliche Territorialfrage ... 33

2.3.1.3 Abwahlbegehren ... 33

2.3.2 Auslösungskompetenz und Festlegung des Abstimmungsgegenstands ... 34

2.3.2.1 Bürgerbegehren ... 34

2.3.2.2 Ratsbegehren ... 34

2.3.2.3 Rechtliche Bindung ... 35

2.3.3 Verfahren ... 35

2.3.3.1 Direktes vs. indirektes Verfahren ... 36

2.3.3.2 Zweistufiges Verfahren mit möglichem Wegfall einer Stufe ... 36

2.4 Partizipations- und Bürgerbeteiligungsforschung ... 37

2.4.1 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als kommunale Partizipation ... 37

2.4.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext kommunaler Bürgerbeteiligungsmodelle ... 41

2.5 Definition ... 45

2.6 Verlauf von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - ein Phasenmodell 46

3 Rechtliche Ausgestaltung und Praxis in den deutschen Bundesländern 51

3.1 Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 54
3.1.1 Absolute Häufigkeit 54
3.1.2 Relative Häufigkeit 56
3.1.3 Initiierende und kassierende Begehren 58
3.1.4 Gründe für unterschiedliche Anwendungshäufigkeiten 60
3.1.5 Ratsbegehren 62

3.2 Formale Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens 66
3.2.1 Vertretungsberechtigte 66
3.2.2 Schriftlichkeit/Unterschriftenlisten 67
3.2.3 Frage 68
3.2.4 Begründung 69
3.2.5 Finanzierungsvorschlag 70

3.3 Fristen 72

3.4 Akteure und Aktionsformen 77
3.4.1 Initiatoren 78
3.4.1.1 Einzelpersonen/Bürgerinitiativen/Abstimmungsinitativen 80
3.4.1.2 Parteien 81
3.4.1.3 Vereine/Verbände 83
3.4.2 Soziale Selektivität 84
3.4.3 Aktionsformen 87

3.5 Themen und Gegenstände 89
3.5.1 Negativkatalog 89
3.5.2 Wichtige Gemeindeangelegenheiten/Positivkatalog 91
3.5.3 Diskussion 92
3.5.4 Häufigkeit einzelner Abstimmungsgegenstände 96
3.5.5 Ausrichtung von Bürgerbegehren 100

3.6 Einleitungsquorum 104

3.7 Zulässigkeit des Bürgerbegehrens 109
3.7.1 Rechtsschutz 111
3.7.2 Diskussion 112

3.8 Abwendung des Bürgerentscheids 113

3.9 Bürgerentscheid 116

3.9.1 Durchführung 116
3.9.2 Abstimmungstext 117
3.9.3 Information 118
3.9.4 Abstimmungstermin/Abstimmungslokale/Briefwahl 120
3.9.5 Abstimmungskampf 121

3.10 Zustimmungsquorum 121

3.11 Abstimmung 126
3.11.1 Abstimmungsbeteiligung 126
3.11.2 Abstimmungsverhalten 130

3.12 Umsetzung und Sperrfrist 134
3.12.1 Umsetzung des Bürgerentscheids 134
3.12.2 Sperrfrist 136

3.13 Erfolg und Mißerfolg von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 136
3.13.1 Enger Erfolgsbegriff 136
3.13.2 Weiter Erfolgsbegriff 139

3.14 Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden 139
3.14.1 Neues Instrument 140
3.14.2 Gemeindegröße 141
3.14.3 Akteursabhängige Aspekte 142
3.14.3.1 Initiatoren: Einsatz von Ressourcen 143
3.14.3.2 Entscheidungsträger: Bekämpfung von Bürgerbegehren und -entscheid 145
3.14.3.3 Medien: Berichterstattung und Kommentierung 148

3.15 Zusammenfassung 150

4 Politikfolgen und Wirkungen 154

4.1 Vorwirkungen 154
4.1.1 Allgemeine Vorwirkungen 154
4.1.2 Prompte Vorwirkungen 157

4.2 Direkte und indirekte Wirkungen 158
4.2.1 Direkte Wirkungen 158
4.2.2 Primär-indirekte Wirkungen 159
4.2.3 Sekundär-indirekte Wirkungen 164

4.3 Nachwirkungen 165

4.4 Zusammenfassung ... 166

5 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen 168

5.1 Die Reform der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung ... 169

5.2 Resümee ... 181

6 Die Neusser Bürgerentscheide 1995 und 1997 184

6.1 Bürgerentscheid 1995 - Hotel an der Stadthalle ... 185

6.1.1 Vorgeschichte ... 185

6.1.2 Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung / Initiierung ... 186

6.1.3 Qualifizierung: Bürgerbegehren ... 194

6.1.4 Parlamentarische Interaktion ... 200

6.1.5 Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf ... 207

6.1.6 Bürgerentscheid ... 211

6.1.7 Nachgeschichte ... 213

6.2 Bürgerentscheid 1997 - Verlegung der Straßenbahn ... 213

6.2.1 Vorgeschichte ... 213

6.2.2 Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung / Initiierung ... 215

6.2.3 Qualifizierung: Bürgerbegehren ... 218

6.2.4 Parlamentarische Interaktion ... 223

6.2.5 Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf ... 228

6.2.6 Bürgerentscheid ... 231

6.2.7 Nachgeschichte ... 233

6.3 Analyse ... 234

6.3.1 Die Akteure, ihre Interessen und Aktionsformen ... 234

6.3.1.1 Initiatoren ... 235

6.3.1.1.1 Einzelpersonen/Bürgerinitiativen ... 235

6.3.1.1.2 Vereine und Verbände ... 236

6.3.1.1.3 Bündnis 90/Die Grünen ... 237

6.3.1.1.4 SPD ... 238

6.3.1.2 Entscheidungsträger ... 239

6.3.1.2.1 Stadtverwaltung ... 239

6.3.1.2.2 CDU ... 240

6.3.1.2.3 SPD ... 243

6.3.1.2.4 Vereine und Verbände ... 243

6.3.1.3 Soziale Selektivität ... 245

6.3.2 Erfolg und Mißerfolg ... 245

6.3.3 Erfolgsbedingungen ... 246

6.3.3.1 Prozedurale Aspekte ... 246

6.3.3.2 Gegenstandsabhängige Aspekte ... 254

6.3.3.3 Akteursabhängige Aspekte ... 260

6.3.4 Wirkungen der Bürgerentscheide ... 263

6.4 Zusammenfassung ... 266

7 Ergebnis: Partizipation, Transparenz, Effizienz 267

7.1 Partizipation ... 267

7.2 Transparenz ... 270

7.3 Effizienz ... 274

7.3.1 Schnelligkeit ... 274

7.3.2 Rationalität ... 275

7.3.3 Sachgerechtheit ... 276

7.3.4 Wirksamkeit ... 282

7.4 Zusammenfassung ... 283

8 Reformvorschläge 284

9 Abkürzungen 288

10 Literaturverzeichnis 289

11 Quellenverzeichnis 299

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Partizipation, Transparenz und Effizienz vorparlamentarischer Partizipationsformen ... 44
Tabelle 2: Phasen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ... 48
Tabelle 3: Rechtliche Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Flächenländern sowie in Hamburg auf der Bezirksebene ... 52
Tabelle 4: Akteure eines Bürgerbegehrens ... 78
Tabelle 5: Initiatoren in Hessen ... 79
Tabelle 6: Initiatoren in Bayern ... 79
Tabelle 7: Parteien als Initiatoren in Bayern ... 83
Tabelle 8: Bürgerbegehrensthemen in Baden-Württemberg ... 98
Tabelle 9: Bürgerbegehrensthemen in Bayern ... 99
Tabelle 10: Bürgerbegehrensthemen in Hessen ... 100
Tabelle 11: Abstimmungsbeteiligungen in Niedersachsen ... 129
Tabelle 12: Politische Teilnahmeformen nach einem Bürgerentscheid in Baden-Württemberg ... 160
Tabelle 13: Akteure der Neusser Bürgerbegehren ... 235
Tabelle 14: Ergebnisse der Neusser Bürgerentscheide in den Stimmbezirken ... 256

Abbildung 1: Initiierende und kassierende Bürgerbegehren ... 33
Abbildung 2: Gegenstände und Auslöser von Bürgerbegehren und Ratsbegehren ... 35
Abbildung 3: Verfahren und rechtliche Bindung von Bürgerbegehren und -entscheiden ... 36
Abbildung 4: einfaches Verlaufsmuster von Bürgerbegehren, Ratsbegehren, Bürgerentscheid ... 37
Abbildung 5: Ergebnisse von Bürgerentscheiden ... 137
Abbildung 6: Ergebnisse von Bürgerbegehren ... 138
Abbildung 7: Text des Bürgerbegehren gegen den Hotelbau ... 195
Abbildung 8: Text des Bürgerbegehrens gegen die Straßenbahnverlegung ... 218
Abbildung 9: Zustimmung zu den Bürgerentscheiden ... 248
Abbildung 10: Stimmbezirke der Neusser Bürgerentscheide ... 257
Abbildung 11: Abstimmungsbeteiligung der Bürgerentscheide ... 259

Vorwort

In der modernen Multioptionsgesellschaft scheinen Parteien und Parlamente immer häufiger überfordert, Legitimation für einzelne politische Sachentscheidungen herzustellen. Die Interessen haben sich pluralisiert, und die Meinungsunterschiede verlaufen längst nicht mehr entlang der klassischen parteipolitischen Konfliktlinien oder nach dem traditionellen Links/Rechts-Schema.

Folglich nimmt in größeren Teilen der Bevölkerung die Bereitschaft ab, solche Entscheidungen frag- und kritiklos hinzunehmen. Allein die Berufung auf ein in periodischen Wahlen erworbenes allgemeines Mandat wird als nicht mehr ausreichend angesehen für die Legitimation von Entscheidungen mit zum Teil sehr weitreichenden und langfristigen Auswirkungen, die möglicherweise zum Zeitpunkt der Wahl noch gar nicht anstanden und bei der nächsten Wahl nicht mehr korrigierbar sind.

Die Konsequenz daraus kann natürlich nicht die Abschaffung der repräsentativen Demokratie sein. Vielmehr geht es darum, sie durch geeignete Verfahren responsiver zu machen. Dazu gehören neue Formen der konsultativen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie die Ermöglichung direktdemokratischer Abstimmungen. Nachdem diese Option lange Zeit nur in Baden-Württemberg bestand, ist die Möglichkeit zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf der kommunalen Ebene in den letzten Jahren in die Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen fast aller Bundesländer eingeführt worden. Dabei unterscheiden sich die jeweiligen Ausführungsbestimmungen und erforderlichen Quoren allerdings erheblich.

Andreas Paust stellt in dieser Arbeit, mit der er am Fachbereich Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaft der FernUniversität-Gesamthochschule Hagen (Betreuer: Prof. Dr. Ulrich von Alemann) den Grad des Dr. phil. erworben hat, die unterschiedliche Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den deutschen Bundesländern dar, ihre Anwendungshäufigkeit und formalen Voraussetzungen, ihre Themen und Gegenstände. Er untersucht die Auswirkungen der in den Gemeindeordnungen niedergelegten Regelungen für die Durchführung und den Erfolg von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die direkten und indirekten Effekte von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf den kommunalen politischen Prozeß, sowie die Fragen, welche Themen Gegenstand von Bürgerbegehren werden können und welche Faktoren ihren Erfolg oder Mißerfolg beeinflussen.

Nach seiner empirischen Analyse, in deren Mittelpunkt die Fallbeispiele zweier Bürgerentscheide im nordrhein-westfälischen Neuss stehen, kommt er zu dem Schluß, daß die Chancen für die lokale Demokratie, die in Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden liegen, durch restriktive und uneinheitliche Ausführungsbestim-

mungen teilweise wieder vergeben werden. Er empfiehlt den Landtagen, über bürgerfreundlichere Regelungen nachzudenken und Einleitungsbedingungen und Zulässigkeitsvoraussetzungen zu vereinfachen. Dabei ist sich der Verfasser bewußt, daß die von ihm befürwortete Erleichterung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren weder „richtige" und sachgerechte Entscheidungen garantiert noch andere klassische Demokratieprobleme lösen kann, wie etwa die soziale Selektivität der Aktiven, die unterschiedliche Organisations- und Konfliktstärke von Interessen oder das Problem zyklischer Majoritäten. Doch handelt es sich dabei um keine Problemspezifika von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, sondern um generelle Demokratierisiken, die durchaus auch für allgemeine Wahlen zutreffen. Ihre Reduzierung bleibt eine wichtige Herausforderung für die partizipatorische Demokratietheorie und -praxis. Sie aber zum zentralen Kriterium für die Bewertung direktdemokratischer Verfahren zu machen, wäre argumentativ unredlich. Allerdings würde es in der Tat gegen Direkte Demokratie sprechen, wenn sie diese Probleme vergrößern würde. Die Ergebnisse von Andreas Paust deuten aber in keiner Weise in diese Richtung. Im Gegenteil sind positive Effekte auf das politische Interesse und die Informiertheit über kommunalpolitische Entscheidungsfragen zu erwarten, wie auch andere Untersuchungen bestätigen.

Nicht zum ersten Mal nimmt die Stiftung MITARBEIT eine Veröffentlichung zum Thema „Direkte Demokratie" in ihre Publikationsreihen auf. Sie hat dies bereits in der Vergangenheit mehrfach getan. Erinnert sei nur an den von ihr mitinitiierten Hofgeismarer Entwurf zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene.

Wir wollen damit der Diskussion über die Einführung plebiszitärer Elemente in unser Verfassungssystem neue Anregungen geben und zu ihrer sachlichen Fundierung und Weiterentwicklung beitragen.

Unser Dank gilt Andreas Paust dafür, daß er uns seine Arbeit für die Veröffentlichung zur Verfügung gestellt hat.

Adrian Reinert

Stiftung MITARBEIT

1 Einleitung

Seit einigen Jahren beginnt eine Form kommunaler Bürgerbeteiligung in das Bewußtsein der Öffentlichkeit und der politikwissenschaftlichen Forschung zu rücken, die den Bürgerinnen und Bürgern echte Entscheidungsrechte einräumt: der Bürgerentscheid. Nur beim Bürgerentscheid, d.h. der Abstimmung aller Wahlberechtigten einer kommunalen Gebietskörperschaft über eine kommunale Sachfrage, können Bürgerinnen und Bürger gegen den erklärten Willen der gewählten Repräsentanten selbst entscheiden. Alle anderen kommunalen Beteiligungsformen erlauben ihnen - mehr oder weniger weitgehend - die Mitwirkung an und die Einflußnahme auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die Entscheidung aber treffen andere. Beim Bürgerentscheid wird von den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur die Letztentscheidung getroffen, auch die Formulierung der Abstimmungsfrage erfolgt durch sie: mit Hilfe eines dem Bürgerentscheid vorgeschalteten Bürgerbegehrens. Mit einem Bürgerbegehren, d.h. dem Antrag der Bürgerinnen und Bürger, eine bestimmte kommunalpolitische Sachfrage zum Bürgerentscheid zu stellen, können Betroffene gegen den Willen der gewählten Repräsentanten ein Thema zum Diskussions- und gegebenenfalls zum Abstimmungsgegenstand machen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind somit Beteiligungsformen, mit denen Bürgerinnen und Bürger sowohl kommunalpolitische Diskussionsprozesse anstoßen als auch Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse abschließen können.

Die an dieser Stelle noch stark verkürzt dargestellten direktdemokratischen Instrumente auf kommunaler Ebene sind im politischen System der gesamten Bundesrepublik Deutschland erst seit wenigen Jahren institutionalisiert. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zuerst in Baden-Württemberg 1956 eingeführt und 1975 novelliert (vgl. Seeger 1988:517). 35 Jahre lang blieb dieses Bundesland das einzige, das diese Form direkter Bürgermitwirkung auf kommunaler Ebene kannte, bevor - „als späte Folge der partizipatorischen Revolution" (Wehling 1995:4) - 1990 Schleswig-Holstein und die neuen Bundesländer (vgl. Humpert 1990) (mit Novellierungen 1993 und 1994) folgten. In den darauffolgenden Jahren nahmen alle anderen Flächenländer Bürgerbegehren und -entscheid in ihre Gemeindeordnungen auf: 1993 Hessen, 1994 Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, 1995 Bayern durch einen Volksentscheid, 1996 Niedersachsen und 1997 das Saarland (vgl. Knemeyer 1997:15). Ebenfalls durch ein Volksentscheid wurde 1998 in Hamburg Bürgerbegehren und -entscheid auf Bezirksebene eingeführt.

Diese Neuheit und die Tatsache, daß ihre Auswirkungen auf die Stadt-, Gemeinde- und Kreisgrenzen begrenzt sind und damit ihre unmittelbare gesamtgesellschaftliche Bedeutung nur gering ist, scheint die Ursache dafür zu sein, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid von der Politikwissenschaft bislang eher stiefmütterlich behandelt worden sind. Während sich die rechtswissenschaftliche Literatur bereits ausführlich mit der Auslegung der einschlägigen Normen in den Gemeindeordnungen und der Kommentierung von Urteilen beschäftigt hat (vgl. zuletzt Ritgen 1997, Schliesky 1998), und auch die Ausgestaltung und Anwendung von Gemeindeplebisziten in den norddeutschen Kommunalverfassungen während der Weimarer Republik untersucht worden ist (vgl. Witte 1997a und 1997b), gewinnt die politikwissenschaftliche Forschung zu Bürgerbegehren und -entscheid erst langsam an Dynamik. Die Forschung zur direkten Demokratie beschäftigt sich immer noch vornehmlich mit Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundes- oder Länderebene, mit international vergleichenden Studien oder mit historischen Sachverhalten (vgl. Jung 1990 und 1995) - die kommunale Ebene wird in der Regel ausgespart. Auch die Partizipationsforschung und die Forschung zur lokalen Bürgerbeteiligung befassen sich mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nur rudimentär. Hier werden diese Instrumente stets im Zusammenhang mit anderen Beteiligungsformen und mit Kommunalwahlen behandelt, ohne daß ihr besonderer Charakter als direktdemokratische Entscheidungsverfahren herausgearbeitet wird (vgl. von Arnim 1990, Becker 1979; Deubert 1987, Fischer 1995, Gabriel 1989, Lorig/Triphaus 1995, Thaysen 1982, Wehling 1991).

Die geringe Beachtung von Bürgerbegehren und -entscheid durch die politikwissenschaftliche Forschung beginnt sich jedoch allmählich in dem Maße zu ändern, wie diese Instrumente in sämtlichen Bundesländern Verbreitung finden und zunehmend auch angewandt werden. [1]

Die umfangreichste Literatur liegt naturgemäß über den 1956 in Baden-Württemberg eingeführten Bürgerentscheid vor: zu nennen sind die Dissertationen von Ardelt (1962) und Beilharz (1981), die Aufsätze von Ardelt/Seeger (1977), Hager (1993), Schindler-Clausner (1992), Seeger (1988) und Wehling (1989, 1991), die teilweise auf den Erkenntnissen von Beilharz beruhende Übersicht von Mayer (1992) und die Magisterarbeit von Rössler (1993). Auch für die anderen Bundesländer liegen erste Studien vor. Dem hessischen Bürgerbegehren widmen sich Rehmet (1997) und Schiller (1995) bzw. Schiller/Mittendorf/Rehmet (1997 und 1998). Die bayerische Praxis wird von Weber (1997) untersucht; Seipel/Mayer (1997) zeichnen die Entstehung der bayerischen Regelung „von unten" nach und legen erste Erfahrungen aus Sicht der Initiative „Mehr Demokratie" vor, während Knemeyer (1996) Eindrücke aus der Sicht von Kommunalpolitikern und der Rechtswissenschaft zusammenfaßt. Über den 1994 eingeführten Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen gibt es gegenwärtig außer der Gesetzeskommentierung (z.B. Held 1995) nur juristische Abhandlungen (Beninde 1995, Fischer 1995, Schneider 1994, Ritgen 1997, Hofmann 1997a und 1997b). Weitere (journalistische) Erfahrungsberichte aus anderen Bundesländern liegen über Schleswig-Holstein von Stock (1991) und Schwarzlose (1992) vor. Übergreifende Erkenntnisse aus verschiedenen Bundesländern liefern der Sammelband von Kühne/Meissner (1977), das im Auftrag der „Niedersächsischen Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts" erstellte Gutachten von Thaysen (1982), die Aufsätze von Kreutz-Gers (1989) und von Arnim (1990), sowie die Studie von Ziegler (1974).

[1] Eine überblicksartige Darstellung hat der Autor vorgelegt in Paust 1997. Nach Fertigstellung des Manuskripts sind erschienen: Jung 1999, Kost 1999, Schiller 1999.

Lackner (1996) kommt das Verdienst zu, eine im Wesentlichen theoretisch ausgerichtete politikwissenschaftliche Darlegung der Forschungsansätze und -perspektiven zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorgenommen zu haben, bei der insbesondere deren Wirkungen auf den politischen Prozeß in der Gemeinde und auf die kommunale Öffentlichkeit untersucht werden. Erst ihre und weitere Mitte der 90er Jahre an der Universität Marburg erschienene Diplomarbeiten (vgl. Rehmet 1997; Weber 1997) bemühen sich, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aus einer originär politikwissenschaftlichen Sicht zu analysieren.

Allerdings gilt nach wie vor die Feststellung, daß „eine systematische Übersicht über die formal-rechtlichen Regelungen (...) ebenso ein Desiderat (darstellt) wie weitere Auswertungen der Anwendungspraxis" (Lackner 1996:4). Die meisten Autoren gehen nicht über eine Darstellung der rechtlichen Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in jeweils einem Bundesland hinaus, wobei es selbst an Vergleichen der stark voneinander abweichenden Regelungen in den Gemeindeordnungen mangelt. Die Studien beschränken sich auf summarische Darstellungen von Abstimmungsthemen, Erfolgsquoten und Auflistungen von Gründen für das Scheitern von Bürgerentscheiden. Einzelfälle und deren Hintergründe werden in der Regel nur illustrativ erwähnt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gilt, was Jung 1995 bezogen auf die gesamte Forschung zur direkten Demokratie feststellte: es fehlt „eine systematische Ausarbeitung, die - ohne von vornherein ablehnenden Gestus - erst einmal davon ausgeht, daß direkte Demokratie (...) existiert und funktioniert und nun zu erklären sucht, warum sie funktioniert - wie sie funktioniert -, wo Funktionsstörungen zu beobachten sind und inwieweit man ihr Funktionieren und damit ihren Beitrag zum politischen System insgesamt verbessern könnte." (Jung 1995:677) Die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen, die nicht ein einzelner Bürgerentscheid in einer Kommune, wohl aber viele über das gesamte Bundesgebiet verstreute Bürgerentscheide in ihrer Summe haben können, scheinen in ihrer politischen und politikwissenschaftlichen Dimension noch nicht annähernd erfaßt.

1.1 Politikwissenschaftliche Fragestellungen

Angesichts der Tatsache, daß die Konsequenzen eines erfolgreichen Bürgerentscheids nur lokal begrenzt bleiben, erreichen einzelne Fälle nur selten ein über die jeweilige Kommune hinausreichendes Echo. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind von ihrer Natur her singuläre lokalpolitische Ereignisse. Ein Bürgerentscheid in einer baden-württembergischen Universitätsstadt wird selbst dann in einem schleswig-holsteinischen Kurort kaum rezipiert, wenn dort ein Bürgerbegehren zum gleichen Thema stattfindet. Sollten die Schleswig-Holsteiner zufällig Kenntnis von dem Ereignis in Baden-Württemberg erlangen, werden die in Erfahrung zu bringenden Informationen nur äußerst lückenhaft sein. Selbst in dem seltenen Fall, daß die einen den anderen durch persönliche Beratung mit ihren Erfahrungen zur Seite stehen, werden die unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Strukturen der betreffenden Gebietskörperschaften und die jeweils geltenden unterschiedlichen Gemeindeordnungen ein Voneinander-Lernen erschweren oder gar unmöglich machen. Vor dem Problem lückenhafter Erkenntnisse und struktureller Unterschiede in den bundesdeutschen Gemeinden steht auch die sozialwissenschaftliche Forschung, die sich mit der Auswertung empirischer Daten über Anwendungshäufigkeiten, Gegenstände und Ergebnisse von Bürgerbegehren und -entscheiden sowie ihren Wirkungen beschäftigt und dabei die Aufgabe hat, grundlegende Erkenntnisse zu gewinnen, aus denen sich Verallgemeinerung oder gar Gesetzmäßigkeiten ableiten lassen.

Trotz dieser schwierigen Ausgangslage ist die Politikwissenschaft aufgefordert, Theorie und Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu untersuchen.

Es ist zu fragen, welche Auswirkungen die in den Gemeindeordnungen niedergelegten Regelungen auf Anwendungshäufigkeit, Durchführungsprobleme und Erfolgsaussichten haben bzw. inwiefern die in den Gemeindeordnungen formulierten Verfahrensbedingungen (Fristen, Quoren etc.) Hürden für die Durchführung und den Erfolg von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid darstellen.

Es ist zu fragen, welche direkten und indirekten Wirkungen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf den kommunalen politischen Prozeß haben, oder anders formuliert: „Welchen Beitrag vermögen direktdemokratische Instrumente zur Interessenvermittlung im politischen System der Bundesrepublik zu leisten?" (Luthardt 1997:13)

Es ist zu fragen, ob und inwiefern der kommunalpolitische Prozeß durch die Partizipationsinstrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beeinflußt werden kann bzw. welche Veränderungen in den Gemeindeordnungen gegebenenfalls vorgenommen werden müssen, damit ihre Wirksamkeit verbessert wird.

Unterhalb dieser Ebenen ist zu fragen, wer sich im Einzelnen der Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bedient, und ob es dabei schichtspezifische Unterschiede gibt. Zu fragen ist, welche Themen Gegenstand von Bürgerbegehren werden und welche politische Ausrichtung die Bürgerbegehren haben. Zu fragen ist, welche Faktoren den Erfolg oder Mißerfolg von Bürgerbegehren bestimmen.

Dies sind nur einige der Themen, mit denen sich die vorliegende Studie beschäftigt, wobei die Leitfrage lautet: „Wer wendet wann, zu welchem Zweck, wie, mit wem, mit welchem Ergebnis und mit welchen Wirkungen Bürgerbegehren an?"

Das Erkenntnisinteresse richtet sich auf

- die Personen, Personengruppen und Organisationen, die sich des Instruments Bürgerbegehren bedienen,
- den Zeitpunkt, zu dem das Instrument angewandt wird,
- die Ziele, die mit seiner Anwendung erreicht werden sollen,
- die Interessen, die sich hinter den Zielen verbergen,
- die Mittel, die bei einem Bürgerbegehren zur Anwendung kommen,
- die Abstimmenden, die sich an einem Bürgerentscheid beteiligen, und ihre Abstimmungskalküle;
- die Erfolgsbedingungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid,
- die Wirkungen und langfristigen Folgen, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf das lokale politische System haben.

Untersucht werden diese Fragen in der vorliegende Studie u.a. durch die Darstellung und die Analyse zweier 1995 und 1997 im nordrhein-westfälischen Neuss am Rhein durchgeführten Bürgerentscheide. Die Analyse der beiden Fälle soll insbesondere folgenden Zielen dienen:

- der Überprüfung von Thesen anderer Untersuchungen über Bürgerentscheide,
- der Bereitstellung von empirischem Material für spätere vergleichende Studien,
- der Ableitung von praktischen Erkenntnissen, die zur Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nützlich sein können,
- der Unterbreitung von Vorschlägen für eine Reform und Angleichung der Gemeindeordnungen im Hinblick auf die Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

1.2 Gliederung

(1) Diese Einleitung, in der zunächst noch auf das methodische Vorgehen der vorliegenden Studie eingegangen wird, schließt mit einer kurzen Darlegung des der Arbeit zugrunde liegenden Erkenntnisinteresses.

(2) Es folgt eine theoretische Einordnung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aus der Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie. Da es eine „Theorie des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids" nicht gibt, werden Erkenntnisse der Forschung zur direkten Demokratie sowie zur kommunalen Partizipation zur Klärung der Frage herangezogen, was Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind, und in welchen Ausprägungen sie auftreten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid werden

in Beziehung gesetzt sowohl zu anderen Formen direkter Demokratie wie Volksbegehren, Volksentscheid, Referendum als auch zu anderen Formen kommunaler Bürgerbeteiligung wie Bürgerversammlung, Bürgerbefragung und Beiräte. Hieraus werden Definitionen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid abgeleitet und ein Phasenmodell des idealtypischen Ablaufs von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid entwickelt.

(3) Nirgendwo ist ein Bürgerbegehren voraussetzungslos anwendbar, stets sind - von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche - komplizierte Verfahrensschritte zu vollziehen. Es ist eine qualifizierte Anzahl von Unterschriften beizubringen, bevor ein Bürgerentscheid durchgeführt wird, die Zulässigkeit der Begehrens wird einer Prüfung unterzogen, nicht alle kommunalpolitischen Themen sind bürgerentscheidsfähig, der Erfolg eines Bürgerentscheids ist an bestimmte Zustimmungsquoren geknüpft. Im dritten Kapitel erfolgt zu diesem Zweck eine Darstellung der rechtlichen Ausgestaltung und der praktischen Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Ländern. Dabei wird auch nach den Faktoren gefragt, die den Erfolg oder Mißerfolg eines Bürgerbegehrens bzw. -entscheids bedingen.

(4) Die Kenntnis der rechtlichen Rahmenbedingungen und ihrer Auswirkungen auf die Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erlaubt in einem vierten Schritt, Thesen aufzustellen bzw. Erkenntnisse über ihre Wirkungen auf den kommunalpolitischen Prozeß zu formulieren. Hier können bereits einige gängige (Vor-)Urteile über direktdemokratische Elemente in der Kommunalpolitik überprüft werden.

(5) Der nordrhein-westfälische Landtag hat 1994 nach langjähriger kontroverser Debatte eine Reform der Kommunalverfassung beschlossen. In einem kurzen historischen Abschnitt wird der Entstehungsprozeß der nordrhein-westfälischen Regelung nachgezeichnet und der Frage nachgegangen, inwiefern sich die unterschiedlichen Positionen und Interessen der Landtagsfraktionen und der angehörten Experten in der schlußendlich gefundenen Regelung wiederfinden.

(6) Die in den voraufgegangenen Abschnitten gewonnen Erkenntnisse werden im sechsten Abschnitt auf die Neusser Bürgerentscheide der Jahre 1995 und 1997 bezogen, deren Abläufe zunächst breit dargestellt, und die dann einer vergleichenden Analyse unterzogen werden. Gegenstand des Bürgerentscheids 1995 war ein Hotelbau an der Neusser Stadthalle. Der Abstimmung waren ein mehrjähriger Beratungsprozeß in den Ratsgremien, eine heftige Diskussion in der Öffentlichkeit und mehrere Rechtsgutachten vorausgegangen. Der Bürgerentscheid scheiterte letztendlich an einer zu geringen Teilnahmequote. Beim Bürgerentscheid 1997 ging es um die Verlegung einer Straßenbahntrasse, die nach dreißigjähriger Beratung von den großen Rathausfraktionen einvernehmlich beschlossen worden war und den eine kleine Gruppe von Neusserinnen und Neussern verhindern wollte. Dieser Bürgerentscheid war erfolgreich. Gefragt wird in diesem Abschnitt u.a., wie es zu den Bürgerentscheiden kam, wer die Akteure und die Konfliktgegner waren und welche Motive und Interessen sie hatten. Gefragt wird nach den hinreichenden und den notwendigen Bedingungen, um den Hotelbau und die Straßenbahnverlegung zu Konfliktgegenständen werden zu lassen. Untersucht werden der Verlauf der Bürgerbegehren

und -entscheide, der „Abstimmungskampf" und das Verhalten der einzelnen Akteure. Schließlich wird gefragt, warum der eine Bürgerentscheid schlußendlich an einer zu geringen Teilnahmequote scheiterte, während der andere erfolgreich war.

(7) Schließlich werden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf die Kriterien „Partizipation", „Transparenz" und „Effizienz" befragt, wobei weitere (Vor-)Urteile über direkte Demokratie in der Kommune untersucht werden.

(8) Die Arbeit schließt mit Vorschlägen zur Reform der Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Ländern.

1.3 Methodisches Vorgehen

Studien, die sich mit der Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und ihren Auswirkungen auf den kommunalen politischen Prozeß beschäftigen, stehen vor vielfältigen methodischen Schwierigkeiten. Problematisch sind

a) die Datenlage,
b) das methodische Werkzeug,
c) die Operationalisierung von Wirkungen,
d) die Frage der Generalisierbarkeit der Erkenntnisse.

(a) Eine Analyse von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid arbeitet sinnvollerweise vergleichend, wobei folgende Möglichkeiten zur Heranziehung eines Vergleichsmaßstabes denkbar sind (vgl. Rehmet 1997:97): Näherung durch unterschiedlichen Zeitpunkt in derselben Gemeinde, Näherung durch Vergleich zweier Gemeinden in einem Bundesland, Näherung durch Vergleich zweier Gemeinden unterschiedlicher Bundesländer. Leider läßt die hochgradig heterogene Datenlage zur Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid solche Vergleiche bislang nicht zu.

Allein die Tatsache, daß in jedem Bundesland der Bundesrepublik Deutschland eine andere Kommunalverfassung gültig ist[2], macht einen Vergleich über Ländergrenzen hinweg ausgesprochen schwierig. Weil beispielsweise in Nordrhein-Westfalen Bürgerbegehren auch in Stadtbezirken stattfinden können, ist ein rein quantitativer Vergleich mit Ländern, in denen das nicht möglich ist, wenig sinnvoll. Demzufolge beschränken sich die bislang vorliegenden Untersuchungen über Bürgerbegehren und -entscheid auf jeweils ein Bundesland. Erst wenn in ausreichendem Maße Erkenntnisse aus den übrigen Ländern vorliegen, können Schlußfolgerungen über die Auswirkungen der zwischen den Bundesländern teilweise erheblich voneinander abweichenden Regelungen gezogen werden.

---

[2] Wenn auch nicht zu übersehen ist, daß sich in den letzten Jahren die Gemeindeordnungen immer stärker einander angleichen (vgl. Scheefold/Neumann 1996).

Daß die Forschung hiervon noch weit entfernt ist, hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß im Intra-Landes-Vergleich noch erhebliche Lücken klaffen. Weder liegen Daten aus allen Bundesländern vor, noch sind die vorliegenden Daten aus einem Bundesland miteinander kompatibel. Das gilt, wie noch zu zeigen sein wird, selbst für das vergleichsweise gut untersuchte Baden-Württemberg.

Es existieren keine vollständigen Übersichten über die bislang initiierten Bürgerbegehren und die durchgeführten Bürgerentscheide. Selbst die von den Innenministerien durchgeführten Umfragen sind ausgesprochen lückenhaft, decken unterschiedliche Zeiträume ab und sind teilweise widersprüchlich. Über keinerlei offizielles Datenmaterial zur Anwendungshäufigkeit, Themen und Erfolgsquoten von Bürgerbegehren und -entscheiden, erhoben von den statistischen Ämtern oder den Innenministerien, verfügen beispielweise die Länder Brandenburg, Sachsen und Thüringen (briefliche Mitteilungen des Brandenburgischen Innenministeriums vom 5.2.96, des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 8.2.1996, des Thüringer Innenministeriums vom 14.2.96 an den Autor). In Mecklenburg-Vorpommern bestand bis 1994 keine Anzeigepflicht beim Innenministerium (vgl. Naßmacher 1997:455). In Bayern führt das Innenministerium bewußt keine amtliche Statistik der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, um einem Landtagsbeschluß Folge zu leisten, der die Staatsregierung auffordert, für den Abbau von entbehrlichen Statistiken Sorge zu tragen (vgl. Wegmann 1997:77). Auch in Rheinland-Pfalz gibt es keine amtliche Statistik über eingeleitete Bürgerbegehren und durchgeführte Bürgerentscheide, da keine Berichtspflicht der Kommunen besteht (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 12/7003). In Hessen dokumentiert das Statistische Landesamt Bürgerentscheide, aber keine Bürgerbegehren (vgl. Rehmet 1997:47). Selbst dort, wo es amtliche Erhebungen gibt[3] (so etwa in Schleswig-Holstein, das eine Berichtspflicht in der Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung festschreibt), lassen die vorgelegten Daten eine Vielzahl von Fragen unbeantwortet. So ist zum Beispiel selbst dann nicht immer eindeutig festzustellen, welchem Themenkomplex ein Bürgerbegehren zuzuordnen ist, wenn die vollständige Abstimmungsfrage bekannt ist. Da angesichts dieser Datenlage und der teilweise eher zufälligen Kenntnisse über die Nutzung von Bürgerbegehren (vgl. Naßmacher 1997:455) kaum eine Studie über die Praxis von Bürgerbegehren und -entscheid auf offizielles Zahlenmaterial zurückgreifen kann, liegt jeder politikwissenschaftlichen Untersuchung ein anderer und beliebig gewählter Zeitraum zugrunde, bei dem häufig selbst erhobenes Material ausgewertet wird, von dem nicht immer klar ist, ob es vollständig ist.

Das gilt auch und nicht zuletzt für Baden-Württemberg. Ardelt/Seeger (1977) untersuchen den Zeitraum 1956 bis 1976, wobei sie keine Angaben über die Herkunft ihrer Daten machen. In Fortsetzung dieser Untersuchung stützt sich Seeger (1988) bei seiner Analyse des Zeitraumes 1977 bis 1987 auf eine ergänzte nichtamtliche

[3] Hierbei gilt: „Die Beamten im Innenministerium können auch nicht immer nachprüfen, ob die Berichtspflicht erfüllt worden ist." (Wehling 1992:135)

Statistik des Innenministeriums (vgl. Seeger 1988:525, Fn.26)[4]. Beilharz (1981) machte für seine Untersuchung durch eine Auswertung in den Archiven der Landratsämter diejenigen Gemeinden ausfindig, in denen zwischen 1956 und 1978 Bürgerbegehren initiiert bzw. Bürgerentscheide durchgeführt wurden. Sowohl die Initiatoren („Vertrauensmänner") als auch die Gemeindeverwaltungen bat er schriftlich um die Beantwortung von Fragebögen. Auf deren Grundlage bildete er drei Kategorien von Fällen: Bürgerbegehren, denen keine Bürgerentscheide folgten (29), Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren (30), Bürgerentscheide durch Beschluß der Gemeindeparlamente (41). Zusätzlich listete er im Anhang weitere 51 Bürgerentscheide zum Gegenstand „Kreisgebietsreform" auf, von denen nicht klar ist, ob sie aufgrund eines Bürgerbegehrens oder durch einen Beschluß des Gemeinderates zustande gekommen sind. Auch sonst ist seine Studie methodisch mitunter zweifelhaft. Zunächst macht er keinerlei Aussagen darüber, ob in allen Fällen komplett oder nur teilweise ausgefüllte Fragebögen vorlagen. Sämtliche Schlußfolgerungen, die er aus den Antworten zieht, beruhen auf einer Selbsteinschätzung der Befragten. Schließlich legt er seiner Auswertung keine absoluten Zahlen, sondern Prozentangaben zugrunde.

Wehling (1991 und 1995) und Tronsberg (1993) stützen ihre Analysen auf Zusammenstellungen des Innenministeriums, wobei festzuhalten ist, daß deren Unterlagen nicht besonders aussagekräftig sind, da der Berichtspflicht von Seiten der Gemeinden nicht völlig befriedigend nachgekommen wird (vgl. Wehling 1995:9).

In Hessen haben Schiller/Mittendorf/Rehmet (1997 und 1998) für ihre Datensammlung die Gemeinden und die Initiatoren eines Bürgerbegehrens um Informationen und Materialien gebeten und ein eigenes Archiv ausgewertet, das zahlreiche Presseartikel und Protokolle von Sitzungen der Gemeindevertretungen sowie sonstige Materialien enthält. Rehmet hat die vierjährige Praxis vom 1.4.1993 bis zum 31.3.1997 (84 Fälle) untersucht, wobei er auch bemüht war, Bürgerbegehren zu untersuchen, die keinen Bürgerentscheid nach sich zogen (vgl. Rehmet 1997:47) Er hat „nach der tatsächlichen Inanspruchnahme, nach Verläufen, Ergebnissen und Wirkungen" (Rehmet 1997:1) geforscht. Mit Hilfe des Statistikpaketes SPSS wertete er die von ihm mittels dreier Fragebögen und Pressespiegeln erhobenen Daten aus. Er räumt selbst ein, daß sich „aufgrund der geringen Fallzahl mit quantitativen statistischen Verfahren oft nur Trendaussagen ohne gesicherten empirischen Nachweis machen" (Rehmet 1997:4) lassen. Das gilt insbesondere für die Frage nach den Faktoren, die die Abstimmungsbeteiligung beeinflussen; hier stützt er sich auf eine Fallzahl von 14 (vgl. Rehmet 1997:95). Die Medienberichterstattung hat Rehmet von den Vertrauenspersonen erfragt, so daß es sich „um subjektive Wahrnehmung der Initiatoren" (Rehmet 1997:106) handelt. Bei der Analyse der Presseberichterstattung

[4] Seegers Daten sind nicht widerspruchsfrei: während er in einer Übersicht von 113 Bürgerbegehren spricht (Seeger 1988: Übersicht 2, S.525) bezieht er sich in einer anderen auf 101 Bürgerbegehren (Seeger 1988:Übersicht 4, S.527).

zu zwei Bürgerbegehren wertete Rehmet zwei Pressespiegel aus, ohne eine vollständige Recherche durchzuführen.

Da es in Bayern keine amtliche Statistik über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gibt, stützt sich die Kommunalabteilung des Bayerischen Innenministeriums auf die Erhebungen von „Mehr Demokratie" (vgl. Wegmann 1997:78-82), die auch Mayer (1997) dokumentiert. Weber (1997) hat für seine Studie, die den Zeitraum eines Jahres - vom 1.11.1995 bis zum 31.10.1996 (220 Fälle) - abdeckt, in Zusammenarbeit mit „Mehr Demokratie" auf der Grundlage eines Pressebeobachtungsdienstes eine Umfrage bei den Initiatoren von Bürgerbegehren und den Gemeindeverwaltungen durchgeführt (vgl. Weber 1997:130)[5]. Er selbst räumt an mehreren Stellen ein, daß seine Fragebogenerhebung methodische Schwächen aufweist (z.B. Weber 1997:113), was seine Forschungsleistung im Rahmen einer Diplomarbeit aber in keiner Weise schmälert.

Die Datenlage zur Praxis von Bürgerbegehren und -entscheid ist außerordentlich heterogen, kaum vergleichbar und bietet nur begrenzt Möglichkeiten zur Verallgemeinerung[6]. Von daher sind vergleichende Darstellungen, wie sie etwa Rehmet im Hinblick auf die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vorgenommen hat (vgl. Rehmet 1997:51), eher fragwürdig; die Datenlage ist zu schmal, und die Vergleichszeiträume sind nicht deckungsgleich.

(b) Ebenso wie vergleichbares Datenmaterial fehlt, gibt es kein methodisch ausgereiftes Instrumentarium zur Untersuchung von Bürgerbegehren und -entscheid. Das in der Wahlforschung erfolgreiche sozialwissenschaftliche Datenerhebungsinstrument Repräsentativumfrage ist - soweit ersichtlich - bislang noch nicht angewandt worden. Naßmacher stellt fest, „daß es so etwas wie eine direkte Beteiligungsforschung bezogen auf die plebiszitären Elemente (vergleichbar der Wahlforschung) nicht gibt." (Naßmacher 1997:448) Diese allgemein auf direktdemokratische Verfahren bezogene Aussage gilt erst recht für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Soweit ersichtlich, ist noch in keinem Fall eine Individualdatenerfassung insbesondere zur Analyse des Abstimmungsverhaltens erfolgt. Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gilt

[5] Leider ist die Darstellung seiner Ergebnisse nicht immer widerspruchsfrei. So spricht er beispielsweise an einer Stelle von 95 umweltrelevanten Bürgerbegehren (S.54, Fn.53), während die zugehörige Tabelle (S.55, Tabelle 13) die Zahl 86 ausweist. An anderer Stelle ist im Text von 29 komplexen Bürgerbegehren die Rede (S.55), während in der dazugehörigen Tabelle 25 verzeichnet sind (S.55, Tabelle 14).

[6] Wie sehr die Forschung noch im Fluß ist, ist daran zu sehen, daß Schiller/Mittendorf/Rehmet von einem zum anderen Jahr ihre Gliederung der Themenstruktur von Bürgerbegehren verändert haben: während sie 1997 noch 6 Kategorien ausweisen, sind es 1998 schon 7 (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997 und 1998: jeweils Seite 8, Tabelle 4).

noch immer die Feststellung, „repräsentativ angelegte Untersuchungen zum kommunalpolitischen Beteiligungsverhalten der Bundesbürger fehlen bislang." (Gabriel 1989:135)

(c) Insbesondere bei der Untersuchung der Wirkungen, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf den kommunalen politischen Prozeß haben (können), steht die Forschung vor dem Problem der Operationalisierung. Manche Hypothesen zur Wirkung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sind nur sehr aufwendig zu operationalisieren (z.B. die Analyse von Effekten auf die „Effizienz" oder gar „Legitimation") (vgl. Rehmet 1997:96). Denn Veränderungen in der Kommunalpolitik als Ergebnis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid „sind qualitativer Natur und weder durch eine kasuistische noch durch eine rein statistische Betrachtungsweise erfaßbar. Ihr Nachweis setzt vielmehr eine detaillierte empirische Untersuchung einer repräsentativen Zahl von Kommunen voraus, die quantitative Veränderungen in der Form und den Ergebnissen kommunaler Politik im Zusammenhang mit den Instrumenten direkter bürgerschaftlicher Beteiligung und ihrem Einsatz sichtbar macht." (Kreuz-Gers 1989:317) Ein solch anspruchsvolles Forschungsvorhaben ist bislang noch nicht durchgeführt worden.

(d) Alle Autoren, die sich bislang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beschäftigten, sind sich einig in der Einschätzung, daß es schwierig ist, „aus den bisherigen Erfahrungen allgemeine Schlußfolgerungen zu ziehen. Nicht selten handelt es sich um ausgesprochen atypische Einzelfälle." (Seeger 1988:532) Wenn aber bereits bezogen auf ein Bundesland (hier: Baden-Württemberg) die Besonderheit jedes einzelnen Bürgerentscheids betont wird, erscheint es kaum möglich, bundesländerübergreifende Generalisierungen vornehmen zu können.

1.4 Die vorliegende Studie

Die beschriebenen forschungspraktischen Desiderata können auch mit der vorliegenden Arbeit nicht beseitigt werden. Weder war der Verfasser in der Lage, ein umfangreiches Archiv über Bürgerbegehren aufzubauen, noch hatte er die Ressourcen, eine repräsentative Umfrage bei den Akteuren von Bürgerbegehren und/oder den Abstimmenden bei Bürgerentscheiden durchzuführen.

Stattdessen besteht die Arbeit in ihrem ersten empirischen Teil aus einer Literaturstudie, bei der die wichtigsten Veröffentlichungen zum Thema Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aufgearbeitet und systematisiert werden. Es werden - sofern zugänglich - auch unveröffentlichte Diplomarbeiten und Graue Literatur ausgewertet. Zusätzlich werden zur Illustration verschiedene Fälle von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden herangezogen, von denen der Verfasser durch die Internetdienste

„paperball" und „paperboy" Kenntnis erlangt hat[7]. Mit Hilfe dieser beiden Dienste wurden in den Jahren 1997 und 1998 über mehrere Monate hinweg sämtliche Meldungen zu den Stichworten „Bürgerbegehren" und „Bürgerentscheid" verfolgt. Da nicht alle deutschen Tageszeitungen vollständig im Internet vertreten sind und die vertretenen nicht alle von den beiden Diensten erfaßt werden, konnte es auf diese Weise nicht gelingen, einen lückenlosen Überblick über alle in einem bestimmten Zeitraum stattfindenden Bürgerbegehren und -entscheide zu gewinnen[8]. Allerdings konnte so ein differenziertes Bild über die Ausprägungen von Bürgerbegehren und -entscheiden in allen Teilen der Bundesrepublik entstehen.

Der zweite empirische Teil liefert zunächst eine Darstellung des gesetzgeberischen Entstehungsprozesses der Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen, die sich auf eine Auswertung von Landtagsdrucksachen sowie Plenar- und Ausschußprotokolle des nordrhein-westfälischen Landtags stützt. Es folgen zwei vergleichende Fallstudien über die beiden Neusser Bürgerbegehren, die sich eines Methodenmixes bedienen. Im Rahmen einer qualitativen Dokumentenanalyse werden sämtliche in Frage kommenden Rats- und Ausschußprotokolle, die lokale Presseberichterstattung sowie Graue Literatur in Form von Informationsschriften und Flugblättern ausgewertet. Darüber hinaus werden Erkenntnisse und Eindrücke verarbeitet, die der Autor durch teilnehmende Beobachtung in öffentlichen und nicht-öffentlichen Rats- und Ausschußsitzungen, bei den Treffen der Organisatoren des ersten Bürgerbegehrens und sonstigen Veranstaltungen sowie durch unstrukturierte Interviews mit wichtigen Beteiligten gewinnen konnte. Die Darstellung der Ereignisse fällt dabei recht ausführlich aus, um die Überprüfbarkeit der anschließenden Analyse soweit wie möglich zu gewährleisten.

Da bei dem ersten Bürgerbegehren die Beratungen über den Verkauf des Hotelgrundstückes fast ausschließlich in nicht-öffentlicher Sitzung des Ausschusses für Wirtschafts- und Liegenschaftsangelegenheiten (AWL) und des Rates stattfanden, ist es aus rechtlichen Gründen nicht möglich, die entsprechenden Unterlagen zu zitieren. Es wurde jedoch über alle wesentlichen Aspekte regelmäßig ausführlich in den örtlichen Medien berichtet, so daß die Presseberichterstattung als Quelle herangezogen werden kann. Auch wurden wichtige zunächst nicht-öffentlich verhandelte Sachverhalte nachträglich aufgrund der Debatte in öffentlicher Sitzung bekannt. Die Darstellung stützt sich in diesem Bereich zwar auf dem Verfasser vorliegende nicht-

[7] Paperball (http://www.paperball.de) ist eine Spezialsuchmaschine für Artikel deutschsprachiger Tageszeitungen im Internet, die ca. 5.000 tagesaktuelle Artikel von mehr als 50 deutschsprachigen Tageszeitungen verwaltet. Nach der Erstellung einer individuellen Konfiguration wird täglich eine Linkliste erzeugt, die auf Pressemeldungen mit festgelegten Stichworten verweist. Auf ähnliche Weise arbeitet Paperboy (http://www.paperboy.net), wobei hier die Linklisten per e-mail verschickt werden.

[8] Das ist auch deshalb nicht möglich, weil insbesondere über gescheiterte Bürgerbegehren nur lückenhaft berichtet wird.

öffentliche Unterlagen, zitiert und nachgewiesen werden allerdings ausschließlich die öffentlich zugänglichen Quellen. Das Bauleitplanverfahren wurde demgegenüber durchgehend in öffentlicher Sitzung des Planungsausschusses und des Rates beraten, so daß die entsprechenden Unterlagen zitierfähig sind. Beim zweiten Bürgerbegehren gab es diese Probleme nicht. Sämtliche Beratungen erfolgten in öffentlicher Sitzung. An dem dargestellten kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß wirkten Personen mit, deren Namensnennung für eine politikwissenschaftlichen Analyse überflüssig ist und die Sachverhaltsdarstellung unübersichtlich machen würde. Die handelnden Personen werden deshalb mit ihren Mandats- oder Berufsbezeichnungen genannt.

Den Anstoß zur Anfertigung der vorliegenden Arbeit gaben Erfahrungen und Eindrücke, die der Autor durch den ersten Neusser Bürgerentscheid erhielt. Die Erkenntnis, daß es sich hierbei um eine politikwissenschaftlich kaum erforschte Beteiligungsform handelt, gab den Ausschlag für die Beschäftigung mit dem Thema.

Der Autor war zum Zeitpunkt des ersten Bürgerbegehrens Geschäftsführer der Neusser SPD-Ratsfraktion und damit nicht teilnahmsloser, sondern aktiv teilnehmender Beobachter (vgl. Alemann/Tönnesmann 1994:89). Das wirft die Frage nach einer persönlichen Betroffenheit auf, die den wissenschaftlichen Blick trübt und die Ergebnisse verfälscht. Alemann/Tönnesmann weisen auf den Nachteil einer teilnehmenden Beobachtung hin: „Man kann vom eigentlichen Forschungsziel abgelenkt und von den Zielen der Organisation vereinnahmt werden." (Alemann/Tönnesmann 1994:88) Und: „Die Selektivität der Wahrnehmung stellt für die Gültigkeit und Zuverlässigkeit der auf Beobachtung beruhenden Forschungsergebnisse ein wesentliches Hindernis dar. Durch aktive Teilnahme auf einer Seite des Geschehens kann sie unter Umständen noch verstärkt werden." (Alemann/ Tönnesmann 1994:90)

Diesen nicht zu leugnenden Gefahren mag zunächst die Feststellung entgegenstehen, daß persönliche Betroffenheiten bei Verfassern sozialwissenschaftlicher Untersuchungen nicht ungewöhnlich sind. Beilharz wurde zu seiner Arbeit über den Bürgerentscheid in Baden-Württemberg durch seine Tätigkeit als Mitinitiator und Vertrauensmann eines Bürgerbegehrens angeregt (vgl. Beilharz 1981:49). Man wird vermuten dürfen, daß er diesen Entscheidungsinstrumenten grundsätzlich positiv gegenüber stand - ein Sachverhalt, den er jedoch nicht problematisiert. Anders Kriesi, der bei seiner Studie über die „Zürcher Bewegung" (1984) ebenfalls in hohem Maße in seinen Forschungsgegenstand involviert war, dies jedoch relativiert: „Die Tatsache, daß sie (Sozialwissenschaftler, A.P.) einem Forschungsobjekt gegenübertreten, das zugleich auch Subjekt ist, verunmöglicht es ihnen, sich völlig distanziert mit diesem zu befassen, ja das Engagement für die untersuchten Menschen ist geradezu Voraussetzung, daß sie überhaupt etwas über ihren Forschungsgegenstand erfahren. Andererseits kann Engagement nie völlige Identifikation mit der Perspektive der Betroffenen heissen. Der Soziologe gehört „als Soziologe" nie völlig zur Tradition der untersuchten Menschen. Er bleibt gleichzeitig bis zu einem gewissen Grade auch immer distanziert, was wiederum eine wesentliche Bedingung dafür ist, daß er Zusammenhänge erfassen und kritisch analysieren kann, welche den direkt Betroffenen verbor-

gen bleiben." (Kriesi 1984:7) In dieser Situation sieht sich auch der Verfasser der vorliegenden Studie.

Die (berufliche) Involvierung in den untersuchten politischen Prozeß gab dem Verfasser die Möglichkeit, an nicht-öffentlichen Rats- und Ausschußsitzungen sowie den Treffen der Bürgerinitiative teilzunehmen. Auf diese Weise konnten normalerweise nicht zugängliche Beratungsunterlagen und nicht-öffentlich verhandelte Sachverhalte ausgewertet werden. Nur die Involvierung in die Ereignisse verschaffte dem Verfasser den Vorteil des exklusiven Feldzugangs, so daß ein üblicherweise nicht oder nur schwer beobachtbarer lokalpolitischer Entscheidungsprozeß transparent gemacht und in einer Detailliertheit nachvollzogen und analysieren werden kann, wie es einem von außen kommenden Forscher nicht möglich gewesen wäre. Schließlich ruht die Untersuchung nicht auf der punktuellen Beobachtung zweier singulärer Ereignisse, sondern es konnten die mehrjährigen Phasen vor und nach den jeweiligen Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden berücksichtigt werden. Auf diese Weise konnten auch die Phasen „Politische Vorgeschichte", „Parlamentarische Meinungsbildungs- und Entscheidphase" und „Initiierungsphase" erfaßt werden, die andere Studien vernachlässigen müssen (so ausdrücklich Rehmet 1997:49). Auch konnten nicht nur die Organisatoren und ihre Verhaltensweisen untersucht werden, sondern auch die „Gegner", was anderen Autoren (z.B. Rehmet 1997:51) nicht möglich war.

Zwar leistete der Autor organisatorische Unterstützungsarbeit auf Seiten des ersten Bürgerbegehrens, aber zu keiner Zeit beeinflußte er den Untersuchungsgegenstand. Er gehörte weder dem Stadtrat an, noch wirkte er an dem untersuchten Willensbildung- und Entscheidungsprozeß mit, indem er etwa in der Öffentlichkeit in Erscheinung trat. Keinem der Akteure war bekannt, daß er eine politikwissenschaftliche Studie über die Ereignisse anfertigte. Von daher gilt die Feststellung: „Das Verschleiern der eigenen Rolle als „teilnehmender Beobachter" kann deshalb dazu dienen, die Reaktivität des Forschungsvorganges zu reduzieren und die Beobachtung unauffälliger zu gestalten." (Alemann/Tönnesmann 1994:88) Der zweite Neusser Bürgerentscheid fand erst nach dem Ausscheiden des Autors aus dem Arbeitsverhältnis mit der SPD-Fraktion Neuss und seinem Umzug nach Kiel statt.

Der Autor ist einem kritisch-emanzipatorischen Politikverständnis verpflichtet; er will „sich für Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung, für Abbau unkontrollierter Herrschaft" (Alemann/Tönnesmann 1994:84) einsetzen. Als Anhänger einer partizipatorischen Demokratietheorie steht er den Beteiligungsinstrumenten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid grundsätzlich positiv gegenüber. Die in dieser Studie zusammengetragenen Erkenntnisse zeigen, daß der Gebrauch dieser Instrumente insbesondere durch ihre rechtliche Ausgestaltung teilweise erheblich eingeschränkt wird. Dies hält der Autor nicht für akzeptabel und macht deshalb im Schlußkapitel Vorschläge zur Angleichung der heterogenen Regelungen mit dem Ziel, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für die Bürgerinnen und Bürger handhabbarer zu machen. Insofern will die Arbeit ein Beitrag zur grundlegenden Diskussion der Stärkung plebiszitärer Elemente sein.

2 Theorien, Begriffe, Definitionen

Wenn Jung in einer Darstellung des Forschungsstandes betont, daß eine Theorie der direkten Demokratie „weiterhin ein Desiderat darstellt" (Jung 1995:677), so gilt dies in besonderem Maße für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Es existiert bislang kein System von Aussagen darüber,

- welche hinreichenden und notwendigen Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Bürgerbegehren initiiert werden und gegebenenfalls in einen Bürgerentscheid münden kann,
- wer zu welchem Zweck und mit welchem Erfolg Bürgerbegehren durchführt,
- welchen Verlauf Bürgerbegehren und -entscheide nehmen,
- welche Politikfolgen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nach sich ziehen.

Die vorliegende Studie erhebt nicht den Anspruch, eine solche „Theorie des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids" aufzustellen. Stattdessen sollen - gewissermaßen als Vorstufe für eine solche Theorie - einzelne Aspekte der vielgestaltigen direktdemokratischen Beteiligungsverfahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zusammengetragen und systematisiert werden. Dazu werden im Folgenden die Begriffe „Bürgerbegehren" und „Bürgerentscheid" zunächst in einen demokratietheoretischen Zusammenhang gestellt, sodann definiert und schließlich in ihren unterschiedlichen Ausprägungen aufgefächert. Es schließt sich die Darstellung eines Phasenmodells zum idealtypischen Verlauf von Bürgerbegehren und -entscheiden an.

2.1 Partizipatorische Demokratietheorie

Zur Verortung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Demokratietheorie hat es in den vergangenen Jahren verschiedene Ansätze gegeben. Lackner (1996) stützt sich auf die pluralistische Demokratietheorie, bei der Fragen der Interessenrepräsentation im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Weber (1997) untersucht mit Hilfe des akteurstheoretischen Ansatzes der ökonomischen Theorie der Demokratie die unterschiedlichen Verlaufsmuster von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und die Entscheidungen einzelner Akteure in direktdemokratischen Prozessen. Rehmet (1997) schließlich wählt in seiner Untersuchung die partizipatorische Demokratietheorie, weil sie „dem Konzept der Beteiligung, der politischen Öffentlichkeit und

der Willensbildung und Entscheidungsfindung einen zentralen Stellenwert einräumt." (Rehmet 1997:31)

Die vorliegende Studie stützt sich auf eine um die Elemente „Transparenz" und „Effizienz" erweiterte Form der partizipatorischen Demokratietheorie.

Die partizipatorische Demokratietheorie (vgl. zum folgenden Schmidt 1997:170-182) ist normativ ausgerichtet, denn sie sieht die eigentliche Rechtfertigung für Demokratie in der Maximierung von Selbstentfaltungs- und Selbstbestimmungschancen. Ihr Ziel ist es, den Kreis der Stimmberechtigten zu vergrößern und die Beteiligung der Stimmbürgerschaft an der Aussprache, der Willensbildung und der Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten zu erweitern und zu intensivieren. Sie geht davon aus, daß der politische Wille jedes einzelnen Bürgers und der Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten nicht dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß vorgelagert, sondern hauptsächlich deren Produkt ist. Es geht ihr um die Aufdeckung und Mobilisierung verallgemeinerungsfähiger Interessen, d.h. von Interessen, mit denen gemeinschaftliche Belange möglichst sachangemessen und der Form nach vertretbar abgedeckt werden. Zu unterscheiden sind die radikale Variante der partizipatorischen Theorie, die eine umfassende Politisierung anstrebt, und die gemäßigte Variante, die nach dosierter Ausweitung der Partizipationschancen in einzelnen Sektoren der Gesellschaft strebt. Bei ihr wird vor allem auf Intensivierung und Kultivierung der Willensäußerung, der Aussprache und der Willensbildung Wert gelegt. Der partizipatorischen Demokratietheorie liegt das positive Bild von den Eigenschaften und politischen Kompetenzen des Menschen zugrunde, wonach der durchschnittliche Bürger zu ungleich mehr und ungleich besserer Beteiligung fähig ist oder hierfür durch angemessene Organisation des Willensbildungsprozesses befähigt werden kann. Merkmale, die gemeinhin als demokratieabträglich gelten, wie extreme Selbstbezogenheit, Apathie und Entfremdung, gelten als Produkt begrenzter Mitwirkungschancen am politischen Prozeß und als Defekte, die durch mehr Demokratie beseitigt werden können. Betont wird der Doppelcharakter von Demokratie, die nicht nur individuelle Willensäußerung vermittelt, sondern individuellen und öffentlichen Willen als Ergebnis von Lern- und Aufklärungsprozessen produziert, in denen Willensäußerungen bekundet, ausgetauscht, erörtert und im Idealfall aufeinander abgestimmt werden. Es wird davon ausgegangen, daß mehr Demokratie die Regierbarkeit eines Gemeinwesens erleichtert, weil sie die Chancen verständigungsorientierter Konfliktaustragung vergrößert und die Beteiligten zu gemeinwohlverträglichem Handeln bringt.

Die partizipatorische Demokratietheorie ist nicht unkritisiert geblieben. Ihr wurde vorgeworfen, daß sie (1) primär oder gänzlich normativ sei, (2) von einem hoffnungslos überoptimistischen Menschenbild ausgehe, (3) die Gefahr des Minderheits- oder Mehrheitsdespotismus in sich trage, (4) zu einem nicht mehr zu verkraftenden Überschuß an Beteiligung und Ansprüchen gegenüber dem politischen System führe, (5) Effizienzprobleme und Zielkonflikte vernachlässige und (6) die politischen Kompetenzen und Ressourcen des durchschnittlichen Bürgers bei weitem überschätze.

Diese Einwände sind, wenn nicht restlos zu entkräften, so doch zu relativieren. Zunächst darf nicht übersehen werden, daß die empirische Variante der partizipatorischen Demokratietheorie - die es entgegen der unter (1) genannte Behauptung sehr wohl gibt - nachgewiesen hat, daß insbesondere in den westlichen Ländern eine große Nachfrage nach (institutionalisierten) Partizipationsmöglichkeiten existiert (vgl. Kaase 1982) - womit der Einwand (6) zumindest teilweise widerlegt wird. Diese Nachfrage gibt es jedoch im Wesentlichen nur bei Bürgern, die in hohem Maße mit sozioökonomischen Ressourcen ausgestattet sind, positive Einstellungen zur Politik haben und davon überzeugt sind, durch individuelle Beteiligung politisch etwas bewirken zu können. Trotz eines zunehmenden Bildungsstandards ist ihre Zahl weiterhin begrenzt, so daß nicht zu befürchten ist, die in Einwand (4) erwartete Destabilisierung durch Übermobilisierung könnte eintreten. Einwand (3), der im Extremfall die Einmündung von umfassender Demokratisierung in eine selbsternannte Avantgarde befürchtet, gilt - wenn er denn auf eine der Theorie angemessene partizipatorische Praxis überhaupt zutrifft - in viel größerem Maße für andere Demokratietheorien. Einwand (2) schließlich, der das Menschenbild für zu optimistisch erklärt, ist - wie ein realistischer Blick auf die Erfahrungen insbesondere in den Ländern zeigt, die bereits seit langem direktdemokratische Verfahren praktizieren (Schweiz, Kalifornien) - nicht gänzlich von der Hand zu weisen; gerade diese Beispiele zeigen aber auch, daß die Annahme eines pessimistischen Menschenbildes ebenfalls an der Realität vorbei geht.

Nicht von der Hand zu weisen ist die in Einwand (5) bemängelte Vernachlässigung von Effizienzkriterien durch die partizipatorische Demokratietheorie. Tatsächlich besteht die Gefahr, daß sie einem verkürzten Demokratiebegriff huldigt, bei dem „die Effizienzproblematik und deren Bedeutsamkeit für die Existenz- und Funktionsfähigkeit hochkomplexer Industriegesellschaften außer Acht gelassen bleibt und als Definitionskriterien die Identität von Regierenden und Regierten sowie ein rigides Partizipations- und Transparenzmaximierungs-Konzept postuliert werden." (Steffani 1979:145) Demgegenüber muß eine „komplexe partizipatorische Demokratietheorie" drei Kriterien berücksichtigen (vgl. Alemann 1997:18; Kißler 1983:56-60): neben dem Kriterium Partizipation, hier zunächst verstanden als das Maß der Mitwirkung an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, auch Transparenz, d.h. Durchsichtigkeit der sich vollziehenden Willensbildungsprozesse sowie Offenheit der daran beteiligten Organisationen und Gruppen nach innen und nach außen, und Effizienz, d.h. Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rationalität der Beteiligungsform, wozu „nicht alleine „konkrete" Maßstäbe wie Unmittelbarkeit (gehören), sondern auch Identifikation, Motivation und Sinnstiftung" (Alemann 1997:18). Anders formuliert: „Effizienz bezeichnet den Wirkungsgrad im Sinne technisch-rationaler Wirtschaftlichkeit bzw. Leistungsfähigkeit gemessen an der Zeit-Kosten-Nutzen-Relation (...); Transparenz bezeichnet den Grad an Nachvollziehbarkeit durch Offenlegung und Durchschaubarkeit (...); Partizipation bezeichnet den Grad an Mitwirkung im Rahmen der in Wechselbeziehung zueinander stehenden Wirkungsstufen der teilnehmenden Beobachtung, Mitberatung und Mitentscheidung" (Steffani 1979:144).

Bezogen auf den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist aus Sicht des Partizipationskriteriums u.a. zu fragen, ob und inwiefern Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Beteiligungsformen sind, die eine Verstärkung bürgerschaftlicher Mitwirkungsrechte und damit eine Erhöhung von Mitwirkungschancen bewirken. Aus Sicht des Effizienzkriteriums ist u.a. zu untersuchen, ob und inwieweit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid den politischen Entscheidungsprozeß verändern, indem sie ihn verlangsamen oder beschleunigen, und wie „rational" die durch sie erzielten Ergebnisse sind. Aus Sicht des Transparenzkriteriums ist u.a. zu fragen, ob und inwiefern Bürgerbegehren und Bürgerentscheid der Öffentlichkeit Zugang zu Informationen verschaffen und Beteiligung erlauben, wie groß die Zahl der zu Informierenden und wie hoch die für sie notwendige Informationsmenge ist.

Als Generalthese kann aus Sicht der komplexen partizipatorischen Demokratietheorie zunächst festgehalten werden: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind politische Beteiligungsformen, durch die der Kreis der an kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen Beteiligten sowohl quantitativ - Zahl der Teilnehmenden - als auch qualitativ - Abbau sozialer Selektivitäten - vergrößert werden kann. Sie erlauben der kommunalen Stimmbürgerschaft in besonderem Maße an der Politikformulierung, an der Diskussion sowie an der Willensbildung und Entscheidungsfindung teilzunehmen. Dadurch bieten sie eine größere Gewähr für die Erkennung des politischen Willens der kommunalen Stimmbürgerschaft als andere - insbesondere repräsentative - Beteiligungsverfahren. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid leisten einen Beitrag, die Bürger zu mehr und besserer Teilnahme an kommunalpolitischen Prozessen zu befähigen. Es gelingt ihnen, nicht nur individuelle Willensäußerung zu vermitteln, sondern auch individuellen und öffentlichen Willen als Ergebnis von Lern- und Aufklärungsprozessen zu produzieren. Dabei wird die Regierbarkeit der Kommune erleichtert, weil insbesondere die Existenz von Bürgerbegehren und -entscheid die Chancen verständigungsorientierter Konfliktaustragung vergrößert und die Beteiligten zu gemeinwohlverträglichem Handeln zwingt.

2.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: erste Annäherung an ein Begriffspaar

Schon ihre Verwendung als Begriffspaar macht deutlich, daß es sich bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid um zwei eigenständige, aber dennoch aufeinander bezogene Verfahrensschritte handelt. So heißt es in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung: „Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), daß sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid)."(§ 26 Abs.1 GO NW) Ähnlich die bayerische Gemeindeordnung: „Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren)." (Art. 18a Abs.1 Bay GO). Vergleichbare Formulierungen finden sich in den übrigen Gemeindeordnungen. Unter anderem die baden-württembergische Gemeindeordnung erlaubt darüber hinaus dem Gemeinderat zu „beschließen, daß eine wichtige Gemeindeangelegenheit der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid)." (§ 21 GO BaWü)

Der Blick in die Gemeindeordnungen erlaubt die vorläufige Feststellung, daß

- ein Bürgerbegehren der Antrag der Bürger auf Durchführung eines Bürgerentscheids, also die Vorstufe zum Bürgerentscheid, ein „vorbereitender Antrag" (Hofmann 1997:160) und
- ein Bürgerentscheid die Entscheidung der Bürger über eine Angelegenheit der Gemeinde

ist.

Beide Begriffsbestimmungen sind nicht erschöpfend, und insbesondere die Definition von Bürgerentscheid ist tautologisch. Die Formulierungen in den Gemeindeordnungen stellen weniger fest, was Bürgerbegehren und -entscheid sind, vielmehr beschreiben sie, wie ein Bürgerentscheid zustande kommt: entweder aufgrund eines „Antrags der Bürger" (= Bürgerbegehren) oder durch einen Beschluß der kommunalen Vertretung.

Ausführlicher ist eine Definition des Verwaltungsgerichtshofes Kassel: „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind unmittelbare Mitwirkungsrechte der Bürger im kommunalpolitischen Geschehen. Sie stellen sich als Kernstück direkter Demokratie auf Gemeindeebene dar. Durch sie erlangt die Stimmbürgerschaft einer Gemeinde das Recht, wichtige Gemeindeangelegenheiten im Bürgerbegehren zu benennen und, wenn der Gemeinderat sie nicht im Sinne der Initiative entscheidet, darüber abschließend selbst im Bürgerentscheid zu befinden." (VGH Kassel, 26.10.1993, zit. n. Stargardt 1995:203)

Hier werden diejenigen Merkmale von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angesprochen, die im weiteren Verlauf näher ausgeführt werden:

- unmittelbare Mitwirkungsrechte,
- direkte Demokratie auf Gemeindeebene,
- Benennung von wichtigen Gemeindeangelegenheiten im Bürgerbegehren,
- Befinden im Bürgerentscheid.

Im Folgenden werden die Phänomene Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mit Hilfe eines Blicks in die politikwissenschaftliche Literatur (a) zur direkten Demokratie, (b) über Partizipation und kommunale Bürgerbeteiligung untersucht.

2.3 Direkte Demokratie in der Kommune

Unter „direkte Demokratie" werden im allgemeinen Politikinstrumente subsumiert, „mittels derer die Bürger und Bürgerinnen sich unmittelbar in bestimmte Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einschalten können bzw. direkt aufgrund verfahrensrechtlicher Vorgaben einbezogen werden müssen." (Luthardt 1997:13)

Es handelt sich bei direkter Demokratie um eine Form der Willensbildung und Entscheidungsfindung, bei der die Entscheidungsbetroffenen unter Umgehung von Repräsentanten Sachentscheidungen treffen. „Elemente plebiszitärer Demokratie sind (...) alle diejenigen Institute, mit deren Hilfe das Volk als ganzes unmittelbar Sachfragen zur Entscheidung stellt oder entscheidet." (Troitzsch 1979:40) Solche Institute sind Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundes- und Länderebene und Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene (vgl. Luthardt 1997:13).

Da die Funktion direktdemokratischer Institutionen darin zu sehen ist, „daß das Volk direkt, d.h. unmittelbar in den politischen Entscheidungsprozeß mit einbezogen oder selbst initiativ werden kann, soll und muß" (Luthardt 1994:33f.), kann kaum ein Zweifel daran bestehen, daß es sich bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid um direktdemokratische Verfahren handelt. So spricht Beilharz von „institutionalisierten Formen unmittelbarer Teilnahme" und stellt apodiktisch fest: „Dem Volksbegehren entspricht auf kommunaler Ebene das Bürgerbegehren." (Beilharz 1981:17) Becker postuliert: „Bei einem Bürgerentscheid handelt es sich um eine Volksabstimmung." (Becker 1979:71) Kühne ordnet das Bürgerbegehren dem Volksbegehren zu, und definiert es als „unmittelbare - in aller Regel auf Gesetzgebungsfragen bezogene - Initiative einer Minderheit des Volkes mit allerdings nicht immer nachfolgender Volksabstimmung, die bei bindender Wirkung auch Volksentscheid genannt wird." (Kühne 1977:18) Von Alemann spricht davon, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid „den Vorstellungen unmittelbarer Demokratie sehr nahe (kommen); hier entscheiden die Bürger tatsächlich anstelle des Gemeinderates." (Alemann 1997:20)

Obwohl Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Institutionen direkter Demokratie sind, sind sie bislang in der Literatur über direkte Demokratie - wenn überhaupt - nur am Rande behandelt worden. Luthardt (1994) etwa widmet ihnen in seiner Habilitationsschrift einen Satz (S.111) und eine längere Fußnote (Nr. 59, S.114). In den Forschungsüberblicken von Jung kommen Bürgerbegehren und -entscheid entweder gar nicht vor (vgl. Jung 1990) oder nur vergleichsweise kurz in einem Hinweis zu den Bemühungen von „Mehr Demokratie in Bayern", im südlichsten Bundesland Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einzuführen (vgl. Jung 1995:661). Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Durchsicht weiterer Grundsatzliteratur zur direkten Demokratie (vgl. Knaup 1994, Möckli 1994). Auch in den Begriffsbestimmungen zur direkten Demokratie tauchen Bürgerbegehren und -entscheid in der Regel nicht auf. Stattdessen ist die Rede von Plebiszit, Referendum, Initiative, Volksabstimmung, Volksbefragung, Volksanregung, Verwaltungsreferendum, Volksentscheid, Volksbegehren, Volksantrag (vgl. Knaup 1994:25-28).

Im Folgenden werden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in ihren verschiedenen Ausprägungen in Beziehung zu anderen Formen direkter Demokratie gestellt, um auf diese Weise zu einer ersten Definition zu gelangen.

2.3.1 Abstimmungsgegenstand

Die in der Literatur vorgenommene Unterscheidung direktdemokratischer Politikinstrumente nach dem Abstimmungsgegenstand zwischen Personalvoten, Sachvoten und Territorialvoten (vgl. Luthardt 1994:33) gilt auch für den Bürgerentscheid.

2.3.1.1 Kommunalpolitische Sachfrage

Die am häufigsten vorkommende Form von Bürgerbegehren und -entscheid bezieht sich auf eine kommunalpolitische Sachfrage. Ihr Gegenstand kann dabei nur ein Thema sein, für das die jeweilige Kommune Entscheidungskompetenzen hat. Es geht um Bau- und Planungsangelegenheiten innerhalb einer Gemeinde, die Regelung von Verkehrsproblemen, die Errichtung und Widmung von Schulen etc.[1]. Die baden-württembergische Gemeindeordnung beispielweise spricht von folgendem typischen Bürgerentscheid-Gegenstand: „die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist" (§ 21, Abs. 1 GO BaWü). Es handelt sich hierbei um das, was auch „Verwaltungsreferendum" genannt wird, also um Abstimmungen über „schwerer wiegende Verwaltungsmaßnahmen" (Kühne 1977:53).

Grundsätzlich lassen sich - je nach Zielrichtung - zwei Arten von Bürgerbegehren zu Sachfragen unterscheiden: initiierende und kassierende (vgl. Ossenbühl 1995:15-19, Danwitz 1996:134).

Initiierende Bürgerbegehren oder „Initiativbegehren" (Rehmet 1997:13) sind darauf angelegt, eine Maßnahme durchzusetzen, die die Vertretungskörperschaft von sich aus nicht in Angriff nimmt. „Angelegenheiten, die auf Grund der politischen Orientierung der Ratsmehrheit nicht beachtet werden, können nunmehr auf diese Weise zur Beratung und Entscheidung der Bürgerschaft gebracht werden." (Ossenbühl 1995:16) Beim initiierenden Bürgerbegehren spielt es keine Rolle, ob ein bestimmtes Thema aus Nachlässigkeit noch nicht behandelt wurde, oder ob es aufgrund einer „non-decision" (vgl. Bachrach/Baratz 1977) nicht behandelt wird. Im Ergebnis wird mit einem initiierenden Bürgerbegehren ein Thema auf die politische Agenda gesetzt, das dort bisher nicht stand. Initiierende Bürgerbegehren haben einen „Tagesordnungseffekt" (Schiller/Mittendorf /Rehmet 1997:15). Initiierende Bürgerbegehren entsprechen insofern der „Volksinitiative mit nachfolgendem Volksentscheid" (Troitzsch 1997:35), wie sie beispielsweise in der Schweiz zur Revision der Verfassung (vgl. Möckli 1994:99f.) oder in verschiedenen deutschen Bundesländern ergriffen werden kann. Kühne verwendet für das initiierende Bürgerbegehren den Begriff „volkseingeleitetes Referendum" und unterscheidet es vom „kassierenden

[1] Bürgerbegehren zu Sachfragen lassen sich auch nach dem Gegenstand unterscheiden. So kann dann vom „Finanzreferendum" (Kühne 1977:21) gesprochen werden, wenn sich ein Bürgerbegehren mit Finanzangelegenheiten beschäftigt. Diese Form kommt in den deutschen Gemeindeordnungen allerdings nicht vor.

Volksbegehren" (Kühne 1977:20). Aufgrund ihres Tagesordnungseffektes weisen initiierende Bürgerbegehren ein „innovatives" Moment auf. „In dieser Konstellation ist keineswegs eine direkte Kollisionslage der direktdemokratischen mit der repräsentativen Willensbildung in der Gemeinde festzustellen." (Ossenbühl 1995:16)

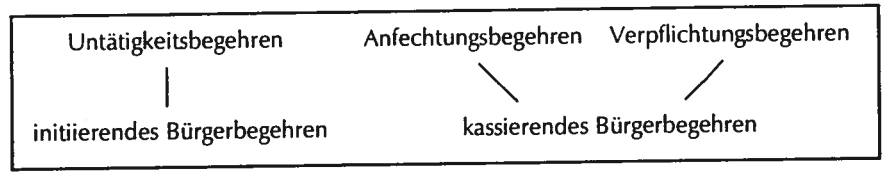
Kassierende Bürgerbegehren[2] bzw. „Korrekturbegehren" (Rehmet 1997:13), richten sich gegen einen bestimmten Beschluß der Vertretungskörperschaft und müssen innerhalb bestimmter Fristen eingereicht werden. Sie entsprechen insofern dem fakultativen Referendum, bei dem beispielsweise Gesetze dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen, wenn das von einer festgelegten Anzahl von Stimmberechtigten oder einem Teil des Parlaments innerhalb einer Referendumsfrist gefordert wird. Eine inhaltlich ähnliche Unterscheidung nimmt Kühne vor, wenn er das Volksbegehren vom „Gemeindereferendum" unterscheidet, dem „stets eine parlamentarische Er- und Durcharbeitung des zur Abstimmung gestellten Gesetzesvorhabens vorausgegangen" (Kühne 1977:19) ist. „Das eine ist im Widerstand mit der Legislative innovativ, drängend, das andere reaktiv, bremsend." (Kühne 1977:19) Kassierende Begehren haben einen stark „konfliktorischen" Charakter, da sich die Bürger mit Hilfe des Bürgerbegehrens gegen die kommunalpolitischen Entscheidungsträger wenden. „Das Bürgerbegehren ist ein Instrument, dessen Gebrauch fehlende Übereinstimmung zwischen Bürgerschaft und Rat signalisiert." (Muckel 1997:225) Kassierende Bürgerbegehren weisen in der Regel ein bewahrendes Element auf, weil mit ihnen Veränderungen, die aufgrund eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft zu erwarten sind, verhindert werden sollen. Bei ihnen „zeigt sich ein Grundzug plebiszitärer Entscheidungen: Sie sind oft auf die Bewahrung des Bestehenden gerichtet." (Muckel 1997:224) Sie können deshalb auch als „Status-Quo-Begehren" (Knemeyer 1996:14f.) bezeichnet werden.

Eine Dreiteilung des Bürgerbegehrensbegriffs nehmen Schwabe/Sundermann vor, indem sie unterscheiden zwischen „Untätigkeitsbegehren", die sich auf eine Entscheidung richten, die der Rat bislang nicht getroffen hat, „Anfechtungsbegehren", die sich gegen einen Beschluß des Rates richten, mit dem Ziel, die beschlossene Maßnahme nicht zu verwirklichen, und „Verpflichtungsbegehren", die sich gegen einen Beschluß des Rates richten, eine abgelehnte Maßnahme doch noch zu realisieren (vgl. Schwabe/Sundermann 1995:213).

Die Einteilungen von Ossenbühl, Danwitz und anderen und die von Schwabe/Sundermann sind insoweit kompatibel, als Anfechtungs- und Verpflichtungsbegehren kassierende, Untätigkeitsbegehren initiierende Bürgerbegehren sind (vgl. Abb. 1).

[2] Weitere Bezeichnungen: „kassatorische" oder „korrigierende" Bürgerbegehren (vgl. Danwitz 1996:134).

Abbildung 1: Initiierende und kassierende Bürgerbegehren



2.3.1.2 Gemeindliche Territorialfrage

Gegenstand von Bürgerbegehren und -entscheid können nicht nur Sachfragen, sondern auch gemeindliche Territorialfragen sein, also etwa „die Änderung von Gemeindegrenzen und Landkreisgrenzen" (§ 21, Abs. 1 GO BaWü). Sie entsprechen im Wesentlichen den „(Real-)Plebisziten", d.h. den „völker(vertrags)rechtlich begründeten Abstimmungen über Gebietszugehörigkeiten" (Kühne 1977:23). Insbesondere im Zusammenhang mit Gebietsreformen werden Bürgerentscheide durchgeführt, indem beispielsweise in den neuen Ländern Verhandlungen über Gebietsänderungsverträge zum Zusammenschluß von Ortschaften durch einen mehrheitlichen Gemeinderatsbeschluß oder durch einen Bürgerentscheid eingeleitet werden können (vgl. Nordkurier 20.10.1998).

2.3.1.3 Abwahlbegehren

Schließlich gibt es - etwa in Brandenburg und Sachsen - als Sonderform des Bürgerbegehrens das sogenannte „Abwahlbegehren", mit dem ein/e (Ober-)Bürgermeister/in aus seinem/ihrem Amt entfernt werden soll (vgl. Wilhelm 1996). „Der Bürgermeister oder Oberbürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde oder Stadt vorzeitig abberufen werden. (...) Für die Durchführung eines Bürgerentscheides über die Abberufung des Bürgermeisters oder Oberbürgermeisters bedarf es (...) eines Bürgerbegehrens" (§ 81 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz). Diese Form des Bürgerbegehrens ähnelt der in anderen Gemeindeordnungen vorgesehen Möglichkeit zur Abwahl des (Ober-)Bürgermeisters (z.B. § 66 GO NW, § 55 GO RlPf) und stellt das Gegenstück zur Direktwahl dar. Das Abwahlbegehren entspricht dem in amerikanischen Bundesstaaten möglichen „Recall", d.h. dem „Recht einer Anzahl Stimmbürger, einen Urnenentscheid über die Abberufung eines gewählten Amtsträgers während der Amtsdauer herbeizuführen" (Möckli 1994: 112). Beim Abwahlbegehren handelt es sich nicht um einen Unterfall des Referendums (vgl. Kühne 1977:22), sondern um ein Verfahren zur Abstimmung über eine Person - ein Personalplebiszit -, das eine Ausprägung kommunalen Wahlverhaltens ist. Aus diesem Grund und da - trotz einiger schlagzeilenträchtiger Fälle (etwa bei der Abwahl des Potsdamer Oberbürgermeisters im Frühjahr 1998, vgl. Frankfurter Rundschau vom

27.5.1998)[3] im kommunalen Alltag „die unmittelbare Abwahl des Bürgermeisters oder Landrats gleichwohl die Ausnahme" (Holtmann 1996:208) bildet, wird das Abwahlbegehren im Folgenden nicht weiter behandelt.

2.3.2 Auslösungskompetenz und Festlegung des Abstimmungsgegenstands

Als weitere Unterscheidungskriterien für direktdemokratische Institutionen können die Fragen herangezogen werden, wer das Verfahren in Gang setzen kann und wer den Abstimmungsgegenstand bestimmt (vgl. Möckli 1994:90). Die Antwort ist für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in beiden Fällen identisch: wer das Verfahren in Gang setzt, bestimmt auch die Abstimmungsfrage. Dort wo es rechtlich zulässig ist, liegt die Kompetenz zur Auslösung eines Bürgerentscheids und zur Formulierung der Abstimmungsfrage - und zwar unabhängig davon, ob er eine Sach-, eine Territorial- oder eine Personalfrage zum Gegenstand hat - sowohl bei der Vertretungskörperschaft als auch bei den Stimmbürgern.[4]

2.3.2.1 Bürgerbegehren

Der übliche und überall mögliche Weg zu einem Bürgerentscheid verläuft über ein Bürgerbegehren. Durch eine formalen Bestimmungen entsprechende Unterschriftensammlung beantragen Bürgerinnen und Bürger die Durchführung eines Bürgerentscheids über eine von ihnen formulierte Frage. Dies gilt auch für das Abwahlbegehren, bei dem die Initiative zur Abwahl nicht vom Gemeinderat, sondern von den Bürgern ausgeht. Das Bürgerbegehren entspricht insofern der Initiative, die „durch Stimmbürger ausgelöst" (Möckli 1994:90) wird.

2.3.2.2 Ratsbegehren

In Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen kommt es nur dann zu einem Bürgerentscheid, wenn zuvor ein erfolgreiches Bürgerbegehren stattgefunden hat. In Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremerhaven, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein findet ein Bürgerentscheid auch dann statt, wenn ihn der Gemeinderat mit einfacher (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) oder mit Zwei-Drittel-Mehrheit (Baden-Württemberg, Bremerhaven, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) beschließt. Solche sogenannten „Ratsbegehren" (Seeger

[3] Angesichts früherer spektakulärer Fälle ist das Wort vom „Bürgermeisterkegeln" geprägt worden (vgl. Der Spiegel 32/1996:46).

[4] In Ausnahmefällen wird der genaue Wortlaut der Abstimmungsfrage nicht von den Organisatoren des Bürgerbegehrens, sondern vom Gemeinderat bestimmt (vgl. Kapitel 3.9.2).

1988:523; Arnim 1990:86) bzw. „Ratsreferenden" (Knemeyer 1997:17)[5] entsprechen dem Plebiszit, das „optional und ad hoc durch ein Staatsorgan (von oben) ausgelöst" (Möckli 1994:90) wird. Zu den Abstimmungen, die von der Gemeindevertretung ausgelöst werden können[6], gehören neben Sachfragen auch Territorialfragen: „Die Gemeindevertretung kann mit der Mehrheit ihrer Mitglieder beschließen, daß über den Zusammenschluß der Gemeinde mit einer anderen Gemeinde ein Bürgerentscheid durchgeführt wird." (§ 20 Abs.6 GO Brandenburg)

Abbildung 2: Gegenstände und Auslöser von Bürgerbegehren und Ratsbegehren

	Auslöser	
Gegenstand	**Bürgerschaft**	**Vertretungskörperschaft**
Sachfrage	Bürgerbegehren	Ratsbegehren
Territorialfrage	Bürgerbegehren	Ratsbegehren
Personalfrage	Abwahlbegehren	Ratsbegehren

2.3.2.3 Rechtliche Bindung

Ein weiteres Unterscheidungskriterium direktdemokratischer Elemente ist die rechtliche Bindung. „Bindend (dezisiv) ist das Ergebnis einer Volksabstimmung über Sachfragen, wenn es nach der Abstimmung ohne weiteres rechtskräftig ist. Nichtbindend (konsultativ) ist das Ergebnis, wenn Staatsorgane entscheiden können, ob oder inwieweit das Abstimmungsergebnis implementiert wird." (Möckli 1998:91) Übertragen auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bedeutet dies: während ein erfolgreiches Bürgerbegehren die kommunale Vertretungskörperschaft zu nichts verpflichtet (sie aber dem Begehren gleichwohl folgen kann), wirkt ein erfolgreicher Bürgerentscheid wie ein Rats-/Kreistagsbeschluß. Ein Bürgerbegehren ist somit konsultativ, ein Bürgerentscheid dezisiv (so auch Rehmet 1997:10).

2.3.3 Verfahren

Die Festsetzung des Verfahrens (vgl. Möckli 1994:90) ist bei Bürgerbegehren dauerhaft normiert: sämtliche Gemeindeordnungen legen - im Wesentlichen einheitlich - fest, wie ein Bürgerbegehren durchgeführt werden muß. Anders beim Bürgerentscheid. Zwar ist unstrittig, daß er in Form einer allgemeinen, gleichen, unmittelba-

[5] Kreuz-Gers spricht vom „unechten" Bürgerentscheid im Gegensatz zum „echten" Bürgerentscheid, der durch ein Bürgerbegehren eingeleitet wird (vgl. Kreutz-Gers 1998:313).

[6] Anders als bei Rehmet (1997:11) werden hier also auch Bürgerentscheide, die von der Gemeindevertretung ausgelöst werden, als direktdemokratische Verfahren bezeichnet.

ren, geheimen und freien Abstimmung durchgeführt werden muß[7], dennoch sind die Ausführungsmodalitäten nicht überall im Voraus festgelegt. Manche Gemeindeordnungen verweisen auf die Wahlgesetze oder auf Rechtsverordnungen, andere überlassen die Regelungen zur Durchführung der Abstimmung ad-hoc-Entscheidungen der jeweiligen Gemeindevertretung.

Abbildung 3: Verfahren und rechtliche Bindung von Bürgerbegehren und -entscheiden

	Verfahren	rechtliche Bindung
Bürgerbegehren	normiert	konsultativ
Bürgerentscheid	teilweise normiert	dezisiv

2.3.3.1 Direktes vs. indirektes Verfahren

Volksbegehren und -abstimmungen können zwischen direkten und indirekten Verfahren unterschieden werden. „Bei einem indirekten Verfahren berät das Parlament vor der Volksabstimmung und kann die per Volksbegehren verlangten Maßnahmen von sich aus beschließen (...) und evtl. einen Alternativentwurf zur Abstimmung stellen." (Rehmet 1997:14) Beim direkten Verfahren entfällt eine solche parlamentarische Interaktionsphase und die entsprechende Handlungsoption. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind indirekte Verfahren, weil der Rat spätestens nach Vorlage der Unterschriften und Feststellung der Zulässigkeit die beantragte Maßnahme beschließen kann. Nicht in allen, aber in einigen Bundesländern (z.B. Bayern) hat er zusätzlich die Möglichkeit, einen Alternativentwurf zur Abstimmung zu stellen.

2.3.3.2 Zweistufiges Verfahren mit möglichem Wegfall einer Stufe

Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid handelt es sich im Normalfall um ein zweistufiges Verfahren[8]: ein erfolgreiches Bürgerbegehren führt zum Bürgerentscheid, einem Bürgerentscheid geht ein erfolgreiches Bürgerbegehren voraus. Allerdings gilt dieser Zusammenhang nicht uneingeschränkt. Es sind Bürgerbegehren denkbar, denen kein -entscheid folgt; und es finden Bürgerentscheide ohne vorausgehende Bürgerbegehren statt.

[7] Ausnahme Mecklenburg-Vorpommern: hier kann in kleinen Gemeinden die Abstimmung auch in einer Einwohnerversammlung in offener Abstimmung durchgeführt werden.

[8] Im Gegensatz zum dreistufigen Verfahren auf Länderebene: Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid (vgl. Seipel/Mayer 1997:23).

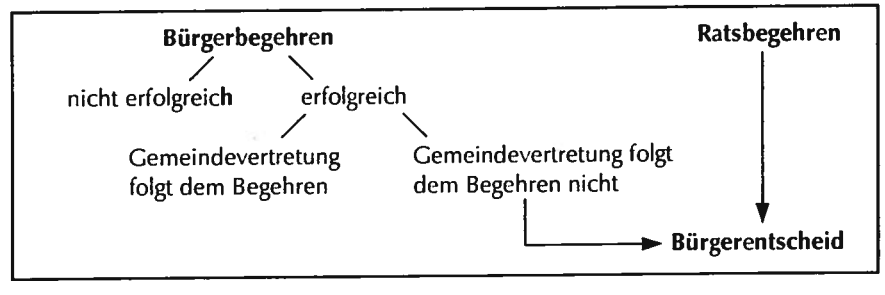
Ein Bürgerbegehren ohne Entscheid ist dann festzustellen, wenn

(a) das Begehren scheitert - z.B. weil die notwendige Zahl von Unterschriften nicht beigebracht werden kann - oder (b) die Vertretungskörperschaft dem Begehren inhaltlich folgt, so daß die Abstimmung überflüssig wird.

Ein Bürgerentscheid ohne -begehren ist dann festzustellen, wenn die Vertretungskörperschaft die Durchführung der Abstimmung beschließt („Ratsbegehren").

Der Zusammenhang zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kann wie in Abbildung 4 dargestellt werden.

Abbildung 4: einfaches Verlaufsmuster von Bürgerbegehren, Ratsbegehren, Bürgerentscheid



2.4 Partizipations- und Bürgerbeteiligungsforschung

Da es so etwas wie eine direkte Beteiligungsforschung bezogen auf die plebiszitären Elemente (vergleichbar der Wahlforschung) nicht gebe, schlägt Naßmacher (1997:448) vor, zunächst die Ergebnisse der allgemeinen Partizipationsforschung heranzuziehen. Dies soll im folgenden geschehen, um die Einordnung von Bürgerbegehren und -entscheid als Institutionen direkter Demokratie zu ergänzen.

2.4.1 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als kommunale Partizipation

Anfang der achtziger Jahre stellte Max Kaase die These auf, „daß die entwickelten Industriegesellschaften des Westens sich zunehmend einer umfassenden Forderung der Bürger nach Ausweitung ihrer sozialen und politischen Beteiligungsrechte gegenübersehen" (Kaase 1982:177) und nannte diese Entwicklung „partizipatorische Revolution". Er forderte, „institutionelle Arrangements zu finden, die dieses Partizipationsbedürfnis in feste Bahnen lenken" und erwähnte ausdrücklich die Bürgerbeteiligung in der Gemeinde, da diese die „geringste Aggregationsleistung" (1982:187) verlange. Kaase bringt hier die Begriffe „Partizipation" und „Bürgerbeteiligung in der Gemeinde" miteinander in Verbindung; und in diesem Sinne weist auch Nelles

(1984:75) darauf hin, daß beide Begriffe synonym verwendet werden können. Tatsächlich setzte die erweiterte politische Beteiligung als Folge der partizipatorischen Revolution vor allem auf der lokalen Ebene an und trug nachhaltig zur Politisierung der kommunalen Handlungsfelder bei (vgl. Roth 1993:230).

Wenn Nelles Bürgerbeteiligung als „direkte Einflußnahme auf und Mitwirkung an konkreten politischen Planungen und Maßnahmen" (Nelles 1984:75) bezeichnet und von Alemann Partizipation als „die Beteiligung von Personen und Personengruppen an Entscheidungsprozessen, wobei der Akzent nicht ausschließlich auf einer rechtlich gesicherten Teilnahme am eigentlichen Entscheidungsakt liegt, sondern auch auf dem diesem Entscheidungsakt vorgelagerten Willensbildungsprozeß" (Alemann 1977:247), dann beschreibt letzterer einen weit umfangreicheren Sachverhalt als in dem Begriff Bürgerbeteiligung zum Ausdruck kommt:

- Partizipierende können sowohl Einzelpersonen sein, die z.B. eine Eingabe machen oder in einem formellen Beteiligungsverfahren Anregungen und Bedenken äußern, als auch Personengruppen, die z.B. in der Organisationsform einer Bürgerinitiative den politischen Prozeß zu beeinflussen versuchen;
- ins Blickfeld kommt nicht nur die Entscheidung, die im Sinne der Partizipierenden beeinflußt werden soll, sondern auch der der Entscheidung vorgelagerte Willensbildungsprozeß, in dessen Verlauf Partizipationsverfahren Anwendung finden (können);
- der Partizipationsakt ist nicht beschränkt auf Einflußnahmeversuche im engeren staatlich-administrativen System, sondern er schließt auch nicht-staatliche Bereiche ein;
- die Form der Partizipation ist nicht beschränkt auf verfaßte, formelle und konventionelle Beteiligungsakte, sondern umfaßt auch nicht-verfaßte, informelle und nicht-konventionelle Mitwirkungsarten.

Partizipation - von lateinisch „participatio" für „Teilnahme" - läßt sich somit umfassend verstehen als jegliche Form der Teilnahme Betroffener an sämtlichen sie betreffenden Entscheidungsprozessen in nahezu allen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen, während Bürgerbeteiligung bezogen ist auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß - nicht ausschließlich, aber verstärkt - der lokalen und regionalen Ebene.

In diesem Sinne verengt Wehling seinen Partizipationsbegriff und bezeichnet damit „die politische Beteiligung der Mitglieder eines politischen Systems an den personellen und sachlichen Entscheidungen über den engen Kreis der Eliten hinaus" (Wehling 1991:125). Gleichzeitig unterscheidet er zwischen politischer Teilhabe, d.h. den Rechten, und politischer Teilnahme, d.h. der faktischen Beanspruchung dieses Rechtes (vgl. Wehling 1991:125).

Damit kann für die vorliegende Untersuchung unter Partizipation die Teilhabe und die Teilnahme der Einwohnerinnen und Einwohner einer kommunalen Gebietskörperschaft[9] an den sie betreffenden Willensbildung- und Entscheidungsprozessen verstanden werden.

Partizipationsformen treten in unterschiedlichen Ausprägungen auf. Aus der Vielzahl möglicher Typologien lassen sich folgende Dichotomien von Partizipation unterscheiden:

- repräsentativ vs. plebiszitär,
- indirekt vs. direkt/unmittelbar,
- parlamentarisch vs. außerparlamentarisch,
- verfaßt/formell vs. nicht-verfaßt/informell,
- konventionell vs. unkonventionell.

(Vgl. Alemann 1997:10)

Hier wird differenziert (1) nach der Mittelbarkeit der Beteiligung (repräsentativ - plebiszitär bzw. indirekt - direkt), (2) nach der politischen Institution, auf die das Beteiligungsverfahren bezogen oder nicht bezogen ist (parlamentarisch - außerparlamentarisch), (3) nach dem Grad der Verfaßtheit der Beteiligungsform (verfaßt/formell - nicht-verfaßt/informell) und (4) nach der Formalisierung der Beteiligung (konventionell - unkonventionell).

Was bedeutet das im Hinblick auf das Bürgerbegehren und insbesondere den Bürgerentscheid, der auch als „Partizipationsinstrument nach § 21 GO (Baden-Württemberg, A.P.)" (Beilharz 1981:14) bezeichnet worden ist?

(1) Repräsentative Partizipation hebt darauf ab, daß die Teilnahme vermittelt über Repräsentanten erfolgt. Bezogen auf die kommunale Ebene ist damit gemeint, daß Entscheidungen von Ratsmitgliedern stellvertretend für die Einwohner getroffen werden. Demgegenüber meint plebiszitäre Partizipation, daß die Entscheidungen von den Betroffenen selbst - unter Umgehung der Repräsentanten - gefällt werden: „direkte Beteiligung liegt dann vor, wenn alle Bürger persönlich an einer Entscheidung mitwirken" (Buse/Nelles 1975:82). Repräsentative Partizipation ist somit indirekt und mittelbar, plebiszitäre Partizipation direkt und unmittelbar. Da bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Entscheidungen durch die Bürgerinnen und Bürger angeregt und getroffen werden, handelt es sich um Formen plebiszitärer, direkter Partizipation[10].

(2) Parlamentarische Partizipation meint Teilhabe durch Wählen und durch Parteienmitwirkung an der politischen Willensbildung (vgl. Alemann 1997:18). Dies trifft für den Bürgerentscheid insofern zu, als er ein der Wahl nicht unähnliches Abstimmungsverfahren ist, bei dem die Stimmberechtigten zwischen zwei Alternativen

---

[9] Dazu zählen Städte, Gemeinden, Landkreise, Stadtbezirke und ähnliche in den Gemeindeordnungen genannte lokale Ebenen. Die Bezeichnungen werden im folgenden abwechselnd verwandt.

[10] Dies gilt, obwohl sich nur die Kommunalwahlberechtigten, nicht aber alle Einwohner an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beteiligen dürfen.

wählen können. Darüber hinaus findet insbesondere das Bürgerbegehren nicht unabhängig von (quasi-)parlamentarischen Gremien (hier: Gemeinderat, Kreistag etc.) statt. Bürgerbegehren und Kommunalparlament sind vielmehr untrennbar miteinander verwoben: es steht - im Fall des kassierenden Begehrens - ein Beschluß des Gemeinderates am Anfang eines Bürgerbegehrens, es entscheidet der Gemeinderat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, es löst - im Fall eines Ratsbegehrens - der Gemeinderat einen Bürgerentscheid aus.

Dennoch handelt es sich bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht um Verfahren, die klassischerweise zur parlamentarischen Partizipation gezählt werden. Von Alemann schlägt deshalb die Bezeichnung „vorparlamentarische Partizipationsform" vor: „Vorparlamentarische Beteiligungsformen erheben ganz im Gegensatz zur früheren APO nicht den Anspruch, unabhängig oder gar gegen parlamentarische Institutionen zu arbeiten oder wirken zu wollen. Vorparlamentarische Beteiligungsformen streben in der Regel an, die Arbeit des politisch-administrativen Systems zu unterstützen und anzuregen - wenn auch häufig interessegeleitet." (Alemann 1997:11)

Vorparlamentarische Partizipationsformen lassen sich unterteilen in 1. entscheidungsbezogene Beteiligungsformen, d.h. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Ratsreferendum und Bürger- und Einwohneranträge, 2. anhörungsbezogene Beteiligungsformen, d.h. Bürger- und Einwohnerfragestunden, Bürger- und Einwohnerbefragungen, Anhörungen und sachkundige Bürger, Bürger- und Einwohnerversammlungen, Petitionsrecht, Bauleitplanverfahren, und 3. zielgruppenorientierte Beteiligungsformen, d.h. Beiräte, Beauftragte, Büros (vgl. von Alemann 1997:18.f.). Dieser Begriffbestimmung zufolge sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorparlamentarische, entscheidungsbezogene Beteiligungsformen.

(3) Partizipation kann in verfaßter, d.h. gesetzlich verankerter Form, oder unverfaßter, d.h. nicht verrechtlichter Form stattfinden (vgl. Buse/Nelles 1975:83). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind in den Kommunalverfassungen verankerte, stark normierte Verfahren; die Voraussetzungen, unter denen ein Bürgerbegehren stattfinden kann, sind in den Gemeindeordnungen genau geregelt und durch eine umfangreiche Rechtsprechung ausformuliert, die Durchführung eines Bürgerentscheids unterliegt teilweise detaillierten Verordnungen der Landesregierungen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind daher verfaßte Beteiligungsformen[11].

Zu den informellen Partizipationsformen zählen Bürgerinitiativen, Leserbriefe und sonstige lokale Publizistik, Beschwerdebriefe, Anrufe, persönliches Gespräch, Sprechstunden, Einladungen von Mandatsträgern (aussprechen und annehmen), Nicht-Wählen, Partei-. Verbands-, Vereinspolitik, Einspruchsrecht (vgl. Alemann 1997:19). Bürgerbegehren werden sehr oft von Bürgerinitiativen initiiert und die Organisatoren wenden im Vorfeld verschiedene informelle Verfahren an; sobald

[11] Nicht gefolgt werden kann Kohl, die das Bürgerbegehren „an direkte und freie Beteiligungsformen nicht-verfaßter Art angelehnt (z.B. Bürgerinitiativen)" (Kohl 1998:81) sieht.

jedoch der Schritt zur Einleitung eines Bürgerbegehrens vollzogen wird, verwandelt es sich in eine formelle Partizipationsform, die Regeln unterliegt.

(4) Kaase zählt zur konventionellen Beteiligung, den politischen Teil der Zeitung lesen, eine politische Diskussion führen, mit anderen Bürgern in der Gemeinde zusammenzuarbeiten, um die Probleme in der Gemeinde zu lösen, mit Politikern sprechen oder sonst mit ihnen Kontakt aufnehmen, um politische Dinge zu erörtern, versuchen, Freunde für die eigenen politischen Ansichten zu gewinnen, Zeit opfern, um einen Kandidaten oder eine politische Partei zu unterstützen, zu einer politischen Versammlung oder Wahlveranstaltung gehen (vgl. Kaase 1982:179). Zur unkonventionellen Beteiligung zählt er, sich an einer Unterschriftensammlung, an einer genehmigten politischen Demonstration oder an einem Boykott beteiligen, Fabriken, Ämter und andere Gebäude besetzen, sich weigern, Mieten, Raten oder Steuern zu bezahlen, den Verkehr mit einer Demonstration aufhalten, sich an einem wilden Streik beteiligen (vgl. Kaase 1982:180).

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid befinden sich zwischen diesen Beteiligungsformen: ihre Organisatoren und Unterstützer führen sowohl politische Diskussionen als auch Unterschriftensammlungen durch, und sie gehen sowohl zu einer politischen Versammlung als auch zu einer Demonstration. Angesichts der oben erwähnten Verfaßtheit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird man sie jedoch eher den konventionellen Beteiligungsverfahren zurechnen können. Da sie allerdings, wie im Einzelnen noch zu zeigen sein wird, insgesamt erst wenig angewandt worden sind, können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als konventionelle, gleichwohl ungebräuchliche Partizipationsformen bezeichnet werden.

Die teilweise aufgetretene Schwierigkeit, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bestimmte Ausprägungen von Partizipation eindeutig zuzuordnen, bestätigt von Alemanns Feststellung: „Die alten Grenzen zwischen repräsentativer und plebiszitärer, direkter und indirekter, verfaßter und nicht verfaßten Demokratie verschwimmen." (Alemann 1997:11) Das gilt in besonderem Maße für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die zwar plebiszitär und direkt, aber dennoch auf den repräsentativen Entscheidungsprozeß bezogen sind; die verfaßt, formell und konventionell, gleichwohl ungebräuchlich und - so läßt sich vermuten - derzeit weithin unbekannt sind; die vorparlamentarisch und dennoch - gewissermaßen nebenparlamentarisch - mit dem parlamentarischen Prozeß an vielen Stellen verwoben sind.

2.4.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext kommunaler Bürgerbeteiligungsmodelle

In Abhandlungen über „unmittelbare Bürgerbeteiligung" oder „direkte" bzw. „unmittelbare Demokratie auf Gemeindeebene" (vgl. von Arnim 1990, Becker 1979; Deubert 1987, Fischer 1995, Gabriel 1989, Kühne/Meißner 1977, Lorig/Triphaus 1995, Mayer 1993, Thaysen 1982, Wehling 1991, Windhoff-Héretier 1983), werden

in der Regel direkte Volkswahl des Bürgermeisters[12], Bürgerversammlung, Bürgerantrag, Mitwirkung sachkundiger Bürger in Ausschüssen, Einwohnerfragestunden und Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Bürgerbeteiligungsverfahren genannt. Zur Mitwirkung an kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen gibt es jedoch noch weitere Bürgerbeteiligungsformen, die Thaysen 1982 in seinem „Alphabet der Initiativ- und Partizipationsmodelle sowie der partizipationsfördernden Maßnahmen" umfassend aufgezählt hat: Wahlen und Abstimmungen, Parlamentarisierung der Gemeindeverfassung, direkte Mitwirkung bis zum Entscheid durch die Bürger selbst (Bürgerantrag, Bürgerbegehren/Bürgerentscheid), ehrenamtliche Mitwirkung sachkundiger und betroffener Bürger (Mitwirkung in Ratsausschüssen, Beiräten, Gemeinwesenarbeit, Anwaltsplanung), Bürgerkonsultationen (Stadt[teil]entwicklungsbeauftragter, Bürgerversammlung, Bürgerbefragung, Anhörung, Bürgerforum, Planwahl, Planungszelle, alternative Planung), Bürgerinformation (Öffentlichkeit der Ratsausschußsitzungen, Ehrenordnung für Ratsmitglieder, öffentliche Fragestunde, Erweiterung der Aktenöffentlichkeit, frühzeitige Offenlegung von Planungen, Öffentlichkeitsarbeit, Mitarbeiterschulung) (vgl. Thaysen 1982:129-208).

Diese verschiedenen Formen kommunaler Bürgerbeteiligung sind auf unterschiedliche Weise klassifiziert und typologisiert worden.

Holtmann (1996:211) unterscheidet zwischen

- Informationsrechten, zu denen er Anhörung und Unterrichtung zählt,
- Initiativrechten, unter die er Anregungen, Beschwerden und Anträge subsumiert, und
- Entscheidungsrechten, die er beim Bürgerentscheid sieht.

Das Bürgerbegehren gehört seiner Ansicht nach „rechtssystematisch zu den Inititiativrechten, steht aber mit dem direktdemokratischen Instrument des Bürgerentscheids in einem rechtlich wie sachlogisch engen Zusammenhang." (Holtmann 1996:213) Ähnlich bezeichnet von Alemann Bürgerbegehren und Volksbegehren als „Initiativrechte, um Entscheidungs- und Gesetzesvorlagen in die entsprechenden Körperschaften einzubringen" (Alemann 1977:271).

Kromer (1985) differenziert zwischen

- Bürgerinformation, zu der die Öffentlichkeit der Sitzungen, die Pflicht zur Unterrichtung der Gemeindeeinwohner und die Fragestunde zählen,
- Mitwirkung am Willensbildungs- oder Entscheidungsprozeß, wozu sachkundige Bürger und Sachverständige, Befragungen, diverse Anhörungsrechte, Bürgerversammlung und beratende Ausschüsse gehören,
- Bürgerentscheid und
- Aktivierung eines gemeindlichen Organs, zu dem der Bürgerantrag und das Bürgerbegehren zählen.

[12] Auch Schmidt (1997:254) bezeichnet die Direktwahl als „unmittelbare Bürgerpartizipation".

Waechter (1993:153) differenziert nach

- Sachentscheidungsrechten, zu denen er den Bürgerentscheid zählt, und
- Verfahrensentscheidungsrechten, zu denen u.a. der Bürgerantrag gehört. Während im ersten Fall die Bürger über eine Sachfrage endgültig entscheiden, gehen im zweiten Fall lediglich Verfahrensrechte auf die Bürger über, die das Vertretungsorgan zu einer Sachbefassung zwingen kann.

Von Arnim (1990) spricht von „echter" und „unechter Gemeindedemokratie" und legt bei der Zuordnung die Entscheidungskompetenzen der Bürger als Kriterium zugrunde.

- Zur echten Gemeindedemokratie zählt er „nicht nur Abstimmungen des Volkes über Sachfragen, sondern auch unmittelbare Personalentscheidungen des Volkes, also Volkswahlen" (Arnim 1990:85f.) und subsumiert darunter den Bürgerentscheid, die Direktwahl des Bürgermeisters, Kumulieren und Panaschieren bei Wahlen und die im Art. 28 Abs.1 GG vorgesehene Gemeindeversammlung.
- Zu unechten Formen der Gemeindedemokratie gehören der Bürgerantrag, die Bürgerversammlung und weitere Formen, wie die Aufnahme von Bürgern/Einwohnern in Ratsausschüsse und andere Gremien, die Durchführung von Anhörungen und Fragestunden, sowie die Befugnis, Einwände gegen die Haushaltssatzung zu erheben.

Allen diesen Klassifikationen ist gemeinsam, daß sie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf der Seite der „(Sach)entscheidungsrechte" sehen und als „aktive" und „echte" Beteiligungsformen betrachten. Würden die kommunalen Beteiligungsrechte auf einem Kontinuum angeordnet, das von relativ unverbindlichen Anregungen bis zu echten Entscheidungsrechten reicht, stünden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid am Ende: „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind das weitestgehende Mittel der kommunalen Bürgerbeteiligung." (Alemann 1997:20) Denn das Bürgerbegehren als Initiativrecht und der sich daran anschließende Bürgerentscheid als Entscheidungsrecht sind die einzigen verfaßten Partizipationsinstrumente auf kommunaler Ebene, die Gemeindebürgerinnen und -bürgern erlauben, die Letztentscheidung in Einzelfragen an sich zu ziehen.

Allerdings kann die Frage nach der Reichweite von Entscheidungsbefugnissen nicht das einzige Kriterium zur Systematisierung von Beteiligungsverfahren sein. Neben dem Kriterium „Partizipation" müssen auch „Transparenz" und „Effizienz" in die Beurteilung einbezogen werden. Zu diesem Zweck hat von Alemann (1997) die wichtigsten der erwähnten vorparlamentarischen Partizipationsformen in ihrer nordrhein-westfälischen Ausprägung einer Bewertung unterzogen. Seine Ergebnisse werden hier in Tabellenform wiedergegeben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Partizipation, Transparenz und Effizienz vorparlamentarischer Partizipationsformen

	Partizipation	Transparenz	Effizienz
Bürger- und Einwohnerantrag	hoch, da jedermann möglich	extern: hoch, da der Antrag ausformuliert und öffentlich debattiert wird intern: ggfls. niedrig, wenn der Rat die Beschlußfassung der Öffentlichkeit entzieht	hoch, da Identifikationsmöglichkeiten, hoher Problembezug und Potential der Interessenvermittlung
Bürger- und Einwohnerfragestunden	hoch, da für jedermann offen und auf „betroffene" Personen zielend	extern: hoch, da Impulse und Ideen angeregt und Problemaspekte aufgezeigt werden können intern: offen, da vom Grad der Betroffenheit, der Motivation und dem Initiativwillen Einzelner bestimmt	tendenziell hoch, da Identifikation der Ratsmitglieder mit den vortragenden Personen; jedoch abhängig von der Praxis
Bürger- und Einwohnerbefragungen	niedrig, da nicht institutionalisiert; bei Anwendung hoch, da jedermann zugänglich	mittel, da Beschluß zum Verfahren u.U. parteipolitisch interessegeleitet	hoch, da Betroffene zu Wort kommen und Äußerungen schwer übergangen werden können
Anhörungen und Sachkundige Bürger	hoch, wenn sachkundige Bürger Stimmrecht besitzen; niedrig im Falle beratender Stimme	niedrig, da Posten in der Praxis über parteipolitische Erwägungen besetzt werden	hoch, wenn es sich tatsächlich um Sachkundige handelt
Bürger- und Einwohnerversammlungen	niedrig, da Kann-Bestimmung	hoch, da gegenseitige Information und Konfrontation mit den Interessen anderer	niedrig, da keinerlei politische Handlungsrelevanz gegeben
Petitionsrecht	hoch, da jedermann möglich; aber: Ziellosigkeit des Verfahrens	intern: hoch, da Petitionen behandelt und beantwortet werden extern: niedrig, da interessegeleitet und zumeist Beschwerde	niedrig, da keine Beschlußkraft; u.U. hoch, wenn Einreichung als Spitze eines Eisbergs verstanden wird
Bauleitplanverfahren	hoch, da prinzipiell niemandem verschlossen	hoch, da bereits im Vorfeld eines Vorhabens Bedenken, Anregungen, Alternativen formuliert werden	hoch, allerdings durch Interessen „Betroffener" geleitet
Beiräte	mittel, da nur beratende Stimme im Rat, aber Möglichkeit der politik-nahen Wahrnehmung der Interessen der jeweiligen Klientel	abhängig von der kommunalen Praxis extern: hoch, wenn Beiräte gewählt werden, intern: offen, ob personelle Fluktuation möglich ist	hoch wegen besonderer Nähe zum Rat
Bürgerbeauftragte (Ombudsmann)	hoch für die entsprechende Zielgruppe	intern: Frage nach der Berufung extern: von der Konkurrenz z.B. durch Beiräte abhängig	hoch wegen des Wegfalls der Instanzenwege und der Professionalisierung

(vgl. Alemann 1997: 20-29)

Von Alemann erwähnt auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, befragt sie allerdings nicht nach Partizipation, Transparenz und Effizienz (vgl. Alemann 1997:20). Seine für die anderen Verfahren aufgestellten Maßstäbe erlauben jedoch vorläufig eine entsprechende Einordnung, die als Thesen formuliert werden können:

1. Die Partizipation von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist hoch, da es sich bei ihnen um institutionalisierte Beteiligungsinstrumente handelt, die es jedermann (d.h. jedem Wahlberechtigten) erlauben, sich am kommunalen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu beteiligen.

2. Die Transparenz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist extrem hoch, da dem Begehren ein ausformulierter Antrag zugrundeliegt, sich die inhaltliche Auseinandersetzung über den angefochtenen oder angestrebten Beschluß in aller Öffentlichkeit vollzieht und sich der Bürgerentscheid wie eine Wahl durch allgemeine Stimmabgabe vollzieht.

3. Die Frage nach der Effizienz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid muß differenziert beantwortet werden. Mit Hilfe eines kassierenden Begehrens kann eine sich aus einer bereits getroffenen Entscheidung ergebende Maßnahme angehalten und mit Hilfe des sich anschließenden Bürgerentscheids gänzlich gestoppt werden. Damit kann ein Entscheidungsprozeß verlängert oder gar aufgehalten werden. Andererseits kommt dem Bürgerentscheid eine starke legitimationsstiftende Wirkung zu, die zu einer breiteren Identifikation der Betroffenen mit der von ihnen selbst beschlossenen Maßnahme führen kann.

Die in den folgenden Kapiteln vorzunehmende Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der praktischen Erfahrungen mit Bürgerbegehren und -entscheiden wird eine weitaus genauere Bewertung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Hinblick auf die Kriterien Partizipation, Transparenz und Effizienz erlauben, auf die in Kapitel 7 zurückzukommen sein wird.

2.5 Definition

Die Verortung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Ausprägungen der direkten Demokratie hat gezeigt, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid den verschiedenen Institutionen der direkten Demokratie entsprechen. Das initiierende Bürgerbegehren entspricht der Volksinitiative, das kassierende Bürgerbegehren dem fakultativen Referendum (so auch Rehmet 1997:12), das Ratsbegehren dem Plebiszit, das Abwahlbegehren dem Recall. Ein obligatorisches Referendum, also die unverzichtbare Abstimmung etwa über eine Verfassungsänderung, gibt es auf kommunaler Ebene nicht (so auch Rehmet 1997:12). Die Vertretungskörperschaft ist in keinem Fall verpflichtet, eine Frage der Stimmbürgerschaft zur Zustimmung vorzulegen.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind somit indirekte direktdemokratische Verfahren, mit deren Hilfe auf kommunaler Ebene politische Diskussions- und Ent-

scheidungsprozesse initiiert (Bürgerbegehren) und verbindliche Entscheidungen getroffen werden können (Bürgerentscheid). Ein Bürgerbegehren ist die von einer qualifizierten Minderheit der Kommunalwahlberechtigten ausgehende Aufforderung an die kommunalen Repräsentanten, eine bestimmte Entscheidung zu treffen. Es ist damit ein konsultatives Verfahren, mit dem neue politische Themen zur Diskussion (initiierendes Begehren) bzw. Beschlüsse der Vertretungskörperschaft in Frage gestellt werden (kassierendes Begehren). Ein Bürgerentscheid ist die durch ein Bürger- oder ein Ratsbegehren ausgelöste Abstimmung der Kommunalwahlberechtigten über eine die Kommune betreffende Frage. Es handelt sich dabei um ein indirektes dezisives Verfahren, bei dem über eine Sachfrage, eine Territorialfrage oder eine Personalfrage („Abwahlbegehren") aufgrund eines Bürgerbegehrens oder eines Beschlusses der kommunalen Vertretungskörperschaft („Ratsbegehren") abgestimmt wird.

Die Betrachtung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aus der Perspektive der Partizipations- und Bürgerbeteiligungsforschung erlaubt die Betonung weiterer Aspekte.

Bürgerentscheid und Bürgerbegehren sind konventionelle, formale, gesetzlich normierte, dabei zugleich neue, ungewöhnliche, selten praktizierte und komplizierte Beteiligungsformen, die sich durch hohe Partizipation, Transparenz und Effizienz auszeichnen. Das Bürgerbegehren ist ein echtes und aktives Initiativrecht, mit dem die Aktivierung eines kommunalen Organs erfolgt, in dem auch gegen dessen Willen Themen auf die politische Agenda gesetzt werden. Der Bürgerentscheid ist ein aktives (wenn er einem Bürgerbegehren folgt) bzw. passives (wenn seine Durchführung vom Rat beschlossen wurde) kommunales Entscheidungsrecht.

2.6 Verlauf von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - ein Phasenmodell

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind kommunalpolitische Ereignisse, deren Verlauf sich scheinbar leicht zeitlich eingrenzen läßt. Das Bürgerbegehren beginnt mit der Sammlung von Unterschriften und endet mit deren Einreichung bei den zuständigen Stellen, der Bürgerentscheid findet nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt. Neben diesen - an den Regelungen der Gemeindeordnungen orientierten - gibt es jedoch weitere Phasen, die dem Verfahren vor- bzw. nachgelagert sind.

Beilharz (1981) sieht die „politische Dynamik einer in ein Bürgerbegehren einmündenden Bürgerinitiative" (Beilharz 1981:105) in drei Phasen: Artikulation, d.h. einzelne oder ein kleiner Teil von Betroffenen äußern ihre tangierten Interessen, und es etablieren sich Initiatoren als Führungszirkel der bürgerschaftlichen Aktivitäten; Aggregation, d.h. eine Ausweitung der Initiative und eine organisatorische Verdichtung, mit der eine erweiterte Resonanz in der Gesamtbürgerschaft einhergeht; Präsentation, d.h. das Herantragen des bürgerschaftlichen Anliegens an die Gemeindeorgane (vgl. Beilharz 1981:105). Diese Einteilung der Vorgeschichte gilt nur für das initiierende Bürgerbegehren; für den Normalfall des kassierenden Bürgerbegehrens ist sie

unvollständig. Dem kassierenden Bürgerbegehren geht eine Phase der Beratung und Beschlußfassung im Rat voraus, die erst die Reaktion bei der betroffenen Bürgerschaft hervorruft. Die drei Phasen umfassen daher nur einen Teil des Prozesses Bürgerbegehren/-entscheid.

Weber (1997) stützt sich auf ein modifiziertes Phasenmodell von Möckli (1994) und schlägt folgende Einteilung vor: politische Vorgeschichte, Initiierungsphase, Qualifizierungsphase, parlamentarische Interaktionsphase, öffentliche Meinungsbildungs- und Entscheidungsphase, Nachgeschichte; die erste und die letzte sind jeweils Neben- und die anderen Hauptphasen (vgl. zum folgenden Weber 1997:10-15). Bei der politischen Vorgeschichte handelt es sich um die Vorlaufphase, in der die Aktivitäten von Akteuren vor der Initiierungsphase stattfinden; die Initiierungsphase beginnt mit dem Entschluß von Akteuren, einen direktdemokratischen Prozeß in Gang zu setzen; die Qualifizierungsphase beginnt mit dem Sammeln der Unterschriften und endet mit dem Erreichen der geforderten Unterschriftenzahl oder dem Scheitern; sie entspricht dem Bürgerbegehren; in der parlamentarische Interaktionsphase findet die Behandlung des erfolgreichen Bürgerbegehrens im Rat statt, und „es setzen einerseits Verhandlungen zwischen Parlamentsmehrheit und Initiatoren ein, andererseits zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition sowie Initiatoren und Opposition" (Weber 1997:11); die öffentliche Meinungsbildungs- und Entscheidungsphase umfaßt alle Handlungen, die entscheidungsrelevant informieren und mobilisieren sollen und sich an alle Abstimmungsberechtigten wenden; sie beginnt „ca. acht bis zwei Wochen vor dem Bürgerentscheid und endet mit diesem" (Weber 1997:12); hier geht es um die „Mobilisierung aller Kräfte in Form von Geldeinsatz, Infoständen, Plakatierungen usw." (Weber 1997:12); die Nachgeschichte umfaßt alle Maßnahmen und Ereignisse nach dem Bürgerentscheid; es geht um die Umsetzung und Akzeptanz des Bürgerentscheidergebnisses.

Rehmet (1997) modifiziert dieses Modell, indem er zwischen dem initiierenden und dem kassierenden Bürgerbegehren unterscheidet und dem kassierenden Bürgerbegehren nach der „Politischen Vorgeschichte" die Phase „Parlamentarische Meinungsbildungs- und Entscheidphase" anfügt. An anderer Stelle differenziert er zwischen der „inoffiziellen Initiierungsphase" und der „(offiziellen) Initiierungsphase" (Rehmet 1997:49, Tab. 7, und S.57). Da er jedoch ausdrücklich die Ratsbegehren nicht berücksichtigt, ist auch sein Phasenmodell nicht vollständig.

Ausgehend von den Einteilungen, die Beilharz, Rehmet und Weber vorgenommen haben, soll das nachfolgende Phasenmodell von Bürgerbegehren und -entscheid, das zwischen den drei Typen Initiativ-, Korrektur- und Ratsbegehren sowie zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unterscheidet, vorgeschlagen werden (vgl. Tabelle 2). Das Modell orientiert sich bei der Phasenbildung stärker an den institutionellen Vorgaben, die die Gemeindeordnungen machen. Insbesondere die Zweiteilung Bürgerbegehren - Bürgerentscheid wird deutlicher als in den oben referierten Modellen berücksichtigt.

Tabelle 2: Phasen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

	Korrekturbegehren	Initiativbegehren	Ratsbegehren
1	Vorgeschichte	Vorgeschichte	Vorgeschichte
2	Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung	(entfällt)	Parlamentarische Meinungsbildung und Beschluß
3	Initiierung: Artikulation, Aggregation, Präsentation	Initiierung: Artikulation, Aggregation, Präsentation	(entfällt)
4	Qualifizierung: Bürgerbegehren	Qualifizierung: Bürgerbegehren	(entfällt)
5	Parlamentarische Interaktion	Parlamentarische Interaktion	(entfällt)
6	Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf	Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf	Öffentliche Meinungsbildung
7	Bürgerentscheid	Bürgerentscheid	Bürgerentscheid
8	Nachgeschichte	Nachgeschichte	Nachgeschichte

(1) Vorgeschichte

Ein Bürgerbegehren findet nicht aus heiterem Himmel statt. Jeder Einleitung eines formellen Entscheidungsverfahrens gehen formelle und informelle Diskussions- und Beratungsprozesse voraus. Ein Bürgerbegehren hat insofern regelmäßig eine Vorgeschichte. In Bayern gab es in 103 von 112 Fällen vor dem Start eines Bürgerbegehrens eine politische Auseinandersetzung, die zwischen einigen Monaten und mehreren Jahren dauerte (vgl. Weber 1997:43). Auch sind vor Einbringung des Bürgerbegehrens bereits andere Beteiligungsformen praktiziert worden: in 94 von 112 Bürgerbegehren gab es vorausgegangene Aktivitäten in Form von Unterschriftensammlungen, Leserbriefen, Veranstaltungen, Eingaben (vgl. Weber 1997:44). Für Hessen ist festgestellt worden, „daß an Auseinandersetzungen vor Beginn immer alle Parteien bzw. Fraktionen, die Verwaltung sowie gegebenenfalls Verbände und Bürgerinitiativen beteiligt waren. Die späteren Initiatoren des Begehrens waren vor dem Begehr überwiegend schon aktiv und machten auf ihr Anliegen aufmerksam" (Rehmet 1997:75). Auch in dieser Phase kann es bereits zu einer Befassung durch die kommunale Vertretungskörperschaft gekommen sein. Die Vorgeschichte kann sehr lang sein, ihr Beginn läßt sich nicht immer zeitlich bestimmen.

(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[13]. In dieser Phase erfolgt diejenige Behandlung des Themas, auf die sich das

[13] Insbesondere Bebauungsplanverfahren durchlaufen diesen Zyklus mehrfach.

nachfolgende (kassierende) Bürgerbegehren bezieht. Diese Phase endet dementsprechend mit einer Beschlußfassung der Gemeindevertretung - beim Korrekturbegehren in der Sache, beim Ratsbegehren als Verfahrensentscheidung, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Bei initiierenden Bürgerbegehren entfällt diese Phase, da sich das Initiativbegehren definitionsgemäß nicht gegen einen Beschluß richtet.

(3) Initiierungsphase

In der Initiierungsphase reift die Entscheidung heran, ein Bürgerbegehren durchzuführen. „Der spontane Wille zur Einflußnahme auf aktuelle oder antizipierte politische, ökonomische, soziale oder kulturelle Verhältnisse mündet ein in eine bürgerschaftliche Initiative eines Bürgerbegehrens." (Beilharz 1981:81) „Irgendein Akteur muß hinsichtlich eines kommunalpolitischen Themas Handlungsbedarf erkennen, den das Kommunalparlament aus Sicht des Akteurs nicht zufriedenstellend behandelt oder gar nicht erkennt." (Weber 1997:45) Bei Korrekturbegehren beginnt diese Phase „mitunter erst nach dem zu korrigierenden Beschluß" (Rehmet 1997:34), sie kann aber auch schon vorher einsetzen, indem die Organisatoren im Hinblick auf einen zu erwartenden Beschluß die ersten Schritte unternehmen. Es werden „Kommunikationszusammenhänge hergestellt, zuerst im Bekanntenkreis, dann innerhalb einer politischen Gruppierung und dann gruppenübergreifend, indem zu einem ersten Treffen eingeladen wird" (Weber 1997:46). In dieser Phase wird der Text des Bürgerbegehrens formuliert, die Unterschriftenlisten entworfen, Informationsmaterialien erarbeitet, Mitstreiter gesucht. Nach einem „inoffiziellen Teil" beginnt der „offizielle Teil" dieser Phase mit „einer offiziellen Ankündigung des Bürgerbegehrens (z.B. Pressekonferenz; Einladung zur Gründungsversammlung einer „Abstimmungsinitiative")" (Rehmet 1997:69). Die Initiierungsphase kann naht- und geräuschlos in die nächste Phase übergehen oder aber von ihr durch einen „Startschuß" abgelöst werden.

(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. 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.

(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 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 beitritt, d.h. die beantragte Maßnahme beschließt, oder nicht. Im ersten Fall findet kein Bürgerentscheid statt, nur im zweiten Fall schließt sich der Bürgerentscheid an.

(6) Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf

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.

(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

Sobald 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 nach sich ziehen oder - allerdings nur in Bayern - gar einen weiteren Bürgerentscheid. Zur Nachgeschichte zählen auch Langfristfolgen, die der Bürgerentscheid auf die weitere Politik und die politische Kultur in der Gebietskörperschaft haben.

3 Rechtliche Ausgestaltung und Praxis in den deutschen Bundesländern

Bereits die Bemühungen zur Bestimmung der Begriffe „Bürgerbegehren" und „Bürgerentscheid", haben deutlich gemacht, daß es sich um vielgestaltige Gegenstände mit unterschiedlichen Ausprägungen handelt. Dieser Eindruck wird bei einem Blick auf ihre rechtliche Ausgestaltung (vgl. Tabelle 3) und ihre praktische Anwendung in den Bundesländern noch verstärkt.

Die nachfolgende Darstellung wird zeigen, daß die in den Gemeindeordnungen niedergelegten Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht „kleine Unterschiede in der Detailgestaltung" (Schliesky 1998:169) aufweisen, sondern teilweise so erheblich variieren, daß sich daraus unmittelbare Auswirkungen auf die Anwendungshäufigkeiten, die Verläufe und die Erfolgsaussichten ergeben. Vor diesem Hintergrund sind eine Vielzahl von Aussagen, die für ein Bundesland gelten, für andere möglicherweise bedeutungslos.

Die nachfolgende Darstellung der unterschiedlichen Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland kann schon deshalb nicht den Anspruch erheben vollständig zu sein, weil sich die gesetzlichen Grundlagen und ihre Interpretation der „sehr komplexen Regelungen" (Danwitz 1996:142) ständig verändern. Es finden so häufig Novellierungen der Gemeindeordnungen und Änderungen von Rechtsverordnungen und Erlassen statt, es werden so oft (teilweise unveröffentlichte) Gerichtsentscheidungen getroffen, daß es nahezu unmöglich ist, den Überblick über alle Veränderungen zu behalten. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, daß nach dem Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom Herbst 1997 und den sich daraus ergebenden Konsequenzen im Grundsatz die Ausgestaltungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid derzeit nicht mehr wesentlich verändert werden[1].

[1] Die Darstellung hat den Stand 31.12.1998; die am 1. April 1999 in Kraft getretene Neufassung der bayerischen Regelung ist nicht berücksichtigt.

Tabelle 3: Rechtliche Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Flächenländern sowie in Hamburg auf der Bezirksebene

Bundesland	Bürgerbegehren				Bürgerentscheid				
	Themen	Fristen	Einleitungsquorum	Zulässigkeitsentscheidung (Frist)	Ratsbegehren	Durchführung nach Zulässigkeitsfeststellung des Bürgerbegehrens innerhalb von	Zustimmungsquorum	Sperrfrist	sonstiges
Baden-Württemberg seit 1956 geändert 1975 und 1998	„wichtige Gemeindeangelegenheiten"	innerhalb von vier Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses	10% unter 50.000: 2.500; 50.000 - 100.000: 5.000; 100.00 - 200.000: 10.000; über 200.000: 20.000	Gemeinderat	mit zwei Dritteln seiner Mitglieder	./.	30%	Abänderung innerhalb von drei Jahren nur durch neuen Bürgerentscheid	
Bayern seit 1995	„Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der der Gemeinde"	keine Frist	bis 10.000: 10%; bis 20.000: 9%; bis 30.000: 8%; bis 50.000: 7%; bis 100.000: 6%; bis 500.000: 5%; über 500.000: 3%; im Stadtbezirk: 25%	Gemeinderat (innerhalb von 2 Monaten)	mit zwei Dritteln seiner Mitglieder	drei Monaten	kein Quorum	Abänderung innerhalb von drei Jahren nur durch neuen Bürgerentscheid aufgrund von Bürgerbegehren	aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens nach Vorlage eines Drittels der erforderlichen Unterschriften für höchstens zwei Monate
Brandenburg seit 1990, geändert 1993	„Gemeindeangelegenheit"	innerhalb von sechs Wochen nach der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses	10%	Gemeindevertretung	mit Mehrheit ihrer Mitglieder (nur über Zusammenschluß mit anderer Gemeinde)	./.	25%	Abänderung innerhalb von zwei Jahren durch Bürgerbegehren oder Beschluß der Gemeindevertretung	Abwahlbegehren
Hamburg seit 1998	„alle Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann"	sechs Monate nach Anzeige beim Bezirksamt; ansonsten keine Frist	bis 300.000: 3% über 300.000: 2%	Bezirksamt (innerhalb von 2 Monaten)	nein	vier Monaten	kein Quorum	keine	aufschiebende Wirkung nach Vorlage eines Drittels der erforderlichen Unterschriften für höchstens drei Monate
Hessen seit 1993	„wichtige Angelegenheit der Gemeinde"	innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses	10%	Gemeindevertretung	nein	./.	25%	drei Jahre	
Mecklenburg-Vorpommern seit 1990, geändert 1994	„wichtige Angelegenheit, die zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört"	innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses, es sei denn, der Beschluß wurde noch nicht durchgeführt	unter 100.000:10% über 100.000: 7.500	Gemeindevertretung im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde („unverzüglich")	mit Mehrheit aller Gemeindevertreter	./.	25%	innerhalb von zwei Jahren nur durch Bürgerentscheid aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung	Bürgerentscheid in kleineren Gemeinden im Rahmen einer Einwohnerversammlung in offener Abstimmung möglich
Niedersachsen seit 1996	„nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises"	binnen sechs Monate nach Anzeige der Einleitung bzw. drei Monate nach Bekanntmachung des Beschlusses	10%; unter 50.000: 4.000; 50.001 bis 100.000: 6.000; 100.001 bis 200.000: 12.000; 200.001 bis 500.000: 24.000; über 500.000: 48.000	Verwaltungsausschuß („unverzüglich")	nein	drei Monaten	25%	vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Antrag des Rates durch neuen Bürgerentscheid	Bürgerbegehren ist der Gemeinde anzuzeigen - keine Abstimmung zusammen mit Kommunalwahl
Nordrhein-Westfalen seit 1994	„Angelegenheit der Gemeinde"	innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses - bzw. drei Monate nach Sitzungstag	10%; unter 50.000: 4.000; 50.000-100.000: 6.000; 100.000-250.000: 12.000; 250.000-500.000: 24.000; über 500.000: 48.000	Rat („unverzüglich")	nein	drei Monaten	25%	zwei Jahre	
Rheinland-Pfalz seit 1994	„wichtige Angelegenheiten der Gemeinde"	innerhalb von zwei Monaten nach der Beschlußfassung	15%; unter 50.000: 3.000; 50.001 - 100.000: 6.000; 100.001 - 200.000: 12.000; über 200.000: 24.000	Gemeinderat	nein	„unverzüglich"	30%	drei Jahre	
Saarland seit 1997	„Angelegenheit der Gemeinde"	innerhalb von zwei Monaten nach Beschlußfassung	15%; bis 20.000: 2.000; 20.000 - 40.000: 4.500; 40.000 - 60.000: 7.500; über 60.000: 18.000	Gemeinderat („unverzüglich")	nein	drei Monaten	30%	vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Initiative des Rates durch neuen Bürgerentscheid	
Sachsen seit 1990, geändert 1993	„alle Fragen, für die der Gemeinderat zuständig ist"	innerhalb von zwei Monaten nach der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses	15%; durch Hauptsatzung auf bis zu 5% verringerbar	Gemeinderat	mit zwei Dritteln seiner Mitglieder	drei Monaten	25%	innerhalb von drei Jahren nur durch neuen Bürgerentscheid (Ratsbegehren)	
Sachsen-Anhalt seit 1990, geändert 1993	„wichtige Gemeindeangelegenheit"	innerhalb von sechs Wochen nach der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses	15%; unter 20.000: 1.500 (Klein); 20.001 bis 50.000: 3.000; 50.001 - 100.000: 5.000; über 100.000: 10.000	Gemeinderat	mit zwei Dritteln	drei Monaten	25%	innerhalb von einem Jahr nur durch neuen Bürgerentscheid (Ratsbegehren) ansonsten drei Jahre	
Schleswig-Holstein seit 1990	„wichtige Selbstverwaltungsaufgaben"	innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses	10%	Kommunalaufsichtsbehörde	mit zwei Dritteln der Mitglieder	„unverzüglich"	25%	innerhalb von zwei Jahren nur durch neuen Bürgerentscheid (Ratsbegehren)	
Thüringen seit 1990, geändert 1993	„wichtige Angelegenheit im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde"	innerhalb von einem Monat nach der Bekanntmachung des Beschlusses	20%	Gemeinderat	nein	./.	25%	zwei Jahre nur durch neuen Bürgerentscheid	

(Quellen: Schmidt-Eichstaedt/Stade/Borchmann 1995, Klein 1998, eigene Recherchen)

3.1 Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

In jeder bundesdeutschen Kommune finden alle vier bis fünf Jahre Kommunal- bzw. (Ober-)Bürgermeisterwahlen statt. Zusammen mit den Wahlen zu den übrigen politischen Ebenen handelt es sich beim Wahlakt um ein konventionelles politisches Verhalten, das bekannt und eingeübt ist und regelmäßig wiederholt wird. Gilt dies auch für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid?

3.1.1 Absolute Häufigkeit

Zu unterscheiden ist zwischen der Anzahl der Bürgerbegehren, die stattgefunden haben, und der Anzahl der Bürgerentscheide, die ihnen folgten. Da nicht jedes Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid nach sich zieht, ist dort, wo es keine Ratsbegehren gibt, die Zahl der Bürgerentscheide grundsätzlich niedriger. Dort, wo Bürgerentscheide aufgrund von Ratsbeschlüssen möglich sind, kann dagegen die Zahl der Bürgerentscheide höher ausfallen als die der Bürgerbegehren.

Bürgerbegehren können grundsätzlich auf allen kommunalen Ebenen stattfinden: in kreisangehörigen Gemeinden, in Städten und auf Landkreisebene. Im Stadtstaat Hamburg sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Bezirksebene möglich. In Nordrhein-Westfalen können Bürgerbegehren in Stadtbezirken stattfinden (vgl. § 26 Abs.9 Satz 1 GO NW); in Bayern können 25% der Stimmberechtigten eines Stadtbezirkes einen Bürgerentscheid für die Gesamtstadt bzw. 25% einer kreisangehörigen Gemeinde einen Bürgerentscheid für den Landkreis einleiten, wenn sie von einer Maßnahme besonders betroffen sind (vgl. § 18a Abs.6 Bayerische Gemeindeordnung). Das bedeutet, daß in Nordrhein-Westfalen die Bewohner eines Stadtteils eine sie betreffende Maßnahme allein verhindern können, während sie in Bayern dafür die Unterstützung der übrigen Bewohner der Stadt benötigen.

In Hessen, Thüringen und Baden-Württemberg sind Bürgerbegehren auf Kreisebene nicht vorgesehen (vgl. Henneke 1996:159). Aufgrund der starken Ähnlichkeiten mit den Regelungen in den jeweiligen Gemeindeordnungen wird auf die Kreisordnungen im Folgenden nicht gesondert eingegangen; dies ist auch darin begründet, daß - soweit ersichtlich - keine speziellen Erkenntnisse zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Kreisebene vorliegen.

Für Baden-Württemberg liegen zur Häufigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden unterschiedliche Zahlen für unterschiedliche Zeiträume vor:

- 1956 bis 1976: 52 Bürgerbegehren mit 24 Bürgerentscheiden (vgl. Ardelt/Seeger 1977: 113f.),
- 1956 bis 1978: 59 Bürgerbegehren mit 30 Bürgerentscheiden (vgl. Beilharz 1981; Anhang),
- 1956 bis 1988: 161 Bürgerbegehren mit 68 Bürgerentscheiden (vgl. Wehling 1991: 128f.),

- 1956 bis 1992: 197 Bürgerbegehren mit 88 Bürgerentscheiden (vgl. Becker, in: LT-NRW, Zuschrift 11/2663:5),
- 1975 bis 1989: 110 Bürgerbegehren mit 43 Bürgerentscheiden (vgl. Schindler-Clausner 1992:168),
- 1977 bis 1987: 113 Bürgerbegehren mit 39 Bürgerentscheiden (vgl. Seeger 1988: 525f.),
- 1975 bis 1992: 145 Bürgerbegehren mit 73 Bürgerentscheiden (vgl. Tronsberg 1993: 135),
- 1976 bis 1994: 166 Bürgerbegehren mit 77 Bürgerentscheiden (Wehling 1995:7).

In Bayern gab es im ersten Jahr 338 Bürgerbegehren, denen 113 Bürgerentscheide folgten (vgl. Seipel/Mayer 1997:149) bzw. 450 Bürgerbegehren zwischen Oktober 1995 und Februar 1998 (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:5). In Hessen wurden von Anfang April 1993 bis Ende März 1998 genau 100 Bürgerbegehren auf Gemeindeebene gezählt, denen 43 Entscheide folgten (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:10). In Mecklenburg-Vorpommern gab es zwischen Juni 1994 und Mai 1997 fünf Bürgerbegehren (vgl. Schiller/ Mittendorf/Rehmet 1998:5). In Niedersachsen fanden innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung 17 Bürgerbegehren statt, die in sechs Fällen Bürgerentscheide nach sich zogen (vgl. Thiele 1998:76), bzw. 26 Bürgerbegehren zwischen November 1996 und April 1998 (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:5). In Nordrhein-Westfalen gab es zwischen Oktober 1994 und Mai 1996 50 Bürgerbegehren auf Stadt-, Stadtbezirks- und Kreisebene, die 15 Bürgerentscheide nach sich zogen (vgl. Lt.-Drs. 12/910). 1994 bis 1997 sind 102 Bürgerbegehren mit 32 Bürgerentscheiden gezählt worden (vgl. Hofmann 1997b:338). In Rheinland-Pfalz gab es zwischen Juni 1994 und September 1996 34 Bürgerbegehren auf Gemeindeebene (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:5). In Sachsen-Anhalt gab es 1990 bis 1994 vier Bürgerbegehren, die zu zwei Bürgerentscheiden führten (vgl. briefl. Mitteilung des Innenministeriums). In Schleswig-Holstein sind von April 1990 bis Dezember 1995 121 Bürgerbegehren bekannt geworden, denen 63 Bürgerentscheide folgten (briefliche Mitteilung des Schleswig-Holsteinischen Innenministeriums vom 9.2.1996) bzw. von 1990 bis März 1997 147 Bürgerbegehren (vgl.Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:5). Auffällig in allen Ländern und zu allen Zeitpunkten ist die Tatsache, daß nur eine Minderheit der Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid nach sich zog.

Zu der Frage, ob und inwiefern es in einer Gemeinde mehrere Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gegeben hat, liegen nur zufällige Beobachtungen vor. In Baden-Württemberg sind seit 1975 nur in ganz wenigen Städten zwei Bürgerentscheide versucht worden (vgl. Naßmacher 1997:455). In Schleswig-Holstein gab es zwischen 1990 und Februar 1994 jeweils zwei Bürgerbegehren in Hörnum und in Wyk auf Föhr (Nordfriesland), in Nehmten (Kreis Plön), in Hanerau-Hademarschen (Kreis Rendsburg-Eckernförde), in Kappeln (Kreis Schleswig-Flensburg), in Ahrensburg (Kreis Stormarn) sowie in Neumünster; in Tornesch (Kreis Pinneberg) gab es sogar drei Bürgerbegehren (vgl. LT-Drs. 13/1702). In Bayern gab es bereits im ersten Jahr nach

der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Städte, in denen mehrere Bürgerbegehren stattfanden: In Augsburg gab es vier Bürgerbegehren (vgl. Weber 1997:47), in Nürnberg fünf Bürgerbegehren und einen Bürgerentscheid innerhalb eines Jahres (vgl. Seipel/Mayer 1997:156f., Knemeyer 1996:31-36).

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß in den meisten bundesdeutschen Kommunen entweder noch überhaupt kein oder erst ein Bürgerentscheid stattgefunden hat.

Sehr selten sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Landkreisebene (vgl. Landkreistag NW in: Landtag NW, Zuschrift 11/2673:2). Keine Daten liegen vor über stadtteilbezogene Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen bzw. über Bürgerbegehren, die aufgrund der 25%-Regel in Bayern zustande gekommen sind.

3.1.2 Relative Häufigkeit

Die absoluten Zahlen aus den einzelnen Bundesländern sagen wenig aus über die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angesichts der Tatsache, daß es Länder mit vielen kleinen und Länder mit wenigen großen Kommunen gibt. Die Zahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist deshalb ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Gemeinden zu setzen.

Für Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben Schiller/Mittendorf/ Rehmet die Zahl der Gemeinden sowie die Zahl der Bürgerbegehren insgesamt und pro Jahr in Beziehung gesetzt und daraus einen „Anwendungsmittelwert" konstruiert, der die statistische Bürgerbegehrens-Häufigkeit pro Jahr in Prozent aller Gemeinden angibt. Danach findet in Bayern in 9,1%, in Baden-Württemberg in 0,9%, in Hessen in 4,7%, in Mecklenburg-Vorpommern in 0,2%, in Niedersachsen in 1,6% in Nordrhein-Westfalen in 7,8% und in Rheinland-Pfalz in 0,6% aller Gemeinden pro Jahr ein Bürgerbegehren statt (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:5).[2]

Indem er die Anzahl der Städte und Gemeinden in einem Bundesland, die Anzahl der dort beantragten Bürgerentscheide und den Zeitraum seit Einführung des Bürgerentscheids[3] in Beziehung setzt, kommt Mayer zu dem Ergebnis, daß durchschnittlich in einer Gemeinde ein Bürgerentscheid beantragt wird

[2] Wie sehr die Forschung hier noch am Anfang steht, läßt sich daraus erkennen, daß Hessen in Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997 (S.5) gemeinsam mit Nordrhein-Westfalen auf dem zweiten Platz (S.5) lag und in Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998 (S.5) auf den dritten Platz abgerutscht ist.

[3] Der Untersuchungszeitraum liegt zwischen 5 Monaten (Bayern) und 40 Jahren (Baden-Württemberg).

in	alle
Bayern	9 Jahre
Nordrhein-Westfalen	19 Jahre
Hessen	21 Jahre
Schleswig-Holstein	55 Jahre
Sachsen	73 Jahre
Baden-Württemberg	126 Jahre
Brandenburg	128 Jahre
Mecklenburg-Vorpommern	225 Jahre
Rheinland-Pfalz	338 Jahre
Sachsen-Anhalt	757 Jahre
Thüringen	2123 Jahre

(zit.n.Knemeyer 1996:17)

Anders ausgedrückt: Durchschnittlich findet in einer Gemeinde ein Bürgerentscheid statt

in	alle
Bayern	20 Jahre
Hessen	40 Jahre
Baden-Württemberg	200 Jahre

(vgl. Seipel/Mayer 1997:150)

Weber hat die Zahl der Bürgerbegehren in einem Bundesland auf die Einwohnerzahl bezogen und errechnet, daß in Nordrhein-Westfalen 572.871 Einwohner, in Hessen 314.053 Einwohner und in Bayern 53.923 Einwohner pro Jahr ein Verfahren erleben (vgl. Weber 1997:49).

So unsicher die statistische Grundlage von Schiller/Mittendorf/Rehmet angesichts unterschiedlich langer Erhebungszeiträume für diese Werte auch ist[4], und so wenig die Zahlen von Seipel/Mayer im einzelnen überprüfbar sind, so richtig sind die dahinter stehenden Feststellungen: die Zahl der Bürgerbegehren schwankt von Bundesland zu Bundesland in eklatanter Weise, und die Anzahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ist - im Vergleich zu Wahlgängen (Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen) - ausgesprochen gering.

[4] So sinkt der Anwendungsmittelwert mit der Verbreiterung der Datenbasis um ein Jahr für Bayern von 16% (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:5) auf 9,1% (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:5).

Auffällig ist, daß der Anwendungsmittelwert in Baden-Württemberg trotz mehr als dreißigjähriger Praxis mit 0,9% (bzw. 1% bezogen auf den Zeitraum 1975 bis 1996, vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:5) derart niedrig liegt. Angesichts dieser Zahlen wird man kaum davon sprechen können, daß sich in Baden-Württemberg eine „Bürgerbegehrenskultur" herausgebildet hat. Das bestätigt auch Seeger, wenn er feststellt, daß zwischen 1977 und 1987 etwa 8% bzw. seit 1956 ca. 15% der Gemeinden ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid erlebt haben (vgl. Seeger 1988:532).

Bürgerbegehren und -entscheid sind noch weit davon entfernt, zum politischen Alltag in bundesdeutschen Kommunen zu gehören.

3.1.3 Initiierende und kassierende Begehren

Die vorliegenden statistischen Daten informieren in der Regel nicht darüber, ob ein Bürgerbegehren initiierend oder kassierend, ob es ein Untätigkeits-, ein Anfechtungs- oder ein Verpflichtungsbegehren war. Das mag nicht zuletzt daran liegen, daß die Fragestellung - so sie überhaupt bekannt ist - entsprechende Schlußfolgerungen nicht immer zuläßt, weil ein Bürgerbegehren auch dann gegen einen Beschluß gerichtet ist, wenn seine wörtliche Anführung im Antrag oder der Begründung fehlt (vgl. Seeger 1988:522). In Einzelfällen sind jedoch Schlußfolgerungen möglich.

Beilharz kommt bei seiner Untersuchung baden-württembergischer Bürgerbegehren zwischen 1956 und 1978 zu dem Ergebnis, daß 12,5% der Bürgerbegehren vor jeder Planung, 18,7% während der Planberatung und 68,8% nach dem Beschluß des Gemeinderates initiiert wurden. Diese Zahl erhöht sich noch, wenn es sich um Bürgerbegehren aus dem Themenfeld „Planung" handelt; diese werden zu 76,1% erst nach Beschlußfassung des Gemeinderates initiiert (vgl. Beilharz 1981:142). Insgesamt werden etwa 20% der von Bürgerbegehren aufgegriffenen Gegenstände erst durch dieses Instrument zum Thema der Kommunalpolitik, ungefähr 80% der Gegenstände sind bereits vor der Initiierung eines Bürgerbegehrens im kommunalpolitischen Gespräch (vgl. Beilharz 1981:154). Seeger zählt zwischen 1977 und 1987 63 von 101 Bürgerbegehren, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse richteten (vgl. Seeger 1988:527). Bei ihrer Untersuchung der hessischen Praxis haben Schiller/Mittendorf/Rehmet (vgl. 1998:16) festgestellt, daß 15% der Begehren ein neues Thema auf die politische Tagesordnung setzten. Hierbei handelt es sich definitionsgemäß um initiierende Bürgerbegehren. Weitere elf Prozent der Bürgerbegehren, bei denen mit der Unterschriftensammlung begonnen wurde, als ein entsprechender Beschluß in greifbare Nähe gerückt war, mögen formal initiierende Bürgerbegehren gewesen sein. Faktisch aber haben hier Bürger nur virulente Themen aufgegriffen und sind dabei ihrem Gemeinderat zuvorgekommen. Damit soll nicht der Einschätzung widersprochen werden, daß in diesen Fällen ein Thema „früher und evtl. intensiver als im parlamentarischen 'Regelfall' diskutiert" (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:16) wurde. Der innovative Charakter, den ein initiierendes Bürgerbegehren kennzeichnet, ist jedoch nicht vorhanden. Es kann festgehalten werden, daß auch in Hessen die große Mehrzahl der Bürgerbegehren kassierende waren: 78% richteten sich gegen einen

Beschluß der Gemeindevertretung und 7% waren thematisch eng mit einem in näherer Zukunft erwarteten Entscheidung verbunden. Angestrebt wurde der Erhalt des Status Quo („Anfechtungsbegehren") bzw. die Durchsetzung eines Projekts, das die Gemeindevertretung abgelehnt hatte („Verpflichtungsbegehren"). Auch kam es zu Diskussionen und Abstimmungen über Alternativen. Für Bayern kommt Weber (1997:56) zu der Erkenntnis, daß Bürgerbegehren eher einen reagierenden Charakter haben.

Es läßt sich begründet vermuten, daß sich Bürgerbegehren besonders häufig gegen Ratsbeschlüsse wenden (vgl. Muckel 1997:224), also kassatorische, gar Anfechtungsbegehren sind.

Beilharz (1981:66;81) sieht die Ursache hierfür darin, daß die bürgerschaftliche Teilnahme ihrem Wesen nach weniger „initiativ" als reaktiv sei. Seiner Ansicht nach ist ein Bürgerbegehren die Reaktion auf eine von den Verwaltungsorganen durch Handeln oder Unterlassen erzeugte Drucksituation, die von den betroffenen bzw. politisch aktionswilligen Bürgern als kommunalpolitische Fehlentwicklung beurteilt wird. Erst ein gravierende Dissens zwischen Teilen der Bürgerschaft und den Verwaltungsorganen stimuliere die politische Aktivität des Gemeindebürgers. Deutlich werde der Bevölkerung dieser Dissens im Wesentlichen nur durch die Behandlung des Themas durch das Repräsentativorgan vor der Initiierungsphase: „Die Behandlung in den Gemeindeorganen hebt den Antragsgegenstand auf ein so hohes Publizitäts- und Informationsniveau, daß die Bürgerschaft teilnahmefähig wird." (Beilharz 1981:66) Kühne (1977:53) ist der Meinung, daß es der unmittelbaren Willensbildung im Volke eher entspreche, für oder gegen eine bestimmte Vorlage zu stimmen, als diese erst noch selbst zu erarbeiten. Abromeit (1987:432) stellt fest, das schweizerische Plebiszit gelte als konservatives, retardierendes Veto-Instrument, was kaum überrasche, „ist doch jedenfalls das nachträgliche Gesetzesreferendum, falls es erfolgreich ist, notwendigerweise negativ" (Abromeit 1987:432). Im Übrigen ließen sich gegen bestimmte Maßnahmen die erforderlichen ad hoc-Koalitionen leichter zustande bringen als für bestimmte Maßnahmen, die üblicherweise in den Status quo eingreifen.

Insbesondere gegen komplexe Planungen gehen Bürgerinnen und Bürger wegen der damit verbundenen hohen Informationskosten erst spät vor: „Erst die Diskussion und die Behandlung der Planung in den Gemeindeorganen vermittelt das erforderliche Publizitäts- und Informationsniveau, das den Aktivbürger teilnahmefähig, d.h. planungsfähig macht." (Beilharz 1981:145) Wehling nennt das Zulässigkeitserfordernis Finanzierungsvorschlag (vgl. 3.2.5) als Grund für die hohe Zahl von kassierenden Bürgerbegehren: „Ein solcher Deckungsvorschlag bedeutet von vornherein, daß Bürgerinitiativen, die sich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bedienen, auf Reaktionen auf Verwaltungshandeln eingeschränkt werden. Das ist am einfachsten. Es kostet ja nichts, wenn man sagt, daß man bestimmte Maßnahmen ablehnt, beispielsweise einen geplanten Schwimmbadbau." (Wehling 1992: 135)

Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß der direktdemokratische Normalfall auf der kommunalen Ebene das Opponieren gegen Beschlüsse der Stadt- und Gemeinderäte

ist. Dies muß von diesen nicht notwendigerweise als Affront aufgefaßt werden, da sich der Bürger vielfach erst dann angesprochen fühlt, wenn er von den Beratungen und Entscheidungen des Gemeinderates erfährt: „Bürgerbegehren in solchen Fällen sind deshalb nicht allgemein als Mißtrauen gegenüber dem Gemeinderat beziehungsweise als dessen Abwertung zu betrachten." (Seeger 1988:533)

Initiierende und kassierende Bürgerbegehren unterscheiden sich durch ihre unterschiedliche „Konfliktträchtigkeit" und die in den Gemeindeordnungen vorgegebenen Fristen. Daraus ergeben sich - teilweise zwangsläufig - weitere Unterschiede, die Rehmet (1997:81) für Hessen festgestellt hat:

- Initiativbegehren dauern länger (13 Wochen) als Korrekturbegehren (4,3 Wochen);
- Initiativbegehren mobilisieren die Bevölkerung (u.a. gemessen an der Zahl der gesammelten Unterschriften) weniger als Korrekturbegehren;
- Initiativbegehren haben häufiger Verkehrsprojekte zum Gegenstand als Korrekturbegehren;
- Initiativbegehren werden häufiger von Parteien (mit-)eingeleitet als Korrekturbegehren;
- Korrekturbegehren haben eher eine Entlastung des kommunalen Haushalts zum Ziel als Initiativbegehren;
- Initiatoren von Korrekturbegehren klagen häufiger als solche von Initiativbegehren;
- Initiatoren von Korrekturbegehren richten weniger Fragen an die Verwaltung.

3.1.4 Gründe für unterschiedliche Anwendungshäufigkeiten

Für Hessen sind drei Faktoren identifiziert worden, die für die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren bedeutsam sind: der Themenausschlußkatalog, die Höhe des Einleitungsquorums und die durchschnittliche Gemeindegröße bzw. der Anteil von Gemeinden über 5.000 Einwohnern (vgl. Rehmet 1997:53). Für Bayern sind als Initiierungsbedingungen der Ausschlußkatalog, die Einwohnerzahl, die Eintragungsfrist, der Organisationsgrad, der Gegenstand und die Planungsphase des Kommunalparlaments benannt worden (vgl. Weber 1997:45-58).

Die weitere Darstellung wird zeigen, daß bei Einbeziehung der Ergebnisse aus anderen Bundesländern folgende Faktoren die Einleitung eines Bürgerbegehrens behindern oder befördern können[5]:

- Fristen,
- zulässige Themen (Negativ-/Positivkatalog),

[5] Inwieweit es sich bei diesen Faktoren um Erfolgsbedingungen von Bürgerentscheiden handelt, wird an anderer Stelle untersucht (vgl. Kapitel 3.14.)

- Einleitungsquorum,
- Zustimmungsquorum,
- Gemeindegröße.

Auf die ersten vier Faktoren - bei denen es sich um gesetzlich festgelegte Normen handelt und die prinzipiell veränderbar sind - wird im weiteren Verlauf der Darstellung eingegangen, der Einfluß der Gemeindegröße als eines unveränderbaren Faktors soll im Folgenden untersucht werden.

Uneinheitlich ist die Datenlage über einen möglichen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Häufigkeit von Bürgerbegehren.

In Hessen nimmt die Anwendungshäufigkeit mit zunehmender Gemeindegröße zu, d.h. in größeren Städten finden häufiger Bürgerbegehren statt, während in kleineren Gemeinden bislang relativ selten von diesem Instrument Gebrauch gemacht wurde (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:6). Dabei sind besonders auffällig „die großen Abweichungen vom hessischen Durchschnitt in den Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern und in den kleinen Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern." (Rehmet 1997:52) Auch in Bayern steigt mit der Einwohnerzahl die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren: bezogen auf die relevanten Gebietskörperschaften beträgt der prozentuale Anteil von Bürgerbegehren 5,8% in Gemeinden bis 5.000, 17,2% in Gemeinden bis 50.000, 24,5% in Gemeinden bis 100.000 und 32,1% in Gemeinden über 100.000 Einwohner (vgl. Weber 1997:50). Demgegenüber liegt in Baden-Württemberg der Schwerpunkt der Bürgerbegehren mit ca. 83% bei den Kommunen bis 50.000 Einwohnern und darin wiederum zu ca. 34% bei Gemeinden mit maximal 5.000 Einwohnern (vgl. Hofmann 1997a:161). In Nordrhein-Westfalen schließlich, wo es größere Kommunen als in Baden-Württemberg gibt, finden die meisten Bürgerentscheide in Kommunen unter 50.000 Einwohnern statt, wobei die Kommunen bis 10.000 Einwohner nur 7,1% ausmachen; gut 21% der Bürgerentscheide gab es in Städten über 100.000 Einwohnern (vgl. Hofmann 1997b:340).

Die Tatsache, daß in Hessen weniger Bürgerbegehren in kleinen Städten stattfinden, ist mit der dortigen Nähe von Bürger und Politik erklärt worden. „Eventuell könnten die Einflußkanäle auf 'etablierte' Politik in kleineren Gemeinden besser ausgebaut sein als in größeren Städten, so daß sich Bürgerbegehren erübrigen. Ein weiterer Grund dürfte die mit der Einwohnerzahl wachsenden Probleme und die größere Zahl öffentlicher Infrastruktureinrichtungen (z.B. Bäder, ...) sein, so daß in größeren Gemeinden auch mehr Bürgerentscheids-Themen möglich sind." (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:6). Ähnlich die Erklärung für Bayern: „Eine Begründung für diesen Sachverhalt liegt in der Themenvielfalt und in den möglichen Problemen, die mit steigender Einwohnerzahl einhergehen." (Weber 1997:51) Die geringe Zahl von Bürgerbegehren in kleinen Gemeinden könnte „mit der sozialen Enge oder der Bürgernähe der Kommunalparlamente" (Weber 1997:51) erklärt werden. Die Ursachen „Bürgernähe" und „Themenvielfalt" gelten jedoch genauso für alle anderen Bundesländer, so daß sich auf diese Weise das Übergewicht der Bürgerentscheide bei den kleinen Kommunen in Baden-Württemberg nicht erklären läßt. Vermutlich wird der

Faktor „Gemeindegröße" von den anderen Faktoren „Fristen", „zulässige Themen (Negativ-/Positivkatalog)", „Einleitungsquorum" und „Zustimmungsquorum" überlagert.

Die direktdemokratischen Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid scheinen besonders häufig in den ersten Jahren nach ihrer Einführung angewendet zu werden. In Baden-Württemberg sind im Jahr des Inkrafttretens der Gemeindeordnung 1956 17,5% aller bisherigen Bürgerentscheide durchgeführt worden (vgl. Beilharz 1981:81). Gegenstände waren dabei die Verfassungsform für die Gemeinde, sowie im Jahre 1957 die Frage, ob sich bestimmte Ortschaften als Bundeswehrstandorte bewerben sollten (vgl. Schindler-Clausner 1992:167). In der Folgezeit gab es eine relativ gleichmäßige Streuung der Bürgerentscheide, die nur in den Phasen der Willensbildung zur Kreis- und Gemeindereform in den Jahren 1971 und 1973/74 durch eine merkliche Zunahme von Bürgerentscheiden zur Gebietsreform durchbrochen worden ist (vgl. Beilharz 1981:71), als sich Gemeinden und deren Bürger dagegen wehrten, „zwangsfraternisiert" zu werden (vgl. Schindler-Clausner 1992:168). Für den Zeitraum 1975 bis 1992 läßt sich dagegen feststellen, daß sich die jährlichen Zahlen der Bürgerbegehren innerhalb des langjährigen Rahmens bewegen. „Es ist nicht festzustellen, daß häufiger als früher versucht wird, aus der Bürgerschaft heraus eine Angelegenheit zur Entscheidung zu bringen oder einen Gemeinderatsbeschluß zu kippen." (Tronsberg 1993:135)

3.1.5 Ratsbegehren

In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern kann der Gemeinderat mit einfacher, in Baden-Württemberg, Bayern, Bremerhaven, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein mit Zwei-Drittel-Mehrheit die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließen.

Für Baden-Württemberg liegen hierzu unterschiedliche Daten für unterschiedliche Zeiträume vor. Es sind aufgrund von Ratsbeschlüssen zustande gekommen

- 1956 bis 1976: 95 von 119 Bürgerentscheiden (vgl. Ardelt/Seeger 1977:113f.),
- 1956 bis 1978: 41 Ratsbegehren = 40,9% aller Bürgerentscheide (vgl. Beilharz 1981: 75),
- 1956 bis 1988: 112 von 180 Bürgerentscheiden (vgl. Wehling 1991:129),
- 1956 bis 1989: 122 von 210 Bürgerentscheiden (vgl. Naßmacher 1997:455),
- 1977 bis 1987: 8 von 47 Bürgerentscheiden (vgl. Seeger 1988:526),
- 1975 bis 1992: 30 von 93 Bürgerentscheiden (vgl. Tronsberg 1993:135).
- 1976 bis 1994: 33 von 110 Bürgerentscheiden (vgl. Wehling 1995:7).

Besonders hoch war der Anteil der Ratsbegehren mit 68,6% im Jahr des Inkrafttretens der Gemeindeordnung 1956 (vgl. Beilharz 1981:71), als es um die Frage „Gemeinderats- und Bürgerausschußverfassungen" ging. Ein weiterer Höhepunkt lag in der Phase der Willensbildung zur Kreis- und Gemeindereform 1971 bzw. 1973/74.

In diesen Jahren gingen 53,3% aller Bürgerentscheide über die Gebietsreform. In den vergangenen Jahren hat diese Form von Bürgerentscheiden stark an Bedeutung verloren, so daß zwischen 1976 und 1988 nur noch 19 von 62 Bürgerentscheiden auf einem Gemeinderatsbeschluß beruhen. Seeger (1988:526) weist auf die auffallend hohe Zahl von 95 ratsinitiierten Bürgerentscheiden in den ersten zwanzig Jahren und die nur noch geringe Zahl von 9 im dritten Jahrzehnt hin.

In Sachsen-Anhalt waren zwischen 1990 und 1994 31 von 33 Bürgerentscheiden Ratsbegehren (vgl. briefl. Mitteilung des Innenministeriums an den Autor).

Es stellt sich die Frage, warum eine Vertretungskörperschaft, die die Möglichkeit hat, selbst eine Entscheidung zu treffen, die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließt. Es sind grundsätzlich vier Motive für ein Ratsbegehren denkbar: (a) der Rat möchte eine Maßnahme oder Entscheidung von den Bürgern bestätigen lassen, um ihr dadurch eine höhere Legitimation zu verleihen, (b) der Rat will eine strittige Angelegenheit nicht selbst entscheiden, weil er nicht Position beziehen will oder es keine eindeutigen Mehrheiten gibt, (c) der Rat will einem Bürgerbegehren zuvorkommen, (d) der Rat will ein unzulässiges Bürgerbegehren ermöglichen.

(a) Ein Großteil der Ratsbegehren in Baden-Württemberg hatte die Änderung von Gemeindegrenzen und Landkreisgrenzen im Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform zum Gegenstand, als Gemeinderäte für ihre Opposition gegen vorgesehene staatliche Maßnahmen mit Hilfe von Bürgerentscheiden die Rückendeckung der Bürgerschaft suchten (vgl. Seeger 1988:528). „Ziel war es, gegenüber der Landesregierung die eigene Position in bezug auf die Zukunft der eigenen Gemeinde bzw. deren Zuordnung zu den neu geschaffenen Landkreisen durch ein vorweisbares klares Bürgervotum gestärkt zu bekommen." (Wehling 1995:7) Außerdem geht „der Gemeinderat immer dann mit einem Bürgerentscheid an die Öffentlichkeit (...), wenn er die Mehrheit der Bürger hinter sich weiß, z.B. in Fällen, wo eine kleine, aber lautstarke Minderheit ihn attackiert." (Wehling 1991:129) Dem widerspricht allerdings die Beobachtung, daß ratsinitiierte Bürgerentscheide mit einer Erfolgsquote von unter 30% nicht aussichtsreicher als Entscheide aufgrund von Bürgerbegehren sind (vgl. Seeger 1988:528).

In den letzten Jahren finden Bürgerentscheide zum Zusammenschluß kleiner Gemeinden vornehmlich in den neuen Ländern statt[6].

(b) Mit einem Ratsbegehren hat der Rat die Möglichkeit, sich zu „entlasten" (Naßmacher 1997:455) und den Bürgern eine Entscheidung zu übertragen, d.h. er aktiviert das Volk für einen „Schiedsentscheid" (Möckli 1998:106) und zieht sich im Einzelfall aus der demokratischen Verantwortung zurück (vgl. Knemeyer 1997:17)[7]. Der Ge-

---

[6] Beispiele hierfür sind die Fusion von Knippelsdorf, Wiepersdorf und Wildenau im Kreis Herzberg (Brandenburg) (vgl. Lausitzer Rundschau 28.7.98).

[7] Beispiel List auf Sylt: der Gemeinderat beschließt einen Bürgerentscheid über ein Hotelprojekt, weil in den Gremien keine Einigkeit zu erzielen ist (vgl. SHZ 29.7.98/22.8.98).

meinderat beschließt also einen Bürgerentscheid, weil ihm „selbst das Thema zu heiß ist, das heißt zu unpopulär, zu umstritten" (Wehling 1992:133)[8].

In diesen Zusammenhang gehören auch Ratsbegehren zur Einführung der Bezirksverfassung in Baden-Württemberg, die von den Räten mit dem Argument eingeleitet wurden, „sie könnten nicht in eigener Sache, d.h. über ihre eigene zukünftige Stellung und Befugnisse als Gemeinderäte, entscheiden." (Mayer 1992:9)

(c) Als dritte Ursache für Ratsbegehren ist der politische Dissens festgestellt worden, der nach einem Gemeinderatsbeschluß die Bürgerschaft aktiviert und andere Formen der Beteiligung suchen läßt: „Außerordentlich starke Resonanz eines Gegenstandes im Verlauf einer Bürgerversammlung, die Unterstützung eines Bürgerantrages durch die bei der Abstimmung unterlegenen Gemeinderatsmitglieder oder eine vergleichsweise schnell vonstatten gehende Unterschriftensammlung scheinen den meisten Gemeindeparlamenten den Eindruck einer so starken bürgerschaftlichen Gegenposition zu vermitteln, daß sie vor dem förmlichen Abschluß des Bürgerbegehrens selbst einen Bürgerentscheid beschließen." (Beilharz 1981:83). Demzufolge hätten Gemeindeparlamente bei 60,9% aller Initiativen den beantragten Gegenstand aufgegriffen und ihn von sich aus in das Entscheidungsfeld gerückt (vgl. Beilharz 1981:87)[9].

(d) Schließlich sind Ratsbeschlüsse zur Durchführung eines Bürgerentscheids festzustellen, die aus einem ungültigen Bürgerbegehren resultieren. In Baden-Württemberg ist beobachtet worden, daß „in einigen Fällen der Gemeinderat einen Bürgerentscheid beschlossen hat, obwohl das vorausgegangene Bürgerbegehren wegen Fristversäumung oder fehlendem Deckungsvorschlag für unzulässig erklärt worden war." (Seeger 1988:528; vgl. auch Naßmacher 1997:455). „Unter dem Druck eines erfolglosen Bürgerbegehrens hat sich schon mancher Gemeinderat dazu bewegen lassen, eine Angelegenheit von sich aus zur Abstimmung zu stellen. Häufig kam dies vor, wenn ein Vorhaben nicht in den Katalog der gesetzlich vorgegebenen Gemeindeangelegenheiten fiel. Immerhin einem Drittel der vom Gemeinderat beschlossenen Abstimmungen ging ein unzulässiges Bürgerbegehren voraus." (Tronsberg 1993:134)

---

[8] Eine weiteres, eher taktisch motiviertes Motiv für ein Ratsbegehren ist am Beispiel der Stadt Nürnberg festgestellt worden. Hier wurde ein Bürgerentscheid durch den Rat beschlossen, „weil ein bürgerinitiertes Begehren mit der Kommunalwahl eng zusammengelaufen wäre." (Hartmut Frommer, Stadtrat in Nürnberg, in: Knemeyer 1996:31)

[9] Beispiel hierfür ist der Bürgerentscheid über die Zukunft einer Militaria-Sammlung im bayerischen Karlstadt (Main-Spessart-Kreis), der u.a. deshalb stattfand, weil der Bürgermeister „prophezeite, daß der Bürgerentscheid über ein Bürgerbegehren erzwungen werde, wenn ihn der Stadtrat nicht von sich aus ansetze." (Main-Post 25.7.1998)

Ratsbegehren sind als legitim und politisch unschädlich bezeichnet worden. Es „kann für einen Gemeinderat durchaus das berechtigte Bedürfnis bestehen, in einer für die Gemeinde und ihre Bürgerschaft weittragenden Entscheidung die Mehrheit hinter sich wissen zu wollen. Zum anderen gibt es auch Sachverhalte, bei denen es den Bürgern überlassen bleiben kann, durch Bürgerentscheid aus mehreren gleichwertigen Lösungen auszuwählen." (Seeger 1988:533) Dennoch haben Ratsbegehren als „Bürgerentscheide von oben" in der Regel einen gänzlich anderen Charakter als „Bürgerentscheide von unten" aufgrund eines Bürgerbegehrens. Bei einem Ratsbegehren übernimmt die lokale Elite die politische Initiative. Sie entscheidet, daß ein Bürgerentscheid stattfindet und über welche Frage abgestimmt wird; die Bürgerschaft selbst hat auf die Verfahrensentscheidung und die Frageformulierung keinen Einfluß. Das gilt in besonderem Maße, wenn der Rat einem drohenden Bürgerbegehren zuvorkommt: „Die meisten Kommunalparlamente unterlaufen bzw. vereinnahmen die bürgerschaftlichen Initiativen, indem sie Bürgerentscheide beschließen, sobald sich mehrheitsfähige Aktivitäten in der Bürgerschaft abzeichnen." (Beilharz 1981:87). Das gilt aber auch dann, wenn Räte einen Bürgerentscheid initiieren, weil sie nicht entscheiden wollen oder - mangels klarer Mehrheiten - können. In diesem Fall wälzen sie die Verantwortung für eine Entscheidung auf die Bürgerinnen und Bürger ab, ohne sie vorher zu fragen, ob sie diese Verantwortung überhaupt tragen wollen. Die Bürgerinnen und Bürgern werden entweder als „Schiedsrichter" mißbraucht, die den streitenden Fraktionen im Rathaus die Entscheidung abnehmen sollen, oder die lokalen Eliten machen das Volk zum akklamierenden Publikum, das ihren Entscheidungen direktdemokratischen Legitimation verschaffen soll. Selbst in den Fällen, wo Räte ein aus formalen Gründen gescheitertes Bürgerbegehren aufgreifen und von sich aus zur Abstimmung stellen, geht der Charakter des Bürgerbegehrens als Initiative aus dem Volk an das Volk verloren. Die Möglichkeit zur Abstimmung über ein strittiges Thema ist jetzt nicht mehr erkämpft worden, sondern sie wird gewährt. Die oben zitierte Formulierung, es gebe auch Sachverhalte, bei denen es den Bürgern überlassen bleiben könne, durch Bürgerentscheid aus mehreren gleichwertigen Lösungen auszuwählen (vgl. Seeger 1988:533), läßt die Vermutung zu, daß in den Fällen, wo der Gemeinderat der Meinung ist, ein Sachverhalt könne vom Bürger eben nicht sachgerecht entschieden werden, er auch kein formal unzulässiges Bürgerbegehren ermöglicht.

Bürgerentscheiden aufgrund von Ratsbegehren ist der partizipatorische Charakter abzusprechen, sie müssen als symbolische Politik betrachtet werden[10].

---

[10] In Nordrhein-Westfalen ist mit ausdrücklichem Hinweis auf die dargestellte Problematik auf die Einführung von Ratsbegehren verzichtet worden (vgl. Kapitel 5.1).

3.2 Formale Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind grundsätzlich den „Bürgern" vorbehaltene Beteiligungsinstrumente. Sie dürfen nur von denjenigen angewandt werden, die zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind, also von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes bzw. EU-Ausländern, die mindestens 18 Jahre alt (bzw. 16 Jahre, wo das Kommunalwahlalter entsprechend gesenkt worden ist) und seit mindestens drei Monaten im Wahlgebiet ansässig sind (vgl. z.B. § 21 GO NW i.V.m. § 7 Kommunalwahlgesetz NW). Damit werden bestimmte Gruppen - etwa Kinder und Nicht-EU-Ausländer - als Initiatoren, als Unterzeichnende und als Abstimmende ausgeschlossen; sie können sich dieser Instrumente nicht bedienen und sind auf andere Partizipationsformen (z.B. Kinderparlamente und Ausländerbeiräte) verwiesen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stehen insofern auf einer Stufe mit Kommunalwahlen.

Die Gemeindeordnungen legen übereinstimmend fest, daß ein Bürgerbegehren „schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten" (§ 26 Abs.2 GO NW) muß.

3.2.1 Vertretungsberechtigte

In allen Ländern muß ein Bürgerbegehren „bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten" (§ 26,2 GO NW). Diese „Kontaktpersonen" oder „Vertrauensleute" (Schliesky 1998:172) reichen die Unterschriften ein und sind Ansprechpartner der Verwaltung bei Anhörungen und Bekanntmachungen. Durch diese Regelung wird die Korrespondenz und Kommunikation zwischen den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens und der Gemeinde sichergestellt (vgl. Schliesky 1998:172). Die Vertretungsberechtigten sind die Empfänger eines eventuellen förmlichen Bescheids, der dann ergeht, wenn der Rat die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellt (vgl. Schneider 1994:401). In Nordrhein-Westfalen können nur die Vertretungsberechtigten im Falle einer Unzulässigkeitserklärung klagen[11]. Sie können aber auch das Bürgerbegehren zurücknehmen. In Baden-Württemberg gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauensleute, wenn im Antrag keine genannt sind (vgl. Seeger 1988:522). In Rheinland-Pfalz muß die Benennung der bis zu drei Personen „nicht auf den Unterschriftenlisten erfolgen, sondern es reicht aus, wenn die Benennung schriftlich mit der Einreichung des Bürgerbegehrens durch die Initiatoren erfolgt." (OVG Koblenz, in: KommBlätter 7/97:593) Vertreter eines Bürgerbegehrens dürfen durchaus auch „Amts- und Mandatsträger

[11] Anders in Baden-Württemberg: hier kann jeder Unterzeichner Klage erheben (vgl. Seeger 1988: 522).

der Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Gemeindebürger sein" (OVG Koblenz, in: KommBlätter 7/1997:593).

3.2.2 Schriftlichkeit/Unterschriftenlisten

Ein Bürgerbegehren kann nicht mündlich vorgetragen oder zur Niederschrift erklärt werden, wie das beispielsweise bei Anregungen nach dem Baugesetzbuch möglich ist, sondern es muß schriftlich eingereicht werden, was sich schon aus der Notwendigkeit ergibt, die Unterstützung durch eine Mindestzahl von Unterschriften nachzuweisen und den Antrag zu begründen (vgl. Schneider 1994:399). Mit „schriftlich einreichen" ist das Vorlegen von Unterschriftenlisten gemeint, auf denen die Abstimmungsfrage, eine Begründung und ein Kostendeckungsvorschlag verzeichnet sowie die Vertretungsberechtigten benannt sein müssen.

Die Sammlung der Unterschriften kann auf vielfältige Weise erfolgen: durch Auslegung von Unterschriftenlisten an Informationsständen, durch Hausbesuche, durch Zeitungsanzeigen. Denkbar, aber nicht in allen Bundesländern vorgesehen, ist die Unterschriftensammlung in öffentlichen Gebäuden. In Hamburg ist das Bezirksamt verpflichtet, Unterschriftenlisten zur Eintragung auszulegen, wenn ein Drittel der notwendigen Unterschriften eingereicht worden ist (vgl. § 8a BezVerwG HH).

In Bayern war die Haustürsammlung die am häufigsten gewählte Form der Unterschriftensammlung, gefolgt von Unterschriftensammlung im Bekanntenkreis, an Infoständen, bei Veranstaltungen und durch Anschreiben an private Haushalte[12] (vgl. Weber 1997:59-61). Allerdings verliert die Sammlung an Haustüren und im Bekanntenkreis mit zunehmender Einwohnerzahl an Bedeutung zugunsten der Sammlung an Infoständen. „In Landkreisen und Städten ist es nicht möglich, so viele Bekannte zu kennen, daß mehrere Tausend Unterschriften zusammenkommen. Auch können Haustürsammlungen nicht flächendeckend durchgeführt werden, da es an Aktiven fehlt und die Anonymität zunimmt. In einem Landkreis sind die Initiatoren nicht in jeder Gemeinde, in einer Stadt nicht in jedem Stadtbezirk vertreten." (Weber 1997:61) In Hessen wurden die Unterschriften an der Haustür, an Informationsständen, im Bekanntenkreis sowie per Listen gesammelt, die an exponierten Stellen ausgelegt wurden. Seltener wurden Veranstaltungen und Mailings gewählt (vgl. Rehmet 1997:72). Dabei wurden die Aktionsformen Informationsstände und Mailings/Hauswurfsendungen von Parteien häufiger angewandt als von anderen Organisatoren (vgl. Rehmet 1997:84).

Die Dauer der Unterschriftensammlung wird im Wesentlichen von den Fristen bestimmt, die die Gemeindeordnungen für die Einreichung eines Bürgerbegehrens vorschreiben. In Bayern, wo keinerlei Fristen einzuhalten sind, sind auffällige Unterschiede bei der Dauer der Unterschriftensammlung festgestellt worden. Bürgerbe-

[12] Nicht erfragt wurde die Sammlung von Unterschriften durch Auslegen von Listen in Geschäften und durch Veröffentlichung von Unterschriftenlisten in Zeitungen.

gehren, die von neuen Bürgerinitiativen ohne Unterstützung von Parteien und Verbänden organisiert wurden, hatten in deutlich weniger Tagen die benötigten Unterschriften zusammen, als Bürgerbegehren, die von Parteien und Verbänden getragen wurde. Das hat seinen Grund aber vor allem darin, daß „neue Bürgerinitiativen und Bürger Bürgerbegehren vor allem in einwohnerschwachen Gemeinden (initiieren), in denen die Kosten in Form der Ressource Zeit niedriger sind." (Weber 1997:69) Ansonsten kann wohl davon ausgegangen werden, daß die Unterschriftensammlung umso schneller vonstatten geht, je mehr sich mitgliederstarke Organisationen daran beteiligen.

Die gesammelten Unterschriften werden der Gemeindeverwaltung überreicht, woraufhin sich eine Prüfungsphase anschließt. Dabei ist die Gemeinde befugt und bei Anlaß auch verpflichtet, die Unterzeichnungsberechtigung nachzuprüfen (vgl. Schneider 1994:400). Unvollständige Unterschriften, Unterschriften von fingierten Personen, Unterschriften, die nicht von Bürgern der Gemeinde oder Minderjährigen stammen, sind ungültig und werden nicht mitgezählt.

Ob eine Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften entspricht, kann bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung durch die Gemeinde geprüft werden: § 22 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung verpflichtet die Gemeinden, ihren Einwohnern bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren behilflich zu sein.

Die Einhaltung der Schriftform scheint weithin unproblematisch zu sein: „Man wird davon ausgehen dürfen, daß das Formerfordernis durch die schriftliche Abfassung des Begehrens und seine inhaltsgleiche Wiederholung auf den einzelnen Unterschriftslisten gewahrt wird." (Danwitz 1996:137)

Einige Autoren sehen in der freien Unterschriftensammlung eine „latente Mißbrauchsgefahr" (Knemeyer 1996:22) oder sind gar der Meinung, „Manipulation ist möglich und wahrscheinlich." (Schmitt Glaeser 1998:824) Allerdings legen sie keinerlei Beispiele als Beweis für diese Behauptung vor.

3.2.3 Frage

Der Text des Bürgerbegehrens muß die zur Entscheidung bringende Frage enthalten, d.h. der Antrag muß „so eindeutig abgefaßt sein, daß ein übereinstimmender Wille der Unterzeichner zweifelsfrei erkennbar ist. Er muß so abgefaßt sein, daß über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Enthält die Frage Alternativen, die sich gegenseitig ausschließen, ist das Bürgerbegehren als unzulässig abzuweisen." (Schneider 1994:399) Allerdings muß nicht die Frageform im grammatikalischen Sinne gebraucht werden, denn mit Ja oder Nein kann auch eine indirekte oder imperativ formulierte Beschlußform beantwortet werden (vgl. Schneider/Scheerbarth 1995:11). Ein Bürgerbegehren muß diesen Bestimmtheitserfordernissen genügen, denn ein ihm folgender erfolgreicher Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses, der - so jedenfalls in Nordrhein-Westfalen - nicht beanstandet werden kann. Der Text des Bürgerbegehrens muß außerdem so deutlich formuliert sein, daß die Unterzeichner wissen, worum es geht und die Verwaltung eine

klare Handlungsanweisung erhält. Eine einfache Unterschriftensammlung, die nicht als Bürgerbegehren oder Antrag auf Bürgerentscheid gekennzeichnet ist, wird lediglich als Petition bewertet (vgl. Erlenkämper 1997:557). Ausdrücklich schreibt die niedersächsische Gemeindeordnung vor, „die gewünschte Sachentscheidung so genau (zu) bezeichnen, daß über sie im Bürgerentscheid mit 'Ja' oder 'Nein' abgestimmt werden kann." (§ 22b,3)

Bei einem kassierenden Bürgerbegehren ist es „nicht notwendig, daß der Ratsbeschluß, gegen den sich das Begehren materiell richtet, explizit genannt wird. Dies ist auch dann der Fall, wenn eine Frage positiv formuliert ist, die begehrte Entscheidung der Sache nach aber einen vorangegangenen Ratsbeschluß aufheben" (Ossenbühl 1995:18) oder diesen erheblich verändern würde. D.h. es ist nicht vorgeschrieben, die Frage/Aussage so zu formulieren, daß mit „Ja" geantwortet werden muß, wenn etwas erreicht, und mit „Nein", wenn etwas verhindert werden soll. In Baden-Württemberg muß die Abstimmungsfrage nicht ausformuliert sein; es genügt, daß sie hinreichend klar und eindeutig ist sowie einen ausführbaren Inhalt hat (vgl. Seeger 1988:521).

Allerdings kann der Fragestellung für den Bürgerentscheid eine mitunter ausschlaggebende Bedeutung zukommen, da bei Stimmengleichheit ein Antrag abgelehnt ist (vgl. Seeger 1988:531).

Inwiefern Bürgerbegehren an einer falschen Fragestellung scheitern, läßt sich derzeit nicht empirisch gesichert beantworten. Ihre Zahl dürfte aber sehr niedrig liegen, da von der Rechtsprechung „keine übertrieben formalen Anforderungen gestellt werden" (Danwitz 1996:137). Im übrigen kann der Gemeinderat im Zweifelsfall einen neuen Abstimmungstext formulieren (siehe Kapitel 3.9.2).

3.2.4 Begründung

Ein Bürgerbegehren muß in der Regel „eine Begründung" (§ 26,2 GO NW) enthalten, wobei an „Inhalt, Form und Wahrheitsgehalt der Begründung keine speziellen Anforderungen gestellt" werden (Schneider 1994:399, ähnlich Seeger 1988:521 für Baden-Württemberg). Keine Begründung schreibt das Hamburgische BezVerwG vor.

Da die Organisatoren eines Bürgerbegehrens stets Gründe dafür haben, warum sie eine bestimmte Maßnahme ablehnen oder fordern, wird es kaum Bürgerbegehren geben, die auf eine Begründung verzichten. Dies gilt insbesondere, da die Begründung nicht richtig sein muß.

Es gibt keine Erkenntnisse darüber, inwiefern Bürgerbegehren an unzureichenden Begründungen scheiterten. Für Baden-Württemberg ist bekannt, daß zwischen 1977 und 1988 6 von 75 Begehren aufgrund fehlender oder fehlerhafter Begründung oder Deckungsvorschläge unzulässig waren (vgl. Seeger 1988:525); es ist nicht klar, welchen Anteil die fehlenden Begründungen hatten; insgesamt scheint die Begründung eines der leicht zu erfüllenden Erfordernisse eines Bürgerbegehrens zu sein.

3.2.5 Finanzierungsvorschlag

In allen Bundesländern - außer in Bayern (vgl. Wegmann 1997:77) und Hamburg - ist vorgeschrieben, daß ein Bürgerbegehren „einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten" muß (so beispielhaft die Formulierung in § 26,2 GO NW). Niedersachsen verlangt einen Finanzierungsvorschlag für die entstehenden „Kosten oder Einnahmeausfälle" (§ 22b,3 GO Nds.).

Nachdem sich das nordrhein-westfälische Innenministerium dahingehend geäußert hat, daß „die Höhe der Kosten - und sei es auch nur überschlägig - zu beziffern sei, wenn die Umsetzung des Begehrens Kosten verursache" (Eildienst Städtetag NW 14/1996:369f.), hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf in einem Urteil 1998 präzisiert: „An den (...) Kostendeckungsvorschlag dürfen allerdings keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Es muss berücksichtigt werden, daß die Initiatoren des Bürgerbegehrens in der Regel mit dem kommunalen Haushaltsrecht nicht vertraut sind und nicht über Fachwissen verfügen. Von daher genügen überschlägige, aber schlüssige Angeben über die geschätzte Höhe der anfallenden Kosten und die Folgen der Umsetzung der Maßnahme für den Gemeindehaushalt. Soweit die Maßnahme nicht nur einmalige (Herstellungs- oder Anschaffungs-)Kosten, sondern darüber hinaus Folgekosten (Betriebs- und Investitionskosten) verursacht, sind auch insoweit eine höhenmäßig bezifferte Prognose und ein Vorschlag zur Deckung dieser Kosten notwendig." (zit.n. Städte- und Gemeinderat 5/1998:126)

In Baden-Württemberg muß der Finanzierungsvorschlag außer den einmaligen Investitionskosten auch die laufenden, einschließlich der kalkulatorischen Kosten enthalten, die durch eine überschlägige, einleuchtende und nicht völlig sachfremde Schätzung zu ermitteln ist (vgl. Seeger 1988:521f.). In der Praxis sind dort „Finanzierungsvorschläge unterbreitet worden, die Kreditaufnahme, Vermögensveräußerung, Steuererhöhung oder die Zurückstellung geplanter Maßnahmen zum Inhalt hatten." (Beilharz 1981:22) Ingesamt aber „reicht es, wenn angegeben wird: „Kreditaufnahme"." (Wehling 1995:6)

Die Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlags wird in der Literatur - soweit ersichtlich - nicht bestritten, sondern übereinstimmend damit begründet, daß auf diese Weise der Bürgerschaft die Selbstverantwortung für die verlangte Maßnahme klar vor Augen geführt wird (vgl. Schneider 1994:399). „Es ist klar, daß bei Fragen zum Beispiel der Wiedereröffnung eines aus Kostengründen geschlossenen Freibades die Kostenfrage nicht nebensächlicher Natur sein kann, da sie ja den Rat zuvor zur Schließung bewogen hat." (Held 1995:4) Auch könnten etwa Investitionsentscheidungen größeren Ausmaßes den Bürgern nur dann überlassen werden, wenn sie dabei auch mit den finanziellen Folgen konfrontiert werden und bereit sind, die Selbstfinanzierung zu tragen (vgl. Seeger 1988:535). Schließlich ist die Meinung vertreten worden, „daß die Entscheidung des Bürgers, ob er einem Bürgerbegehren beitritt oder sich im Rahmen eines Bürgerentscheides positiv für die Verwirklichung der verlangten Maßnahme ausspricht, ganz wesentlich auch von der Frage beeinflußt

wird, welche Kosten durch die Maßnahme ausgelöst und letztlich die Bürgerschaft treffen werden." (Danwitz 1996:138) Muckel stellt die Notwendigkeit für einen Finanzierungsvorschlag in einen Zusammenhang mit den Abstimmungsgegenständen (siehe Kapitel 3.5): „Wer zuläßt, daß Bürgerbegehren auch über kommunale Abgaben stattfinden, kann nicht auf einen Kostendeckungsvorschlag verzichten. Andernfalls können die Bürger nach dem St. Florians-Prinzip handeln: Die Abgaben werden durch Bürgerentscheid gesenkt; wie Gemeinde ihre Aufgaben erfüllen soll, mögen sich andere überlegen." (Muckel 1997:227) Selbst Mayer stellt fest, „daß die Erstellung eines Finanzierungsvorschlages mit den (für Baden-Württemberg, A.P.) genannten Anforderungen in der Praxis möglich und den Initiatoren eines Begehrens zumutbar ist." (Mayer 1992:16)

Die Erfahrungen aus Bayern zeigen allerdings, daß es auch bei einem Verzicht auf einen Kostendeckungsvorschlag kaum zu ausgabeintensiven Bürgerentscheiden kommt: „Die Bürger entschieden in den allermeisten Fällen kostenbewußt. 60 Bürgerentscheide hatten im Vergleich zu den bisher von der Gemeinde vorgesehenen Ausgaben keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. In 13 Bürgerentscheiden sparten die Bürgerinnen und Bürger zusammen 113 Millionen DM ein. Nur vier Bürgerentscheide führten zu Mehrausgaben." (Seipel/Mayer 1997:154)[13] Ähnlich die Erkenntnisse aus Baden-Württemberg, wo „es den Bürgern weniger darum geht, kostspielige Einrichtungen wie Mehrzweckhallen, Kongreßzentren usf. wider alle Haushaltsvernunft durchzusetzen, sondern im Gegenteil sie zu verhindern. Bei solchen aufwendigen Großprojekten scheint es so, daß es die Bürger sind, die die Gemeindeverwaltung und die gewählten Gemeindevertreter wieder auf den Boden der finanziellen Tatsachen zurückholen!" (Wehling 1995:10)

Zur Frage, inwiefern Bürgerbegehren an unzureichenden Finanzierungsvorschlägen scheitern, gibt es keine einheitlichen Erkenntnisse. Obwohl Seeger von einer „beachtlichen Hürde" (Seeger 1988:531) spricht, wird in Baden-Württemberg ein Bürgerbegehren selten aufgrund eines fehlerhaften Finanzierungsvorschlags unzulässig: zwischen 1956 und 1976 scheiterten daran 2 Bürgerbegehren von 28 unzulässigen Bürgerbegehren (vgl. Ardelt/Seeger 1977:115) bzw. zwischen 1956 und 1978 7,5% der Bürgerbegehren (vgl. Beilharz 1981:22). Zwischen 1977 und 1988 waren 6 von 75 Begehren (vgl. Seeger 1988:525) bzw. zwischen 1976 und 1988 4 von 109 Begehren (vgl. Wehling 1991:129) aufgrund fehlender oder fehlerhafter Begründung oder Deckungsvorschläge unzulässig[14]. Die Zahl der wegen fehlerhafter Finanzierungsvorschläge ungültigen Bürgerbegehren scheint dort wegen der oben genannten

---

[13] Daß die Bilanz nach einem Jahr Bürgerentscheid in Bayern dennoch negativ ausfällt, liegt an zwei von der CSU initiierten Entscheiden, mit denen die Untertunnelung des Münchener Mittleren Ringes und der Bau eines S-Bahn-Tunnels in Unterführung beschlossen wurden (vgl. Seipel/Mayer 1997:154).

[14] An den sich widersprechenden Zahlen kann erneut die Unsicherheit der Datenlagen illustriert werden.

niedrigen Anforderungen so gering zu sein. Der Hinweis, „den für das Erstellen eines gesetzeskonformen Finanzierungsvorschlags nötigen Sachverstand beziehen die bürgerschaftlichen Initiativgruppen in vielen Fällen von jenen Gemeinderatsmitgliedern, die das Bürgerbegehren unterstützen" (Beilharz 1981:22f.), gilt grundsätzlich auch für andere Bundesländer, in denen die Organisatoren dennoch größere Schwierigkeiten mit dem Finanzierungsvorschlag haben. Das ist in Hessen der Fall, wo der Anteil der an einem mangelhaften Kostendeckungsvorschlag gescheiterten Bürgerbegehren bei 9,7% (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:12) lag, und insbesondere in Nordrhein-Westfalen, wo sich der Kostendeckungsvorschlag als „besonders schwierig handhabbar" (Hofmann 1997b:339) herausgestellt hat. Von den ungültigen Bürgerbegehren scheiterten hier mit 35% die meisten an dieser vom Gesetz aufgestellten Voraussetzung (vgl. Hofmann 1997b:339).

3.3 Fristen

Die Sammlung der in den Gemeindeordnungen vorgeschriebenen Unterschriften muß in nahezu allen Bundesländern innerhalb bestimmter Zeiträume erfolgen. Dabei ist zwischen initiierenden und kassierenden Bürgerbegehren zu unterscheiden.

Sämtliche Gemeindeordnungen stimmen darin überein, daß ein initiierendes Bürgerbegehren jederzeit durchgeführt werden kann. Da es sich nicht auf einen Beschluß der Vertretungskörperschaft bezieht, können die Initiatoren selbst bestimmen, wann sie ihre Unterschriftensammlung beginnen. Auch das Ende der Sammlung können sie in nahezu allen Bundesländern selbst festlegen. Nur in Niedersachsen und Hamburg muß die Einleitung des Bürgerbegehrens den zuständigen Stellen schriftlich angezeigt werden, und die Unterschriften sind innerhalb von sechs Monaten einzureichen (vgl. § 22b,4/1 GO Niedersachsen bzw. § 8a BezVerWG HH).

Beim kassierenden Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluß der Vertretungskörperschaft richtet, gelten dagegen strenge Fristen, die in der Regel mit dem Tag der Bekanntgabe des Beschlusses beginnen; die Fristen bewegen sich zwischen

- vier Wochen (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Thüringen),
- sechs Wochen (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern)
- zwei Monaten (Rheinland-Pfalz) und
- drei Monaten (Niedersachsen).

Ein Sonderfall ist Nordrhein-Westfalen, das als einziges Bundesland zwischen bekanntmachungspflichtigen Beschlüssen und nicht-bekanntmachungspflichtigen Beschlüssen unterscheidet. Im ersten Fall gilt eine Frist von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses, im zweiten Fall von drei Monaten nach dem Sitzungstag, an dem der Beschluß gefaßt wurde. Beschlüsse, die bekanntgemacht werden müssen, sind gemäß § 7 Abs.4 GO NW in Verbindung mit § 1 Bekanntmachungsverordnung NW Satzungen und sonstige ortsrechtliche Bestimmungen (z.B. Widmungen von Straßen, Schulschließungen und Benutzungsordnungen).

Die Unterscheidung zwischen initiierenden und kassierenden Bürgerbegehren kann dann problematisch werden, wenn die Initiatoren eines Bürgerbegehrens bereits mit der Sammlung der Unterschriften begonnen haben, der Rat aber einen dem Begehren zuwiderlaufenden Beschluß faßt, bevor das Bürgerbegehren eingereicht wurde. In diesem Fall würde aus einem initiierenden ein kassierendes Begehren mit kürzeren Fristen ergeben (vgl. Fischer 1995:368).

Bayern und Hamburg sehen als einzige Bundesländer auch bei kassierenden Bürgerbegehren keinerlei Fristen vor[15]. Allerdings wird die Tatsache, daß ein Beschluß in der Regel alsbald umgesetzt wird, die Initiatoren eines Bürgerbegehrens auch hier dazu zwingen, ihre Unterschriftensammlung so schnell wie möglich zu beenden.

Die Notwendigkeit einer Frist wird mit dem „Interesse der Rechtsklarheit und des Vertrauensschutzes" (Landesregierung NW, in: LT-Drs.11/4983:8) bzw. mit dem „Schutz der Verwaltungseffektivität" (Danwitz 1996:138) und einem bestimmten Maß an Planungssicherheit (vgl. Ritgen 1997:153) begründet. Es „soll vermieden werden, daß die Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen in wichtigen Gemeindeangelegenheiten längere Zeit nicht in Angriff genommen werden kann oder etwa gar rückgängig gemacht werden muß." (Danwitz 1996:138) Ohne Fristen würden Bürgerbegehren „zu Instrumenten werden, die eine sachgerechte Verwaltung der Gemeinde unmöglich machen." (Ritgen 1997:152) Denn es drohe „die Gefahr, daß längst umgesetzte Ratsbeschlüsse rückgängig gemacht werden müßten. Dies wäre vor allem im Rahmen der Errichtung oder des Betriebs einer öffentlichen Einrichtung, auf die sich Bürgerbegehren häufig beziehen, nicht hinnehmbar, weil sich erheblicher wirtschaftlicher und personeller Aufwand im Nachhinein als überflüssig erweisen könnte." (Ritgen 1997:153)

Demgegenüber ist einzuwenden, daß sich „die Fristen, konsequent angewendet, als ausgesprochen schneidiges Schwert erweisen und den Zugriffsbereich der direktdemokratischen Instrumente bedeutend einschränken können." (Ritgen 1997:151) Denn: „zur Durchführung eines Begehrens ist sehr viel Arbeit nötig. Es muß der Text des Begehrens, die Fragestellung, die Begründung usw. ausgearbeitet und mit den beteiligten Gruppen und Personen abgesprochen werden. Es müssen „Bündnispartner" und Unterschriftensammler gewonnen und gegebenenfalls ein Gespräch mit einem Rechtsanwalt durchgeführt werden. Die Unterschriftenlisten und begleitende Flugblätter und Plakate müssen entworfen, gestaltet und gedruckt werden. Es muß Öffentlichkeitsarbeit (Veranstaltungen, Presse usw.) geleistet werden, um die Bevölkerung über das Anliegen des Begehrens zu informieren. Und dazu noch die Unterschriften!" (Mayer 1992:15)

---

[15] Wie das initiierende muß auch das kassierende Bürgerbegehren in Hamburg schriftlich angezeigt werden, und die Unterschriften sind innerhalb von sechs Monate einzureichen (vgl. § 8a BezVerWG HH).

Tatsächlich ist es insbesondere bei komplexen Planungsgegenständen schwierig, die Fristenregelung einzuhalten, weil hier persönliche Betroffenheit oder Folgen des Projekts für die Bevölkerung erst zu einem späten Zeitpunkt deutlich werden (vgl. Lackner 1996:71). Dies hängt auch damit zusammen, daß bei solchen Projekten nacheinander mehrere Ratsbeschlüsse gefaßt werden: zunächst der Grundsatzbeschluß zur Realisierung des Vorhabens, dann weitere Beschlüsse zur Standortfrage, zur Finanzierung und zur Gestaltung im Einzelnen. „Oft kommt es erst sehr spät zu hinreichend konkreten Planungen, die auch der Bürgerschaft eine Beurteilung erlauben." (Muckel 1997:224) In Baden-Württemberg ist in seinem solchen Fall jedoch die Frist regelmäßig abgelaufen, da dort nur gegen Grundsatzbeschlüsse vorgegangen werden darf und ein Bürgerentscheid gegen bloße Ausführung- und Vollzugsbeschlüsse nicht zugelassen ist (vgl. Seeger 1988:531). Zwar gilt das nicht für Nordrhein-Westfalen, wo jeder Ratsbeschluß angegriffen werden kann, dennoch besteht das Problem, „daß mit einem Bürgerbegehren gegen ´Vollzugsbeschlüsse´ in fortgeschrittenem Planungsstadium das gesamte Projekt nicht mehr verhindert werden kann." (Muckel 1997:224)

Schließlich ist darauf hingewiesen worden, daß die Bürger nicht immer wissen, was „Bekanntgabe" im Einzelnen bedeutet: handelt es sich um den Tag der Veröffentlichung des Beschlusses in der Presse, den Zeitpunkt der Beschlußfassung in öffentlicher Sitzung oder die formelle Bekanntmachung im städtischen Amtsblatt (vgl. Mayer 1992:15)?

Alle diese Probleme führen dazu, daß in Baden-Württemberg zwischen 1976 und 1988 12 von 109 Bürgerbegehren (vgl. Wehling 1991:129) bzw. zwischen 1956 und 1978 14,8% der Bürgerbegehren (Beilharz 1981:78) wegen Fristüberschreitung unzulässig waren. In Nordrhein-Westfalen ist bei 19% der unzulässigen Bürgerbegehren die Fristüberschreitung der Grund: „Besondere Probleme ergeben sich, wenn zu einem Vorhaben mehrere aufeinander aufbauende Beschlüsse des Rates (Grundsatz- und Ausführungsbeschlüsse) gefaßt worden sind. Von den genannten 41% unzulässigen Bürgerbegehren war bei 19% - nicht zuletzt aus diesem Grunde - die Frist überschritten." (Hofmann 1997b:339) In Hessen war in einem von 32 Fällen die Fristversäumnis der Grund für die Unzulässigkeit (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:12). Für Bayern, wo es keine Fristenregelung gibt, ist errechnet worden, daß acht von 13 Bürgerbegehren an einer vier- oder sechswöchigen Eintragungsfrist gescheitert wären (vgl. Weber 1997:51).

Die Angemessenheit einer Frist zur Sammlung der Unterschriften wird vereinzelt nur dann gesehen, wenn es gleichzeitig auch eine aufschiebende Wirkung gibt: „Nur für den Fall, daß Bürgerbegehren eine aufschiebende Wirkung hätten (...), bedarf es einer Abgabefrist für Bürgerbegehren. Denn sonst bestünde in der Tat die Möglichkeit durch Einleitung und bewußte Verschleppung eines Begehrens Projekt-Verwirklichung unsachgemäß zu verzögern." (Mayer 1992:14f.)

Tatsächlich aber hat ein Bürgerbegehren auch dort, wo es rigide Fristen gibt, keine aufschiebende Wirkung, d.h. weder während der Phase der Unterschriftensammlung, noch in der Zeit zwischen der Zulässigkeitserklärung des Bürgerbegehrens und

der Durchführung des Bürgerentscheids ist die Gemeinde gehindert, den Ratsbeschluß, der mit dem Bürgerentscheid aufgehoben werden soll, auszuführen. Eine Ausnahme stellt Sachsen dar, wo in dem Moment eine „Vollzugshemmung" (Muckel 1997:227) eintritt, in dem das Bürgerbegehren für zulässig erklärt wurde (vgl. § 25 III 2 Sächsische Gemeindeordnung). In Baden-Württemberg wird vom Innenministerium in den Verwaltungsvorschriften eine Vollzugshemmung für die Zeit zwischen dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid empfohlen (vgl. Seeger 1988:531).

Die Versagung einer aufschiebenden Wirkung ist von Gerichten mehrfach bestätigt worden. Das OVG Greifswald stellte 1996 fest, daß die Gemeinde nicht gehalten sei, die Vollziehung eines Beschlusses auszusetzen, wenn gegen diesen ein Bürgerbegehren eingeleitet werde und das OVG Münster betonte 1995, daß ein Bürgerbegehren grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben (vgl. Erlenkämper 1997:557). In Niedersachsen hat das dortige OVG festgestellt, „ein Bürgerbegehren löst keine Sperrwirkung aus, vielmehr kann der Landkreis seine Entscheidungen bis zum gegenteiligen Bürgerentscheid vollziehen, ohne daran von den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens gehindert werden zu können." (zit.n. KommunalPraxis 9/1998:246)

Wenn jedoch ein Beschluß ausgeführt wird, „kann das Bürgerbegehren gegenstandslos werden, indem z.B. ein historisches Schulgebäude abgerissen oder ein Dorfteich mit seltenen Pflanzen und Tieren ausgebaggert wird." (Muckel 1997:224)

Eine aufschiebende Wirkung hätte daher den Vorteil, daß eine Verwaltung keine vollendeten Tatsachen schaffen kann, durch die ein Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid gegenstandslos werden kann. Deshalb wird an Gemeinden appelliert, aus politischen Gründen auch ohne gesetzliche Verpflichtung „vom Vollzug eines Beschlusses, gegen den sich ein zulässiges Bürgerbegehren richtet, bis zum Bürgerentscheid abzusehen." (Schneider 1994:400). Auch ein Beschluß, gegen den mit einem Bürgerbegehren zu rechnen ist, sollte nicht vor Ablauf der Sechs-Wochen- bzw. Drei-Monats-Frist vollzogen werden (vgl. Schneider 1994:400). Für eine aufschiebende Wirkung spricht weiterhin, daß „die Vollzugshemmung im Ergebnis die Rechtssicherheit fördert, da die Entscheidung der gemeindlichen Organe oder Bürger nach erfolgtem Bürgerentscheid während der sich dann anschließenden Sperrfrist von zwei oder drei Jahren durch ein Bürgerbegehren nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Schließlich verhindert die Sperrwirkung „Investitionsruinen" und damit die überflüssige Rückgängigmachung bereits zum Teil vollzogener Beschlüsse." (Schliesky 1998:175)

Wegen der Gefahr einer Schaffung vollendeter Tatsachen, sah die in Bayern durch einen Volksentscheid durchgesetzte Regelung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine aufschiebende Wirkung (Sperrwirkung) vor: „Nach Abgabe von einem Drittel der (für das Zustandekommen eines Bürgerentscheids) geforderten Unterschriften beim Bürgermeister darf für einen Zeitraum von zwei Monaten eine dem Begehren entgegengesetzte Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden. (...) Diese Rechtswirkung gilt auch vom Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids." (Art. 18a VIII BayGO) Diese Regelung ist je-

doch im August 1997 vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof mit folgender Begründung für nichtig erklärt worden: „In zeitlicher Hinsicht gravierend ist die Sperrwirkung, die mit der Einreichung des Bürgerbegehrens eintritt und bis zum Bürgerentscheid dauert. Dieser Zeitraum kann im Falle verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (...) lange dauern. Es kann deshalb zu einem Stillstand der Verwaltungstätigkeit in der betreffenden Angelegenheit kommen. Mag es auch Angelegenheiten in den Kommunen geben, die ohne Schaden aufgeschoben werden können, so kann doch ein solcher Stillstand der Verwaltung zu erheblichen Nachteilen für die Kommune führen (...). Schwerwiegend ist auch, daß bereits nach Abgabe von einem Drittel der für das Bürgerbegehren benötigten Unterschriften die zweimonatige Sperrwirkung eintritt. Zu diesem Zeitpunkt ist nicht nur offen, ob das verfochtene Anliegen bei einem Bürgerentscheid die Mehrheit findet, sondern es ist noch nicht einmal gesichert, daß das Bürgerbegehren zustandekommt (...) Verhältnismäßig kleine Minderheiten können also weit im Vorfeld einer Mehrheitsentscheidung der Gemeindebürger die gemeindliche Tätigkeit blockieren." (zit.n. SZ 30.8.1997)

Analog zur nichtig erklärten bayerischen Regelung gibt es jedoch seit 1998 in Hamburg eine dreimonatige Sperrwirkung, wenn ein Drittel der notwendigen Unterschriften vorgelegt worden ist, und - wenn das Bürgerbegehren zustande gekommen ist - bis zur Zulässigkeitsentscheidung bzw. bis zur Durchführung des Entscheids (vgl. § 8a 5. BezVerWG HH).

Richtig ist die grundsätzliche Feststellung, daß mit Hilfe der aufschiebenden Wirkung „sehr kleine Bürgergruppen Kommunalpolitik stoppen" (Knemeyer 1996:12) können. Allerdings gibt es - soweit ersichtlich - keinerlei Belege dafür, daß dies in der Weise mißbräuchlich geschehen ist, indem Organisatoren mit der Mindestzahl der Unterschriften eine Vollzugshemmung auslösten, ohne das Bürgerbegehren dann zu Ende zu führen. Rein theoretisch ist daher Schmitt Glaesers Hinweis, es sei möglich, die „Blockadewirkung beliebig zu verlängern, indem man kurz vor Fristablauf das gleiche Bürgerbegehren mit neuen Unterschriften wieder einreicht." (Schmitt Glaeser 1998:824)

Auch wenn die Unterschriftensammlung in den meisten Bundesländern grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat, haben die Organisatoren im Einzelfall die Möglichkeit, eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO gegen die Durchführung eines Beschlusses anzustreben. Das gilt dann, so das OVG Münster, „wenn mit der Durchführung des Beschlusses einer Vertretungskörperschaft nur der Zweck verfolgt werde, einem möglichen Bürgerentscheid zuvorzukommen, um eine Willensbildung auf direktdemokratischem Wege zu verhindern." (Erlenkämper 1997:557)[16] Erst recht gilt das, wie das OVG Greifswald feststellte, wenn die Gemeindevertretung zu unrecht ein Bürgerbegehren ablehnt; in diesem Fall ist der Vollzug auszusetzen, bis

[16] Der VGH Mannheim verneint allerdings auch dann die Zulässigkeit einer einstweiligen Anordnung (vgl. Fischer 1995:370).

das Bürgerbegehren zugelassen ist (vgl. Erlenkämper 1997:557). Offen ist, ob die Organisatoren immer davon Kenntnis erlangen, daß die Gemeinde plant, den angefochtenen Beschluß umzusetzen.

Für Hessen ist festgestellt worden, daß vor den dortigen Verwaltungsgerichten Klagen auf aufschiebende Wirkung relativ gute Chancen haben; drei von vier waren erfolgreich (vgl. Rehmet 1997:63).

3.4 Akteure und Aktionsformen

Die Durchführung eines Bürgerbegehrens erfordert einen hohen organisatorischen Aufwand: es ist ein Abstimmungstext zu formulieren und ein Finanzierungsvorschlag zu entwickeln, eine Vielzahl von Unterschriften müssen gesammelt und - im Falle eines nachfolgenden Bürgerentscheids - ein „Abstimmungskampf" durchgeführt werden. Wer nimmt diese Mühen auf sich, wer verfügt über genügend (juristisches) Wissen, damit zunächst das Bürgerbegehren und später der Bürgerentscheid erfolgreich sein kann, wer nutzt die Instrumente, um politisch Einfluß zu nehmen? Während es zu den formalen Einleitungsbedingungen von Bürgerbegehren mehr oder weniger amtliches Zahlenmaterial gibt, liegen zur Frage nach den Organisatoren eines Bürgerbegehrens, ihren Motiven und ihrem Vorgehen nur vereinzelte empirische Untersuchungen vor.

Bei den Akteuren eines Bürgerbegehrens/-entscheids sind grundsätzlich zwei Personengruppen zu unterscheiden: diejenigen, die das Bürgerbegehren initiieren und diejenigen, gegen deren Entscheidung sich das Bürgerbegehren richtet[17]. Nur eingeschränkt gilt diese Entgegensetzung bei initiierenden Bürgerbegehren, da Rat und Verwaltung keine Angegriffenen sind, deren Beschlüsse in Frage gestellt werden. Überhaupt nicht gilt diese Gegenüberstellung in der Regel für Ratsbegehren, da es bei ihnen keine „Gegner" im eigentlichen Sinn gibt: der Gemeinderat als Initiator fordert ausdrücklich die Stimmberechtigten zu einer Entscheidung auf, weil er entweder implizit davon ausgeht, daß die Abstimmung in seinem Sinne ausfällt, oder für ihn jedes Abstimmungsergebnis akzeptabel ist.

Anders sieht es jedoch beim „direktdemokratischen Normalfall" des Bürgerbegehrens, dem kassierenden Bürgerbegehren, aus. Kassierende Bürgerbegehren stellen einen Beschluß des Rates (oder zumindest der Mehrheit des Rates) infrage und streben an, die Umsetzung zu verhindern. Das kassierende Bürgerbegehren ist also ein konfliktorischer Prozeß mit zwei Hauptakteuren, die Organisatoren/Initiatoren[18] und Entscheidungsträger genannt werden können.

[17] Als dritte Akteursgruppe treten beim Bürgerentscheid die Stimmberechtigten hinzu.

[18] Beide Bezeichnungen werden im folgenden synonym vewendet.

Beide Gruppen können sich wiederum von Fall zu Fall wechselnd aus unterschiedlichen Einzelakteuren zusammensetzen. Grundsätzlich wird man davon ausgehen können, daß bei einem kassierenden Bürgerbegehren die in Tabelle 4 aufgeführten Akteure „gegeneinander antreten".

Tabelle 4: Akteure eines Bürgerbegehrens

Organisatoren/Initiatoren	Entscheidungsträger
Einzelpersonen	(Ober-)Bürgermeister/ Verwaltung
Bürgerinitiativen/Abstimmungsinitiativen	ggfls. Bürgerinitiativen/Abstimmungsinitiativen
Minderheitsfraktionen	Mehrheitsfraktion(en)
Parteien	Parteien
Vereine/Verbände	Vereine/Verbände

Auf der Seite der Initiatoren finden sich außer einzelnen Bürgern bereits bestehende Bürgerinitiativen bzw. aus Anlaß des Begehrens entstandene Abstimmungsinitiativen. Daneben können auch die Mitglieder der im Rat unterlegenen Fraktion(en) und ihre Parteiorganisation bzw. nicht im Rat vertretene Parteien das Begehren unterstützen. Schließlich können auch örtliche Vereine und Verbände zum Kreis der Initiatoren gehören.

Zur Zusammensetzung der Entscheidungsträger gibt es - soweit ersichtlich - derzeit keinerlei empirische Erkenntnisse. Dennoch kann vermutet werden, daß es sich bei ihnen neben den quasi „natürlichen Gegnern" eines kassierenden Bürgerbegehrens - den (Ober-)Bürgermeister/Landrat mit seiner Verwaltung - um die Mehrheitsfraktion(en) und ihre Parteiorganisation(en) handelt, die den angegriffenen Beschluß getragen haben. Dazu können noch weitere Verbündete treten, die - als örtliche Vereine und Verbände - die Politik der Ratsmehrheit mittragen und unterstützen sowie eigens gegründete Bürger- und Abstimmungsinitiativen[19], die im eigentlichen Sinne keine Entscheidungsträger sind, da sie dem kommunalen Vertretungsgremium nicht angehören, dessen Position sie aber in der Öffentlichkeit stützen.

Es ist von Fall zu Fall verschieden, welche Akteure in welcher Konstellation agieren.

3.4.1 Initiatoren

In Baden-Württemberg werden Bürgerbegehren zu über 80% von Einzelpersonen oder Ad-hoc-Gruppen auf den Weg gebracht (vgl. Seeger 1988:524). Auch für Hessen ist festgestellt worden, daß in der Mehrzahl der Fälle Bürgerinitiativen und Einzelpersonen als Initiatoren von Bürgerbegehren auftraten (siehe Tabelle 5).

[19] Die Gründung von Gegen-Initiativen ist insbesondere dort probates Mittel, Bürgerbegehren zu bekämpfen, wo die Möglichkeit besteht, mehrere - auch sich widersprechende - Bürgerentscheide durchzuführen (vgl. Kapitel 3.14.3.2).

Tabelle 5: Initiatoren in Hessen

Initiatoren/Trägerkreis	Prozent der Fälle
Parteien (meist Oppositionsparteien)	25,3
Verbände und Vereine	22,9
vorhandene Bürgerinitiativen	7,2
neu gegründete Abstimmungsinitiative	55,4
unorganisierte Bürgerinnen und Bürger/Einzelpersonen	26,5

(aus: Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:17; Mehrfachnennungen möglich)

Etwas abweichende Zahlen sind für Bayern anhand von 122 untersuchten Fällen festgestellt worden (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Initiatoren in Bayern

Initiatoren/Trägerkreis	Prozent der Fälle
Parteien (meist Oppositionsparteien)	27,6
Verbände und Vereine	23,2
vorhandene Bürgerinitiativen	21,4
neu gegründete Abstimmungsinitiative	20,5
unorganisierte Bürgerinnen und Bürger/Einzelpersonen	47,3

(aus: Weber 1997:53; Mehrfachnennungen möglich)

Weber unterscheidet für Bayern zwischen Akteuren mit einem hohen Organisationsgrad, zu denen er Parteien und Verbände zählt, Akteuren mit einem mittleren Organisationsgrad, zu denen er vorhandene Bürgerinitiativen rechnet und Akteuren mit einem niedrigen Organisationsgrad, zu denen er einzelne Bürger und neue Bürgerinitiativen zählt, und kommt zu der Erkenntnis, daß in 67,8% Akteure mit niedrigem Organisationsgrad als Initiatoren auftraten (vgl. Weber 1997:52).

Bürgerinitiativen, Parteien und Verbände, die ein Bürgerbegehren initiieren und/oder unterstützen, arbeiten in der Regel nicht allein. In Hessen „war häufig das Muster anzutreffen, daß eine Bürgerinitiative den aktiven, 'inneren Kreis' darstellte und Parteien und/oder Verbände das Anliegen durch Ressourcen unterstützten." (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:17) Ebenfalls für Hessen sind folgende Akteure und Koalitionen festgestellt worden (in der Rangfolge ihrer Häufigkeit):

- Bürgerinitiative alleine,
- Einzelpersonen alleine,
- Vereine/Verbände und Bürgerinitiative,

- Partei und Bürgerinitiative,
- Partei und Verein und Bürgerinitiative bzw. Einzelperson

(vgl. Rehmet 1997:76).

3.4.1.1 Einzelpersonen/Bürgerinitiativen/Abstimmungsinitativen

Einzelpersonen bleiben nicht lange allein, da sie mit der Durchführung eines Bürgerbegehrens überfordert wären[20]. Schon aus organisatorischen Gründen kann es ein Einzelner kaum schaffen, innerhalb einer bestimmten Frist die notwendigen Unterschriften zu sammeln.

Es bilden sich daher - ausgehend von Kontakten im Bekanntenkreis - Gruppen, in denen mehrere Personen gemeinsam an dem Ziel, einen erfolgreichen Bürgerentscheid durchzusetzen, arbeiten. Auf diese Weise entstehen „Abstimmungsinitiativen", die nur bis zum Bürgerentscheid Bestand haben oder die sich im Anschluß daran zu Bürgerinitiativen verfestigen. Im umgekehrten Fall entwickeln sich Abstimmungsinitiativen aus bereits bestehenden Bürgerinitiativen, wenn der Gegenstand in ihrem Betätigungsfeld liegt (vgl. Lackner 1996:59).

Unter Bürgerinitiativen können Gruppen verstanden werden, „die sich in offener oder vereinsmäßiger Organisation spontan bilden, um gegen offensichtliche und typische Mißstände in ihrer natürlichen oder sozialen Umwelt anzugehen oder um auf umweltrelevante Planungs- und Entscheidungsprozesse unmittelbar oder durch „Herstellung von Öffentlichkeit" einzuwirken; sie arbeiten auf freiwilliger, ehrenamtlicher Basis und konzentrieren sich in der Regel auf lokale und kurzfristig lösbare Probleme." (Zilleßen 1974:4) Die Zahl der aktiven Mitglieder von Bürgerinitiativen beschränkt sich auf 10 bis 30 Personen (vgl. zum folgenden Thaysen 1982:210-245). Vielfach organisieren sie sich in der Form des eingetragenen Vereins. Die Vertretung nach außen erfolgt durch gewählte Sprecher, die in der Regel aus einem geordneten Wahlgang hervorgehen. Häufig haben sie eine Satzung, und ihre Arbeitsweise zeichnet sich durch Methoden aus, die parlamentarisch üblich sind (regelmäßige Sitzungen, Ausschüsse, Vollversammlungen). Viele Bürgerinitiativen, jedenfalls die im Umweltbereich tätigen, unterhalten Kontakte zu anderen Initiativen.

Bei einer Untersuchung der baden-württembergischen Praxis ist festgestellt worden, daß Initiativen bei Bürgerbegehren im Vergleich zu anderen Bürgerinitiativen „Spontaninitiativen" sind (zum folgenden Beilharz 1981:106ff.). Sie haben eine meist informelle Organisationsstruktur, die aus einer „Führungsgruppe", einem „Verfügungskreis" und einer „Sympathisantengruppe" besteht. Der Führungsgruppe gehören nur in seltenen Fällen mehr als fünf bis zehn Personen an, ihre Aufgabe ist die Information, Integration und Koordination. Im Verfügungskreis finden sich „Sozialaktive gleicher Gesinnung" zusammen, mit denen die Führungsgruppe immer rechnen

[20] Im übrigen verlangen alle Gemeindeordnungen „bis zu drei Vertretungsberechtigte", eine Zahl, die in den meisten Fällen ausgeschöpft werden dürfte.

kann, wenn es darum geht, Unterschriften zu sammeln oder Flugblätter zu verteilen. Der Sympathisantenkreis schließlich besteht aus Personen, die Unterschriften leisten, für das Anliegen in Vereinen oder der Lokalzeitung werben und sich an Veranstaltungen beteiligen. Anhand der hessischen Praxis ist unterschieden worden zwischen den „Initiatoren" bzw. dem „Trägerkreis", d.h. mehreren Organisationen oder einem Bündnis mehrerer Initiatorengruppen, und den „Unterstützenden", d.h. denjenigen, die mithelfen bei der Unterschriftensammlung, durch Geldeinsatz, Öffentlichkeitsarbeit und/oder durch das Abgeben von Abstimmungsempfehlungen (vgl. Rehmet 1997:75). Für Bayern ist festgestellt worden, daß sich überwiegend „Single-Issue-Groups" des Bürgerbegehrens bedient haben (vgl. Knemeyer 1996:15).

3.4.1.2 Parteien

Bei einem Bürgerbegehren können rechtlich nur einzelne Bürger initiierende Personen sein. Das schließt nicht aus, daß Ratsmitglieder bzw. die im Rat vertretenen Parteien das Bürgerbegehren initiieren und/oder unterstützen. Ratsmitglieder handeln in diesem Fall gewissermaßen auf eigene Rechnung und nicht als Angehörige der kommunalen Vertretungskörperschaft.

Tatsächlich werden eine Vielzahl von Bürgerbegehren von Gemeinderatsfraktion bzw. politischen Parteien unterstützt. Wie Erfahrungen aus Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen zeigen, bedienen sich enttäuschte Parteiaktivisten des Instruments, um ihre Vorstellungen doch noch durchzusetzen (vgl. Naßmacher 1997:454). In Hessen waren Parteien in drei Viertel aller Bürgerbegehren (47 von 60) als (Mit-)Initiatoren und/oder im Unterstützerkreis aktiv (vgl. Rehmet 1997:76).

Dabei kann es vorkommen, daß

- einzelne Ratsmitglieder das Begehren als Vertretungsberechtigte tragen,
- die Minderheitsfraktion(en) im Gemeinderat das Begehren initiieren und/oder unterstützen,
- die Initiative an die Parteiorganisationen außerhalb des Gemeindeparlamentes delegiert wird (vgl. Beilharz 1981:155).

Denkbar - aber vermutlich selten anzutreffen - ist der Fall, daß die Mehrheitsfraktion ein Bürgerbegehren initiiert, um ein strittiges Projekt durch die Bürger entscheiden zu lassen[21]. Dieser Fall kann als „Quasi-Ratsbegehren" bezeichnet werden.

In Baden-Württemberg ist beobachtet worden, daß zwischen der Gemeindegröße und dem parteipolitischen Engagement insofern ein Zusammenhang besteht, als in

[21] Beispiel Marktgraitz (Bayern): der Bürgermeister initiiert ein Bürgerbegehren über die Freie Wählergemeinschaft, der er angehört, um „den Beschluß auf ein breites Fundament (zu) stellen, denn die Emotionen kochen beim Thema „Alte Schule" schnell hoch. Da ist es gut, nicht nur eine Mehrheit im Gemeinderat hinter sich zu wissen, sondern auch die meisten Bürger." (Fränkischer Tag 31.8.1998)

kleineren Gemeinden (bis 1.000 Einwohner) die Initiatoren in keinem Fall parteipolitisch engagiert waren, während sie in größeren Gemeinden (ab 10.000 Einwohner) zu 100% Mitglieder einer Partei waren (vgl. Beilharz 1981:117). Diese Beobachtung läßt sich jedoch für Hessen nicht bestätigen: die Zunahme des Parteianteils ist nur bis zu einer Gemeindegröße bis 50.000 Einwohner festzustellen, dann fällt er wieder (vgl. Rehmet 1997:77). Dennoch gilt auch hier: „Je höher das Einleitungsquorum, desto höher ist der Anteil von Parteien und Verbänden an den Initiatoren." (Rehmet 1997:77) Für Bayern ist beobachtet worden, daß mit steigender Einwohnerzahl der Gebietskörperschaft Akteure mit niedrigem Organisationsgrad an Bedeutung verlieren und die Akteure mit mittlerem und hohem Organisationsgrad an Bedeutung gewinnen (vgl. Weber 1997:52).

Aus Sicht der Parteien/Fraktionen - als „Gruppen mit politischem Entscheidungsanteil" (Möckli 1994:157) - ist die Initiierung eines oder die Mitwirkung an einem Bürgerbegehren ein rationales Verhalten. Sie erweitern dadurch ihr Handlungsrepertoire und nutzen die Möglichkeit, eine Abstimmungsniederlage im Gemeinderat in einen Sieg umzuwandeln, um einen politischen Erfolg zu erringen. „Die lokalen Parteien unterstützen offenbar als verlängerter Arm der im Gemeinderat unterlegenen Fraktion vornehmlich jene Bürgerbegehren, die gegen einen Mehrheitsbeschluß des Gemeinderates gerichtet sind. Die jeweils opponierenden Parteien werden in der Regel erst dann aktiv, wenn es gilt, die Prioritäten anders zu setzen als die Mehrheit im Gemeinderat." (Beilharz 1981:123) Daher ist es nicht überraschend, daß vielfach unterlegene Oppositionsparteien Bürgerbegehren initiiert haben (vgl. Naßmacher 1997:456).

Aus Sicht des politischen Systems ist die Mitwirkungen von Parteien an Bürgerbegehren begrüßt worden, weil auf diese Weise der Vorwurf, Parteien würden durch die Zulassung von Bürgerentscheiden sich selbst in Frage stellen bzw. durch sie entmachtet, entkräftet wird: „Die politischen Parteien können indessen generell, wenn sie sich einschalten, das Konfliktpotential vermindern und die Konsensbereitschaft erhöhen." (Seeger 1988:533) Es ist sogar die These aufgestellt worden, daß das Tätigwerden der lokalen Parteien bei der Initiierung von Bürgerbegehren das Konfliktpotential in der Gemeinde vermindert, den Rationalisierungsgrad der Konfliktaustragung erhöht und die Kooperationsbereitschaft der Gemeindeverwaltung steigert (vgl. Beilharz 1981:160)[22].

Die an einem Bürgerbegehren beteiligten Einzelpersonen und Initiativen allerdings „stehen vor der doppelten Gefahr, von Parteien vereinnahmt oder ignoriert zu werden." (Beilharz 1981:115) Tatsächlich kann ein Bürgerbegehren durch die Mitwirkungen von Ratsmitgliedern, Fraktionen und Parteien in seinem Charakter verfälscht und zu einem „Parteibegehren" werden, wobei das Motiv für die Unterstützung

[22] Auf das Verhältnis Parteien - Bürgerbegehren wird ausführlich in Kapitel 4.2.2 eingegangen.

eines Bürgerbegehrens durchaus die Profilierung in Hinblick auf die kommenden Wahlen, nicht aber die Sache selbst sein kann (vgl. Möckli 1994:158).

Dem steht gegenüber, daß Parteien eine hohe Organisationsleistung in das Bürgerbegehren einbringen: sie haben den juristischen Sachverstand für die Formulierung der Abstimmungsfrage und des Finanzierungsvorschlags, sie sind in der Lage, Personal für die Sammlung der Unterschriften und die Durchführung des späteren Bürgerentscheid bereitzustellen, und sie können dem Begehren durch ihre Agitation in den Gremien öffentliche Publizität verleihen.

Zur Frage der parteipolitischen Ausrichtung von Bürgerbegehren gibt es keine eindeutigen Aussagen. In Hessen waren CDU und Grüne sehr aktiv, was vermutlich auf ihre gehäufte Rolle als Oppositionspartei zurückzuführen ist (vgl. Rehmet 1997:78), in Bayern verteilten sich die Initiatoren wie in Tabelle 7 dargestellt.

Tabelle 7: Parteien als Initiatoren in Bayern

CSU	7
SPD	6
B´90/Grüne	17
Freie Wähler	5
FDP	4
ÖDP	3
Sonstige	6

(aus: Seipel/Mayer 1997:155)

Die Beobachtung verschiedener Bürgerbegehren zeigt, daß die politische Richtung einer Partei kein Kriterium für die Frage der Unterstützung oder Nicht-Unterstützung eines Bürgerbegehrens ist. Vielmehr hängt die Unterstützung davon ab, ob sich eine Partei in der Opposition befindet oder ob sie die Mehrheitsfraktion ist.

3.4.1.3 Vereine/Verbände

Neben den Parteien sind es die am Ort ansässigen Vereine und Verbände, die ein Bürgerbegehren unterstützen können.

Allerdings gibt es bislang keine eindeutigen Erkenntnisse über Vereins- und Verbandseinflüsse auf Bürgerbegehren. Zwar ist für Nordrhein-Westfalen bereits nach kurzer Zeit ein Einfluß von Interessengruppen konstatiert worden: einer „gewissen problematischen Tendenz zu populistischer bzw. partikular-egoistischer Themenwahl steht die - auch in anderen Bundesländern bereits zu Tage getretene - Gefahr gegenüber, daß sich das Bürgerbegehren teilweise zu einem 'Konzernbegehren' bzw. 'Verbandsbegehren' verfälscht." (Hofmann 1997a:157) Dem widersprechen allerdings Erfahrungen aus Baden-Württemberg: „Als eines der umfangreichsten kommunalen Subsysteme treten Vereine im Zusammenhang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nur in relativ seltenen Fällen als politische Kraft in Erscheinung" (Beilharz

1981:124). Der Grund dafür scheint zu sein, daß Vereine dieser Instrumente in der Regel nicht bedürfen, weil neben den Industrieinteressen vorzugsweise die Vereinsinteressen im kommunalen Handeln berücksichtigt werden. „Bei den meisten Inhabern von Entscheidungspositionen gelten die Vereine als 'vox populi'." (Beilharz 1981:125)

Dennoch ist nicht auszuschließen, daß gut organisierte Sondergruppeninteressen versuchen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für die Durchsetzung ihrer Partialinteressen zu benutzen (vgl. Luthardt 1997:22)[23].

3.4.2 Soziale Selektivität

Es ist eine „politiksoziologische Binsenweisheit" (Geißler 1987:51), daß die politischen Teilnahmeaktivitäten in der Bevölkerung sehr ungleich verteilt sind: „In der politisch aktiven Bevölkerung ist die Mittelschicht überrepräsentiert, und eben diejenigen Gruppen, die durch Partizipation sich politisch mehr entfalten und ihr Gewicht im politischen Entscheidungsprozeß mehr zum Tragen bringen sollten, nutzen diese Chance zu wenig." (Windhoff-Héretier 1983:305f.) Nach ganz überwiegender Einschätzung besteht zwischen dem sozialen Status, dem Wohnort, dem Geschlecht und dem Alter auf der einen und dem politischen Engagement auf der anderen Seite ein enger Zusammenhang: „Das politische Engagement wächst mit dem Einkommen, dem Bildungsniveau und mit der Höhe des beruflichen Status. Städter sind politisch aktiver als die Bewohner ländlicher Gebiete; Männer betätigen sich intensiver als Frauen, und schließlich ist die politische Teilnahmerate in den mittleren Altersgruppen höher als den jüngeren und älteren. Die Wohndauer in einer Gemeinde und die Identifikation mit ihr sowie die Einbindung in lokale Vereine fördern gleichfalls das politische Engagement." (Gabriel 1989:146)

Der Befund schichtspezifischer Beteiligungsunterschiede gilt für konventionelle Formen politischer Teilnahme ebenso wie für unkonventionelle. Beim Besuch von politischen Versammlungen und Kundgebungen, der Einwirkung auf die Gemeindeverwaltung, Kontakten mit Politikern, Mitarbeit im Wahlkampf, politischer Beeinflussung von Freunden und Bekannten ist der Anteil der politisch Aktiven in den oberen Schichten meist zwei- bis dreimal so groß wie in den unteren Schichten (vgl. Geißler 1987:53). In noch viel stärkerem Maße werden schichtspezifische Beteiligungsunterschiede bei der unkonventionellen politischen Teilnahme deutlich, etwa bei legalen Formen wie Unterschriftensammlungen, genehmigten Demonstrationen oder kollektiven Aktionen gegen Mieterhöhungen oder bei illegalen Formen wie Hausbesetzungen, Verkehrsbehinderungen, Mauerparolen, wilden Streiks und Verweigerung von Mietzahlungen oder gar Gewalt gegen Sachen oder Personen. Alle Formen der

[23] Beispiel Freiberg (Kreis Ludwigsburg): Der Vorsitzende des Bundes der Selbständigen versucht einen Supermarkt mit Hilfe eines Bürgerbegehrens zu stoppen (vgl. Stuttgarter Zeitung 1.8.98).

unkonventionellen Teilnahme sind eine Domäne der Jugend und der jüngeren Erwachsenen, insbesondere aus bürgerlichen Kreisen (vgl. Geißler 1987:62f.).

Schichtspezifische Beteiligungsunterscheide sind auch für die Mitarbeit in Bürgerinitiativen festgestellt worden. Die Bürgerinitiativbewegung zeichnet sich durch eine soziale Selektivität aus, die „gerade jene nicht zu mobilisieren vermochte, die auch in allen anderen Organisationen nicht Protagonisten derselben sind" (Thaysen 1982:216). Vielfältige Untersuchungen zeigen, daß in den Bürgerinitiativen insbesondere Akademiker und Beamte aktiv sind, Arbeiter aber nur eine kleine Minderheit darstellen (vgl. Geißler 1987:60). Das bedeutet: „Bürgerinitiativen sind kein Instrument in den Händen der sozial Schwachen, sondern ein zusätzliches Instrument in den Händen derjenigen Gruppen, die auch die anderen Teilnahmechancen gut zu nutzen wissen." (Geißler 1987:61)

Der Befund von schichtspezifischen Beteiligungsunterschieden müßte auch für die Teilnahmeformen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gelten, die eingangs als legale aber unkonventionelle Teilnahmeformen identifiziert wurden. Auf die Frage, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheid adäquate Politikinstrumente sind, „um die in Entscheidungsprozessen festgestellten Interessenselektivitäten zugunsten nicht-etablierter und neuer Akteure zu verschieben" (Lackner 1996:117), ist eine eindeutige Antwort gegeben worden: „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid würden vermutlich in erster Linie von denjenigen Bevölkerungsgruppen genutzt, die bereits in traditionellen Massenorganisationen aktiv sind, sich der etablierten Beteiligungsformen bedienen, die neueren themenbezogenen Formen politischer Einflußnahme durch die Mitarbeit in Bürgerinitiativen und neuen sozio-politischen Bewegungen nutzen und sich an spontanen Einzelaktionen beteiligen. Die Bevölkerungsgruppen, die bisher abseits vom politischen Leben standen oder sich auf die Stimmabgabe bei Wahlen beschränken, dürften kaum auf die neuen Beteiligungsformen zurückgreifen, um ihre politischen Interessen durchzusetzen." (Gabriel 1997:79)

Es ist daher überraschend, wenn Beilharz (1981) bei seiner Untersuchung baden-württembergischer Bürgerbegehren zu ganz anderen Erkenntnissen kommt. Indem er sich am Schichtungsmodell von Janowitz orientiert, gibt der Autor in einem Fragebogen fünf Schichten (Unterschichten, untere Mittelschicht, mittlere Mittelschicht, Mittelschicht, Oberschichten, vgl. Beilharz 1981:168) vor, denen die Initiatoren eines Bürgerbegehrens vom Beantworter der Fragebogens zugeordnet werden bzw. - wenn sie den Fragebogen selbst beantworten - sich selbst zuordnen. Dabei wird einerseits theoriegemäß festgestellt, daß die Intensität der Beteiligung und das Partizipationsbegehren mit dem sozioökonomischen Status der Gemeindebürger steigen und die sozialen Träger der Bürgerbegehren in hohen Maße die Mittelschichten sind (vgl. Beilharz 1981:158). Umso erstaunlicher ist das Resümee: „Während bei Bürgerinitiativen die mittleren und oberen Mittelschichten dominieren, werden bei Bürgerbegehren auch die Unterschichten und die untere Mittelschicht initiativ." (Beilharz 1981:90) So seien 4% der Initiatoren den Unterschichten, 12% der unteren Mittelschicht, 48% der mittleren Mittelschicht, 30% der oberen Mittelschicht und 6% den Oberschichten zuzuordnen, wobei es je nach „Aktionsbereich" unterschiedliche „Ini-

tiativquoten" gebe: in den Bereichen Schulwesen, Wasserversorgung und Kultur/Sport/Denkmalschutz seien die Arbeiter relativ stark beteiligt, während sie bei den Aktionsbereichen Verfassungsreform, Gebietsreform und Bauplanung mehr politische Apathie als in anderen Gegenstandsbereichen an den Tag legen, „da sie offenbar weniger in der Lage sind, Tatbestände gesteigerter Komplexität informationsmäßig zu verarbeiten bzw. sich genügend Informationen zu verschaffen." (Beilharz 1981:92f., Tab. 6 und 7) Mit 24,5% sei die Mißerfolgsquote derjenigen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die geringste, bei denen auch die sozialen Unterschichten in den Initiativgruppen vertreten sind: „Die exklusiv von Mittel- und Oberschichten getragenen Initiativen finden wenig Resonanz bei Gemeindeverwaltung und Gesamtbürgerschaft, da diese schichtenspezifisch nur wenig diversifizierten Initiativen offenbar nicht als repräsentativ für den Bürgerwillen und daher auch nicht als mehrheitsfähig beurteilt werden." (Beilharz 1981:94) Im Anschluß daran meint auch Lackner, daß die systemisch angelegte Verzerrung zugunsten etablierter Akteure durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid relativiert werden könne (vgl. Lackner 1996:120f.).

Allerdings ist Beilharz´ Studie, wie bereits in Kapitel 1.3 betont, insgesamt mit methodischen Mängeln behaftet, und in dem hier interessierenden Zusammenhang sind die mit der Selbsteinstufung und dem Schichtmodell von Jannowitz verbundenen Probleme (vgl. Bolte/Hradil 1988:201f.) nicht ausreichend berücksichtigt. Es gibt somit bislang keine Widerlegung der Vermutung, daß Bürgerbegehren und -entscheid zusätzliche Instrumente in den Händen der sowieso schon politisch Aktiven sind - aber auch keine Bestätigung. Die Feststellung, daß über die Einstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung auf der kommunalen Ebene nur wenige, unsystematisch erhobene Daten vorliegen (vgl. Gabriel 1997:71), gilt in besonderem Maße bezogen auf die Beteiligungsformen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Daher gibt es auch keinerlei Antworten auf die Frage, ob die mit Hilfe eines Bürgerbegehrens vertretenen Interessen nicht nur Sonderinteressen bestimmter Gruppierungen der Mittel- und Oberschichten sind, sondern auch unterprivilegierten Bevölkerungsteilen zugute kommen, wie das beim Engagement der Bürgerinitiativen beobachtet worden ist (vgl. zum folgenden Thaysen 1982:217-220). Hierbei sind zwar Umweltschutzaktionen insbesondere in verdichteten industriellen Entwicklungsgebieten von Sozialaktiven organisiert und erfolgreicher durchgesetzt worden, die konkrete Nutzung erhaltener Freizeitparks aber - für die sich die Sozialaktiven möglicherweise „nur" aus Sorge um ihre städtische Luftversorgung einsetzen - erfolgt wochenends vornehmlich von jenen, die - weil sie alt und/oder einkommensschwach sind - nicht in die Naherholungsgebiete fahren können. Da die meisten Bürgerinitiativen für den Umweltschutz und sozial-kulturelle Ziele arbeiten, läßt sich die Chance eines durch die Inklusivinteressen in Bürgerinitiativen bewirkten sozialen Ausgleichs erkennen. „Das Inklusivinteresse erscheint als Dividende der sozialen Selektivität von Bürgerinitiativen" (Thaysen 1982:219) Somit ist die These von der sozialen Selektivität der Bürgerinitiativen zwar aufrecht zu erhalten, jedoch nicht zu verabsolutieren. Schließlich ist die mittelständische Selektivität der Initiativen keineswegs gleichzusetzen mit einer entsprechenden Exklusivität der von ihnen vertretenen Interessen.

Erste Erfahrungen aus dem großstädtischen Milieu der Hansestadt Hamburg lassen allerdings im Gegenteil vermuten, daß sich Bürgerbegehren eher „gegen Junkies und Obdachlose, für geschlossene Heime" (taz 28.12.1998) richten[24]. Auch hier gilt, daß die Datenlage noch zu schmal für generalisierbare Aussagen ist.

3.4.3 Aktionsformen

Grundsätzlich lassen sich zwei typische Aktionsformen der Initiatoren von Bürgerbegehren unterscheiden (vgl. Beilharz 1981:110): Aktionen, die geeignet sind, Druck auf die Gemeindeverwaltung als Planungs- bzw. Entscheidungsträger auszuüben (z.B. Einsprüche, Petitionen, Verwaltungsprozesse, Dienstaufsichtsbeschwerden etc.); Aktionen, die darauf gerichtet sind, weitere Initiativbürger bzw. organisierte Koalitionspartner zu gewinnen und deren Adressat die Bürgerschaft ist.

Bei der ersten Gruppe handelt es sich um Aktivitäten, die bereits im Vorfeld eines Bürgerbegehrens einsetzen, um bestimmte Ziele durchzusetzen. Erst wenn diese - auch von Einzelpersonen anzuwendenden - individuellen Beteiligungsverfahren keinen Erfolg zeigen, wird der Weg des Bürgerbegehrens eingeschlagen.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid finden selten unvermittelt und überraschend für den Rat und die Verwaltung statt. Vielmehr gehen ihnen regelmäßig andere Initiativen voraus (vgl. Beilharz 1981:154; Seeger 1988:528).

In Baden-Württemberg wurden in 93,5% der Fälle vor dem jeweiligen Bürgerbegehren andere kollektive Beteiligungsformen ergriffen - etwa Diskussionen in Bürgerversammlungen, das Stellen von Bürgeranträgen und die Aktivitäten von Bürgerinitiativen (vgl. Beilharz 1981:68). In Bayern gab es in 84% der Fälle Aktivitäten vor dem Beginn des Bürgerbegehrens (vgl. Weber 1997:44). In Hessen gingen den meisten Bürgerbegehren andere Aktionsformen voraus, die in 45 % der Fälle sogar mehr als vier verschiedene Formen annahmen, nämlich in drei von vier Fällen Veranstaltungen und Leserbriefe, seltener Eingaben an die Gemeindevertretung (vgl. Rehmet 1997:68).

Insofern scheint die Initiierung eines Bürgerbegehrens die „Ultima Ratio" des Bürgerprotests zu sein. Wenn andere Mittel nicht helfen, wird zu diesem Instrument gegriffen[25].

---

[24] Im Bezirk Billstedt will eine Initiative die Errichtung von Containern für Drogenabhängige verhindern, im Bezirk Eimsbüttel wehren sich die Anlieger gegen eine Fixerstube, im Bezirk Bergedorf fordert eine Initiative die Einführung geschlossener Heime für straffällige Jugendliche (vgl. taz 28.12.1998).

[25] Beispiel Freiberg (Kreis Ludwigsburg): Der Vorsitzende des Bundes der Selbständigen versucht einen Supermarkt mit Hilfe eines Bürgerbegehrens zu stoppen, nach-

Dabei müssen die Initiatoren allerdings damit rechnen, daß sie eine endgültige Niederlage erleiden, indem sich bei der Abstimmung - oder gar schon während der Unterschriftensammlung - herausstellt, daß ihr bisheriger Widerstand einer Minderheitenposition darstellt. Aus Sicht von Bürgerinitiativen kann daher die Initiierung eines Bürgerbegehrens durchaus kontraproduktiv sein: „Kommunalpolitisch gesehen sind Bürgerbegehren in ihrem Verlauf überschaubarer und beherrschbarer als Bürgerinitiativen im freien Raum" (Seeger 1988:517).

Wenn die herkömmlichen Formen der Bürgerbeteiligung nicht zum Erfolg geführt haben und ein Bürgerbegehren eingeleitet wird, müssen die Initiatoren auf sich aufmerksam machen, weitere Bündnispartner gewinnen, für das Begehren werben und die Unterschriftensammlung durchführen. Die Sammlung der Unterschriften als der Haupthürde des Bürgerbegehrens geschieht dabei typischerweise auf eine Art und Weise, die dem Straßenwahlkampf nicht unähnlich ist.

Grundsätzlich bewegt sich die überwiegende Zahl der bürgerschaftlichen Aktivitäten in überkommenen und legalen Formen, Gewalt ist kein Aktionsmuster (vgl. Beilharz 1981:110) Zur Unterstützung der Unterschriftensammlung erfolgen Presseveröffentlichungen, Flugblattaktionen und Versammlungen, gegebenenfalls werden Gutachten und Dokumentationen veröffentlicht, mit denen die Gemeindeparlamente zur Modifikation einmal getroffener Beschlüsse bewegt werden sollen (vgl. Beilharz 1981:111). Dieses Vorgehen kann durchaus zum Erfolg führen: „Je höher der Rationalitätsgrad der Aktionsformen, desto größer ist die Kooperationsbereitschaft zwischen Initiativbürgern und Verwaltung. Mit wachsender Kooperation zwischen Bürgerschaft und Gemeindeverwaltung steigt die Durchsetzbarkeit der Initiativziele." (Beilharz 1981:113)

Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens erhalten keinerlei öffentliche Finanzunterstützung. Sie sind deshalb darauf angewiesen, zur Herstellung von Flugblättern und Plakaten sowie zur Durchführung von Veranstaltungen eigene Mittel bzw. Fremdmittel (Spenden) einzusetzen. In dieser Situation kann die Gefahr bestehen, daß kapitalkräftige Organisationen und Verbände Einfluß auf die Initiatoren ausüben bzw. als Mitinitiatoren eines Bürgerbegehrens auftreten. Um dieser Entwicklung vorzubeugen, ist angeregt worden, stärker parallel zur staatlichen Parteienfinanzierung zu denken und eine staatliche Erstattung vorzusehen, auch wenn sie mit ihrem Antrag in der Abstimmung nicht obsiegt haben. „Hier wäre an Staffelungen zu denken, die beispielsweise für jedes antragsbefürwortende volle 5% über dem Antragsquorum Erstattungspflichten ergäben. Dafür spricht auch, daß unabhängig vom eigentlichen Abstimmungserfolg dem Stimmenverhältnis als solchem weiterreichende beratende Bedeutung zukommen kann." (Kühne 1977:52f.) Ob diese Finanzunterstützung tatsächlich notwendig ist, ist nach den bisherigen Erfahrungen unklar. Denn der in der These vom Einfluß großer und finanzkräftiger Verbände auf

dem die Normenkontrollklage, die er „mit angezettelt" (Stuttgarter Zeitung 1.8.98) hatte, erfolglos war.

Bürgerbegehren unterstellte Zusammenhang zwischen dem Erfolg eines Bürgerbegehrens/-entscheids und dem Einsatz von Geld kann - jedenfalls für Bayern - nicht bestätigt werden: „Ein linearer Zusammenhang zwischen steigendem Geldeinsatz und Erfolg beim Bürgerbegehren kann nicht gezogen werden. Teilweise zeigt sich sogar ein entgegengesetzter Zusammenhang. (...) Evtl. treten die Geldeffekte erst bei einer bestimmten Höhe des investierten Betrages auf." (Weber 1997:67) (Vgl. ausführlicher dazu Kapitel 3.14.3.1)

3.5 Themen und Gegenstände

Die Antwort auf die Frage, welche politischen Themen wie häufig Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden werden, ist in erster Linie davon abhängig, ob ein Bürgerbegehren zu einem bestimmten Thema in einem Bundesland überhaupt möglich[26] und rechtlich zulässig ist. Die Regelungen in den Gemeindeordnungen weichen dabei sehr stark voneinander ab.

Grundsätzlich können Bürgerbegehren, darin sind sich alle Gemeindeordnungen einig, nur über „eine Angelegenheit der Gemeinde" (§ 26,1 GO NW) stattfinden, also über Gegenstände, die in den kommunalen Zuständigkeitsbereich fallen. Bei Gemeindeordnungen, die dem monistischen Modell folgen, sind das „freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben", bei Gemeindeordnungen, die dem dualistischen Aufgabenmodell folgen, sind das „Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises" (vgl. Knemeyer 1997:18). Allgemeine politische Fragen, Resolutionen über verteidigungspolitische Entscheidungen, etc. können nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens werden (vgl. Held u.a. 1995:3). Diese Regelung ist unumstritten und korrespondiert mit der Tatsache, daß auch die kommunalen Vertretungskörperschaften nur Entscheidungskompetenzen bei Aufgaben haben, die zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehören (vgl. Waechter 1993:38).

3.5.1 Negativkatalog

Neben allgemeinpolitischen Themen schließen alle Kommunalverfassungen weitere Gegenstände vom Bürgerentscheid aus, die sie in Form von Negativkatalogen aufzählen. Diese Kataloge haben ihren Schwerpunkt im Bereich der Finanz-, Haushalts- und Personalangelegenheiten (vgl. Knemeyer 1997:19).

Die Negativkataloge der Bundesländer sind nicht deckungsgleich. Der sehr weitgehende nordrhein-westfälische Negativkatalog (nahezu wortgleich der Negativkatalog

[26] Nicht näher beleuchtet werden soll in diesem Zusammenhang die allgemein festzustellende Tendenz, daß kommunale Entscheidungsbefugnisse zunehmend „nach oben", etwa auf Bundes- und EU-Ebene, verlagert werden (vgl. Roth 1993:136).

in Niedersachsen) beispielsweise erklärt als nicht bürgerbegehrensfähig: „die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde, die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte, die Jahresrechnung der Gemeinde und den Jahresabschluß der Eigenbetriebe, Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind, die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten, Angelegenheiten, für die der Rat keine Zuständigkeit hat, Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen oder gegen die guten Sitten verstoßen." (§ 26, Abs.5 GO NW).

Nordrhein-Westfalen zeichnet sich damit durch einen verhältnismäßig weitreichenden Ausnahmekatalog aus. Dies betrifft insbesondere die Ausnahmen, „die eine Entscheidung der Bürger bei umweltrelevanten Vorhaben der Gemeinde oder in Angelegenheiten der Bauleitplanung nicht zulassen. Derartige Ausnahmen kennt z.B. die baden-württembergische Gemeindeordnung nicht". (Fischer 1995:368)

Tatsächlich sind außer in Baden-Württemberg auch in Bayern, Hessen und Sachsen-Anhalt die in Nordrhein-Westfalen ausgeschlossenen Angelegenheiten, die ein Planfeststellungsverfahren oder Bauleitpläne betreffen, einem Bürgerbegehren zugänglich. Dies gilt wiederum nicht für Rheinland-Pfalz. Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind damit die Bundesländer mit den restriktivsten Negativkatalogen (vgl. Muckel 1997:224), während in Hessen, Bayern und Sachsen der Themenausschlußkatalog bundesweit am geringsten ist (vgl. Rehmet 1997:18).

Die bayerische Regelung kann als am wenigsten restriktiv gelten. Hier sind nur Bürgerbegehren über die Haushaltssatzung (einschließlich der Festsetzung der Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer) ausgeschlossen, nicht jedoch über den Haushalt als solchen, über Abgaben, Tarife und Entgelte sowie hinsichtlich Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten (z.B. hinsichtlich der Frage, ob Klage erhoben wird) (vgl. Wegmann 1997:76). Somit sind in Bayern beispielweise Entscheide über die Höhe der Hundesteuer oder über die Staffelung von Gebühren möglich (vgl. Mehr Demokratie in Bayern 1995:26). Zulässig sind hier auch Bürgerbegehren über Verfahren mit förmlicher Beteiligung oder Anhörung, z.B. über die Aufstellung von Flächennutzungsplänen und von Bebauungsplänen (vgl. Wegmann 1997:77). In den Hamburger Bezirken können über alle Angelegenheiten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stattfinden, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann, mit Ausnahme von Personalentscheidungen und Beschlüssen über den Haushalt (vgl. § 8a 1. Bezirksverwaltungsgesetz).

3.5.2 Wichtige Gemeindeangelegenheiten/Positivkatalog

Eine weitere Einschränkung von möglichen Bürgerentscheidsthemen nehmen die Kommunalverfassungen in Baden-Württemberg, Bremerhaven, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vor, indem sie Bürgerbegehren nur für „wichtige Gemeindeangelegenheiten" zulassen. Was eine wichtige Gemeindeangelegenheit ist, listen sie (außer Hessen und Thüringen) in sogenannten „Positivkatalogen" auf. Der baden-württembergische Positivkatalog beispielsweise enthält folgende Themen: „die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist, die Änderung von Gemeindegrenzen und Landkreisgrenzen, die Einführung und Aufhebung der unechten Teilortswahl, die Einführung und Aufhebung der Bezirksverfassung und die Einführung und die Aufhebung der Ortschaftsverfassung" (§ 21, Abs. 1 GO BaWü). In anderen Bundesländern werden zusätzlich und/oder stattdessen „Namensänderungen" und „die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht" (§ 20 KommVerf MeVo, § 16g,1 GO SchlH) aufgelistet.

Im Positivkatalog des § 21 Abs.1 Pkt.1 der baden-württembergischen Gemeindeordnung werden insbesondere „öffentliche Einrichtungen" zu möglichen Gegenständen von Bürgerbegehren erklärt. Dies sind Einrichtungen, „die von der Gemeinde zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wohls ihrer Einwohner geschaffen werden, und die von allen Einwohnern, soweit sie ein Bedürfnis und ein Interesse daran haben, nach gleichen Grundsätzen benutzt werden können." (Beilharz 1981:26) Es muß sich um eine „benutzungsorientierte Maßnahme" (Seeger 1988:521) handeln. Bei dieser darf sowohl über das „Ob", als auch über das „Wie", „Wo" und „Wann" der Errichtung entschieden werden (vgl. Seeger 1988:520f.). Nicht zu den öffentlichen Einrichtungen gehören einmalige Veranstaltungen (Ausstellungen, Messen), Kindergärten in einem Ortsteil, der Neubau von Rathäusern (vgl. Wehling 1995:6)[27].

In einigen Bundesländern können die Räte und Kreistage in der Hauptsatzung festlegen, „was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt" (§ 20,1 GO BaWü, auch § 17a GemO RhlPf). In den Fällen, wo ein Bürgerbegehren über eine Angelegenheit stattfindet, die weder im Negativ- noch im Positivkatalog aufgeführt ist, muß der Gemeinderat im Einzelfall entscheiden, ob es sich um eine wichtige Angelegenheit handelt[28]. Ein Bürgerentscheid kann dann nur stattfinden, wenn die

---

[27] So sind unzulässig gewesen: der Rathausneubau in Wüstenrot, die Erweiterung des Westhafens in Hagnau am Bodensee, die Stellungnahme zum Bau der Nordtangente in Karlsruhe, die Errichtung der Sonderdeponie Billigheim, die Verlegung des Maimarktes in Mannheim, die Umgestaltung des Rathausplatzes in Vöhrenbach (Schwarzwald) (vgl. Wehling 1992:134).

[28] Typische Themen sind in diesem Fall: Beitritt zu Zweckverbänden, die für den Bau und Betrieb öffentlicher Einrichtungen gebildet werden, Anschluß an Versorgungs-

Angelegenheit durch einen Beschluß der Mehrheit aller Gemeinderatsmitglieder in die Hauptsatzung aufgenommen worden ist (vgl. Seeger 1988:520).

Keine klaren Aussagen liegen dazu vor, wie oft das in Baden-Württemberg geschieht. Beilharz zufolge wird von der Möglichkeit „wenig Gebrauch gemacht, denn einerseits sind nicht alle potentiell 'wichtigen Angelegenheiten' antizipierbar, wie auch andererseits die Kommunalparlamente sich wohl nicht das Gesetz des Handelns in kommunalpolitisch bedeutsamen Entscheidungsbereichen durch eine erweiterte Hauptsatzung nehmen lassen wollen." (Beilharz 1981:24f.) Demgegenüber stellt Wehling fest, dies „geschieht auch häufig aus der Einsicht von Bürgermeister und Gemeinderat heraus, daß man vielleicht doch in einer hochstrittigen Angelegenheit die Bürgerinnen und Bürger das letzte Wort sprechen lassen sollte." (Wehling 1995:10) Ein Rechtsanspruch auf Aufnahme einer Angelegenheit als wichtig in die Hauptsatzung besteht indes nicht (vgl. Seeger 1988:520). Die „Filterungsbefugnis des Gemeinderats (...) kann zu dem unbefriedigenden Ergebnis führen, daß in einer Gemeinde ein Bürgerentscheid nicht zustandekommt, der in der Nachbargemeinde in der gleichen Angelegenheit stattfindet." (Seeger 1988:530)

3.5.3 Diskussion

Am Negativ- und/oder Positivkatalog scheitern in allen Bundesländern eine Vielzahl von Bürgerbegehren.

In Baden-Württemberg waren zwischen 1956 und 1978 55,5% der unzulässigen Bürgerbegehren dies deswegen, weil das Begehren keine „wichtige Gemeindeangelegenheit" betraf und 7,4% weil Gegenstand des Begehrens „keine öffentliche Einrichtung" war (vgl. Beilharz 1981:77). Wehling spricht für den Zeitraum von 1976 bis 1988 von 28 von 109 Bürgerbegehren, die keine wichtige Gemeindeangelegenheit waren (vgl. Wehling 1991:129), Tronsberg berichtet von „etwa zwei Fünftel" (Tronsberg 1993:134). In Hessen lag der Anteil der wegen Themenausschluß zulässigen Bürgerbegehren bei 19,4% (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:12). In Niedersachsen fiel in vier von neun unzulässigen Bürgerbegehren das Thema unter den Negativkatalog (vgl. Thiele 1998:76). In Nordrhein-Westfalen waren „rund 30% deshalb unzulässig, weil sie sich auf ein Thema bezogen, welches der Landtag aus dem Anwendungsbereich der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide herausgenommen hat." (Hofmann 1997b:339)

Bei einem Vergleich der hessischen mit der rheinland-pfälzischen Praxis ist festgestellt worden, daß in Rheinland-Pfalz ca. die Hälfte aller hessischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wegen Themenausschluß nicht möglich bzw. zulässig gewesen wäre (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:10).

---

und Verkehrsunternehmen anderer Gemeinden, Stellungnahmen zu Planungsvorhaben anderer Träger, Verfügung über Gemeindevermögen, Entscheidung über den Erlaß von Satzungen (vgl. Seeger 1988:520).

Angesichts dieser hohen Zahl von Unzulässigkeiten aufgrund der Negativkataloge wird in der Literatur kontrovers über den Sinn und Zweck bestimmter Ausschlußtatbestände diskutiert.

In Frage gestellt wird die in einigen Gemeindeordnungen gewählte Formulierung „wichtige Gemeindeangelegenheit". Bei ihr handelt es sich um eine Formel, die nicht nur mögliche Bürgerentscheidsthemen einschränkt, sondern darüber hinaus ein „fast völlig konturlose(r) unbestimmte(r) Rechtsbegriff" (Hofmann 1997:159) ist, der „nicht unerhebliche Auslegungsschwierigkeiten" (Seeger 1988:519) bereitet und daher häufig Anlaß für Rechtsstreitigkeiten bietet. Ob ein Gemeindeangelegenheit als „wichtig" angesehen werden kann, unterliegt im allgemeinen einem Ermessensspielraum, „der von den planenden Gemeindeverwaltungen restriktiv, von den planungsbetroffenen Bürgern extensiv interpretiert wird." (Beilharz 1981:25) Mayer sieht hier eine Kluft zwischen Rechtsempfinden und Rechtsnorm. „Wäre den Initiatoren dieser Bürgerbegehren die Unzulässigkeit des Begehrens bewußt gewesen, hätten sie sicherlich häufig von einer Einleitung und der damit verbundenen Mühe und Arbeit abgesehen." (Mayer 1992:12)

Wehling plädiert deshalb dafür, neu zu definieren, was eine „wichtige Gemeindeangelegenheit" ist und fragt rhetorisch: „Spricht eigentlich viel dagegen, nahezu alle Selbstverwaltungsangelegenheiten für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid freizugeben?" (Wehling 1991:131) Schließlich werde schon dadurch, daß sich für eine bestimmte Angelegenheit eine hohe Zahl von Bürger mobilisieren lasse, deutlich, daß den Bürgern diese Angelegenheit wichtig sei. Auch Hofmann betont, daß eine Angelegenheit, für die immerhin ca. 10% der Bürger oder mehr eine Unterschrift leisten, schon allein deshalb als „wichtig" anzusehen ist, ohne daß dies einer weiteren deklaratorischen Feststellung bedürfte (vgl. Hofmann 1997a:159). Demgegenüber spricht sich Seeger für die Beibehaltung des Positivkatalogs aus, denn dessen Streichung „würde zu einer Inflation von Bürgerentscheiden führen und somit die Kompetenz des Gemeinderates zu einer beschränkenden Auswahl beeinträchtigen." (Seeger 1988:524)

Dennoch verzichten andere Gemeindeordnungen auf diese Beschränkung. In Nordrhein-Westfalen ist die im Gesetzentwurf der Landesregierung noch vorgesehene Formulierung „wichtig" ausdrücklich wegen der dargestellten Problematik gestrichen worden (vgl. Kapitel 5.1).

Die restriktive Fassung des Negativkatalogs in Bezug auf Bau- und Planungsthemen in Nordrhein-Westfalen, die es nicht in Hessen und Baden-Württemberg gibt (vgl. Hofmann 1997:160), ist damit begründet worden, „daß sich die Öffentlichkeit in der Gemeinde nicht zweimal - möglicherweise sogar widersprüchlich - mit derselben Angelegenheit befassen solle, einmal im förmlichen Verwaltungsverfahren und zum anderen in der Beteiligungsform des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids." (Fischer 1995:367)

Hofmann hält diese Regelung für „vertretbar", weil „es mißlich wäre, wenn zu ein und demselben Vorhaben zwei partizipative Verfahrensformen zu gegenläufigen

Stellungnahmen führen würden" (Hofmann 1997a:160), und es im übrigen darum gehe, „eine Dominanz partikular-egoistischer Sichtweisen zu verhindern und die Möglichkeit raumrelevanter bzw. gemeindeübergreifender Entscheidungen weiterhin zu gewährleisten." (Hofmann 1997:160) Die rheinland-pfälzische Landesregierung hält den Ausschluß von Bauleitplänen und Planfeststellungsverfahren für gerechtfertigt, „weil es sich hierbei um Verwaltungsverfahren handelt, in denen öffentliche und private Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen sind und über vorgetragene Einwänden zu entscheiden ist. Auf Grund der Komplexität dieser Entscheidungen können sie nicht sinnvoll in der Form einer „Ja" oder „Nein" zu beantwortenden Frage dem Bürgerentscheid unterstellt werden. Andererseits gewährleisten diese Verfahren selbst, insbesondere das Bauleitplanverfahren, bereits eine angemessene Bürgerbeteiligung." (LT- Dr. 12/2796:71)

Demgegenüber weist Fischer darauf hin, daß „diese Begründung verkennt (oder verschleiert), daß die Entscheidung einer Gemeinde für ein von ihr selbst zu verwirklichendes Vorhaben (z.B. die Errichtung einer Müllverbrennungsanlage, der Bau einer Umgehungsstraße) nicht identisch ist mit der Entscheidung über die planungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Vorhabens im Rahmen des Planfeststellungs- oder eines anderen förmlichen Verwaltungsverfahrens. Das Bürgerbegehren würde darauf abzielen, an Stelle des Rates grundsätzlich über das Für oder Wider eines Vorhabens zu entscheiden, während die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens sichern soll, daß bei der Entscheidung über die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens Einwände Einzelner berücksichtigt werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfüllt demnach ganz unterschiedliche Zwekke, weshalb der Begriff der „Öffentlichkeit" in förmlichen Verwaltungsverfahren auch nicht identisch ist mit 'Bürgerschaft'." (Fischer 1995:367) Ähnlich sieht auch Muckel den Unterschied zwischen einem Planfeststellungsverfahren und einem Bürgerentscheid: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Planfeststellungsverfahren soll lediglich sicherstellen, daß bei der Entscheidung über die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens Einwände Einzelner berücksichtigt werden. Das Bürgerbegehren soll demgegenüber eine grundsätzliche Entscheidung über das Für und Wider des Projekts herbeiführen." (Muckel 1997:226) Tatsächlich komme es beim Bürgerbegehren nicht darauf an, „ob der Bürger durch eine bestimmte Maßnahme der Verwaltung einen rechtlichen Nachteil erleidet. Er wird nach seiner Meinung gefragt, ganz gleich, auf welcher Grundlage er sie gebildet hat." (Muckel 1997:226)

Angesichts dieses Streits wäre ein Blick auf die Praxis derjenigen Bundesländer hilfreich, die den hier diskutierten Themenausschluß nicht kennen. Soweit ersichtlich, liegen jedoch keine Erkenntnisse darüber vor, ob und inwiefern sich Bürgerbegehren und Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren gewissermaßen „in die Quere gekommen" sind. Immerhin verteidigt Seeger mit Blick auf Baden-Württemberg die Zulässigkeit von Bürgerbegehren zu Stellungnahmen der Gemeinde zu Planungen und Vorhaben anderer Träger mit dem Hinweis, daß „die gemeindlichen und bürgerschaftlichen Belange sehr stark berührt werden können. Sie sind nicht wegen mangelnder Vollziehbarkeit, oder weil sie bei einem sondergesetzlichen Beteiligungsverfahren überflüssig wären, auszuschließen." (Seeger 1988:530f.)

Der Ausschluß der Haushaltspläne aus dem Kreis der Bürgerbegehrensangelegenheiten ist in Deutschland im Wesentlichen unstrittig und wird häufig damit erklärt, daß ansonsten durch einen Bürgerentscheid die Einheit des Haushaltes gesprengt und damit die demokratische Verantwortlichkeit aufgelöst werden könnte; außerdem sei der Haushaltsplan für den Bürger schwer zu durchschauen (vgl. Waechter 1993:155). Auch Muckel, der ansonsten für eine Lockerung der restriktiven nordrhein-westfälischen Regelung plädiert, ist der Ansicht, daß der Ausschließungstatbestand „Haushalt" sachgerecht erscheint, „weil die Bürger ganz überwiegend nicht über die Kenntnisse verfügen, um einen Haushalt aufstellen oder einen vom Rat aufgestellten Haushalt inhaltlich bewerten zu können." (Muckel 1997:226) Wehling spricht demgegenüber ironisch davon, man unterstelle den Bürgern schlicht Inkompetenz, „nach dem Motto: Wenn die Gemeinderatsmitglieder schon den Haushalt nicht durchschauen können, um wieviel weniger dann die Bürger." (Wehling 1995:5)

Aus ähnlichen Gründen sind auch Kommunalabgaben Bestandteil der Negativkataloge. Der baden-württenbergische Gesetzgeber war der Ansicht, daß zu befürchten sei, die Bürgerschaft würde Steuern und Abgaben in gemeinwirtschaftlich nicht vertretbaren Umfange senken (vgl. Beilharz 1981:21). D.h. man fürchtet, die Bürger wollten möglichst wenig zahlen und brächten damit die Gemeindefinanzen durcheinander (vgl. Wehling 1995:5). Demgegenüber spricht sich Muckel dafür aus, Bürgerbegehren über Kommunalabgaben dann zuzulassen, wenn ein Kostendekkungsvorschlag gemacht werden muß: „Wenn nämlich die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens an einen Kostendeckungsvorschlag geknüpft wird, besteht kein Grund, Kommunalabgaben in den Negativkatalog aufzunehmen." (Muckel 1997:227)

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß in Bayern beispielweise Entscheide über die Höhe der Hundesteuer oder über die Staffelung von Gebühren möglich sind (vgl. Mehr Demokratie in Bayern 1995:26). Auch in der Schweiz wird die Zulässigkeit von Abstimmungen über Abgaben gänzlich anders gesehen. Dort sind insbesondere Finanzfragen, wie der kommunalen Haushalt (die Jahresrechnung), Steuerbewilligungen, die Aufnahme von Krediten, der Verkauf von kommunalem Grund und Boden und die Bewilligung außerordentlicher Ausgaben Gegenstand von Volksabstimmungen (Finanzreferenda) (vgl. Windhoff-Héretier 1981:139), was allenfalls zu einer sparsameren Haushaltsführung geführt habe (vgl. Wehling 1995:5).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß dort, wo die Negativliste sehr restriktiv gefaßt ist, Sachbereiche, die regelmäßig von großer Bedeutung für die Kommunalpolitik sind, dem Bürgerbegehren nicht zugänglich sind (vgl. Muckel 1997:224). Insbesondere dort, wo Bau- und Planungsangelegenheiten ausgeschlossen werden, handelt es sich um Angelegenheiten, „für die Bürger sich in besonderem Maße interessieren." (Muckel 1997:224) Seeger ist zuzustimmen, wenn er feststellt, daß Bürgerbegehren und -entscheid nur dann sinnvoll erscheinen, „wenn sie sich auf kommunalpolitische Gestaltungsentscheidungen mit hoher Betroffenheit der Bürger beziehen." (Seeger 1988:535) Das sind aber genau die Themen, die in den

meisten Negativkatalogen enthalten sind: Bauleitplan- und Planfeststellungsverfahren sowie Kommunalabgaben.

Ausschlußkataloge schränken „den Möglichkeitsspielraum eines Akteurs hinsichtlich der betroffenen Themen stark ein." (Weber 1997:23) Initiierungsbedingung für ein Bürgerbegehren ist seine rechtliche Zulässigkeit. Wenn der Gegenstand im Negativkatalog der jeweiligen Gemeindeordnung aufgeführt ist, hat das in der Regel auf die Initiatoren eine abschreckende Wirkung, so daß sie auf das Begehren verzichten. Unzulässige Themen werden daher - von Ausnahmen abgesehen[29] - gar nicht erst gestartet.

Tatsächlich wird die Häufigkeit von Bürgerbegehren wesentlich durch den Themenausschlußkatalog beeinflußt (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:9). Eine Untersuchung über den Zusammenhang zwischen den Negativkatalogen und der Häufigkeit von Bürgerbegehren in vier Bundesländern, kommt zu dem Ergebnis, daß sich die Reihenfolge hinsichtlich des Schwierigkeitsgrades - Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg - in der Anwendungshäufigkeit widerspiegelt: „Bayern weist pro Jahr die meisten Verfahren auf, Baden-Württemberg die wenigsten; Hessen und Nordrhein-Westfalen liegen in der Mitte." (Weber 1997:48).[30]

Allerdings kann der Wertung des nordrhein-westfälischen Negativkatalogs „als eine restriktive Regelung (...), die der unmittelbaren Demokratie auf kommunaler Ebene keinen Raum läßt" (Muckel 1997:225) nicht gefolgt werden - dazu finden auch hier zu viele Bürgerentscheide statt.

3.5.4 Häufigkeit einzelner Abstimmungsgegenstände

Erkenntnisse darüber, welche Themen in der Praxis Gegenstand von Bürgerbegehren und -entscheid werden, müssen immer vor dem Hintergrund betrachtet werden, daß nicht alle Themen in jedem Land bürgerbegehrensfähig sind. Vergleiche sind daher nur äußerst eingeschränkt möglich. Es existieren somit keine einheitlichen Kategorisierungen.

---

[29] Beispiel Ulm: hier wurde bewußt ein unzulässiges Bürgerbegehren gegen eine Müllverbrennungsanlage gestartet, um auf den Rat Druck auszuüben (vgl. Weber 1997:23).

[30] „Bei etwa gleicher Anzahl relevanter Gebietskörperschaften weist Nordrhein-Westfalen trotz schwierigerer Verfahrensbedingungen eine häufigere Anwendung als Hessen auf. Dies kann unter Umständen damit erklärt werden, daß in den einwohnerstärkeren Gebietskörperschaften Nordrhein-Westfalens mehr Problemdruck und Handlungsbedarf entstehen." (Weber 1997:49). Möglicherweise geht Weber hier von einer falschen Voraussetzung aus; die höhere Zahl von Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen kann auch daher rühren, daß dort, anders als in Hessen, Bürgerbegehren auf Stadtbezirks- und Kreisebene möglich sind.

Während Schiller zunächst die bis 1995 in Hessen durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in vier große Bereiche zusammenfaßt (öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen, Verkehrsprojekte, Bauprojekte/Flächennutzungs- und Bebauungspläne, Wirtschafts- und Entsorgungsprojekte) (vgl. Schiller 1995:3), trennt er später die Wirtschafts- von den Entsorgungsprojekten und führt eine Residualkategorie „sonstiges" ein (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:9). Weber hält diese Einteilung für eine Vermischung von Form- mit Inhaltsprinzipien, da der Zugriff auf Bebauungspläne häufig die für Initiatoren gegebene Möglichkeit sei, auf Verkehrs- und Bauprojekte Einfluß zu nehmen. „In diesen Fällen geben Bebauungspläne nur die Form an, das inhaltliche Ziel wird durch das entsprechende Projekt ausgefüllt." (Weber 1997:37) Seeger ordnet die von ihm betrachteten baden-württembergischen Bürgerentscheide in sieben Kategorien ein: Standort von Einrichtungen, Planung und Bau von Einrichtungen, Erweiterung oder Erhaltung von Einrichtungen, Planungen, Stellungnahme zu Maßnahmen anderer Träger, Verkehrsmaßnahmen, sonstige Maßnahmen (vgl. Seeger 1988:525/526).[31] Im Archiv von „Mehr Demokratie" wird für die Untersuchung der bayerischen Bürgerbegehren die Kategorisierung „öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen; Verkehrsprojekte, Flächennutzungs- und Bebauungspläne, Entsorgungsprojekte, private Bauprojekte, Gebühren und Abgaben, sonstige Fragen" gewählt (vgl. Weber 1997:37). Weber schlägt vor, die Themengebiete nach übergreifenden Gesichtspunkten zusammenzufassen, wobei ein solcher Gesichtspunkt die Frage nach der Umweltrelevanz von Gegenständen sein kann (vgl. Weber 1997:37) Bei seiner Analyse von 201 Bürgerbegehren in Bayern kommt er zu dem Ergebnis, daß 42,8% (86) von ihnen umweltrelevant gewesen seien, d.h. ein umweltschützendes bzw. umweltschädigendes Ziel verfolgten. Diese Quote steige von 31,5% in Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern kontinuierlich auf 73,7% in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern (vgl. Weber 1997:54f.). „Dieser Zusammenhang erklärt unter anderem, warum die Anwendungshäufigkeit in einwohnerstarken Gebietskörperschaften zunimmt. In Städten und Landkreisen treten mehr Umweltprobleme auf, die sich auf Landkreisebene und in den kreisfreien Städten im Bereich der Abfallentsorgung und in den Städten im Bereich Verkehr äußern." (Weber 1997:54)

Alle diese Kategorisierungen stoßen auf zwei Probleme. Zunächst ist grundsätzlich festzuhalten, daß es äußerst schwierig ist, aus der inhaltlichen Einteilung der Gegenstände eine theoretisch fundierte Ableitung von regelmäßig auftretenden Handlungen vorzunehmen, da die Zielsetzung der Abstimmenden bekannt sein muß (vgl. Weber 1997:37). Tatsächlich ist genau diese Absicht nicht immer klar. Die Kenntnis des Abstimmungsgegenstandes, selbst der Abstimmungsfrage, ist nicht immer ausreichend, ein Bürgerbegehren eindeutig einer bestimmten Kategorie zuzuordnen. Darüber hinaus zeigt ein Blick in die Negativ- und Positivkataloge der Gemeindeordnungen, daß einige Kategorien in manchen Bundesländern nicht ausgefüllt werden kön-

---

[31] Diese Einteilung ist kaum brauchbar, da nicht klar ist, was beispielweise der Unterschied zwischen „Planung und Bau von Einrichtungen" und „Planungen" ist.

nen, da die entsprechenden Gegenstände (Flächennutzungs- und Bebauungspläne, Gebühren und Abgaben) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht zugänglich sind.

Trotz dieser einschränkenden Vorbemerkungen sollen die bislang vorliegenden Erkenntnisse aus den Bundesländern referiert werden.

In Baden-Württemberg sind sieben „Aktionsbereiche" identifiziert worden, in denen zwischen 1956 und 1978 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide stattgefunden haben (vgl. Tabelle 8). In der Regel handelt es sich hierbei um „die auch für Bürgerinitiativen typischen, räumlich, zeitlich und sachlich begrenzten Problembereiche." (Beilharz 1981:74) In den ersten Jahren wurde ein Großteil der Bürgerentscheide im Zusammenhang mit der Gebietsreform initiiert, um den territorialen Bestand entweder zu erhalten oder um das reformerische Konzept des Gesetzgebers zu modifizieren. Diese Bürgerentscheide waren vorrangig ein Kommunikationsproblem zwischen staatlicher Planungsinstanz und kommunalem Subsystem (vgl. Beilharz 1981:27-28). In den letzten Jahren haben zu Fragen der Gemeindeverfassung und der Gebietsreform keine Bürgerbegehren und -entscheide mehr stattgefunden, sondern es sind Themen wie Planungen, Umweltschutz und öffentliche Einrichtungen in den Mittelpunkt gerückt (vgl. Seeger 1988:528).

Tabelle 8: Bürgerbegehrensthemen in Baden-Württemberg

Thema	Erläuterung	Häufigkeit
Verfassungsform	Frage nach der Einführung der Bezirksverfassung oder der Bürgermeisterverfassung	25,3%
Gebietsreform	Frage nach der Tatsache und dem Umfang der Gemeindegrenzziehung;	26,4%
Schulwesen	Festlegung bestimmter Schularten, Errichtung von Schulgebäuden, Zusammenfassung von Nachbarschulen, Auslagerung von Schulklassen in Nachbarschulen;	12,6%
Straßenbau und Verkehrswesen	nur Bürgerbegehren, kein Bürgerentscheid, weil keine Zulässigkeit gegeben war;	3,4%
Wasserversorgung	Frage nach der Erschließung und Nutzung eigener Wasserquellen bzw. nach dem Zusammenschluß von Zweckverbänden;	11,5%
Bauplanung und Sanierungsmaßnahmen	(F) und (G) gehören zusammen, weil der Widerstand gegen bestimmte Planungs- und Sanierungsmaßnahmen auf der Motivation beruhte, bestimmte Stadt- und Landschaftsbilder bzw. Kulturdenkmäler zu erhalten;	10,3%
Kultur, Sport, Denkmalschutz		6,9%
Umweltschutz	Wyhl: gegen den Verkauf eines Grundstücks zur Errichtung eines Kernkraftwerkes	1 Fall
Sonstige		3,4%

(aus: Beilharz 1981:72-74)

Betrachtet man die Zeiträume 1956-1975 und 1976-1989, so gilt, daß sich der Schwerpunkt der Bürgerentscheide von den Fragen der kommunalen Gebietsreform mit ihren Anhängseln der Namensfragen, des Verlaufs von Gemeindegrenzen usw. verlagert hat zu der Frage, ob öffentliche Einrichtungen eingerichtet werden und wie sie betrieben werden sollen (vgl. Schindler-Clausner 1992:168). Neuere Zahlen lassen die Feststellung zu, daß nunmehr Hauptgegenstände mit Abstand Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Bau von Stadt- oder Gemeindehallen, Sport- und Freizeiteinrichtungen, gefolgt von anderen öffentlichen Einrichtungen waren und einen großen Anteil Entscheidungen über Straßenplanungen und sonstige Verkehrseinrichtungen einnahmen. Dagegen erlangten Bürgerentscheide über Gesetzesänderungen und die innergemeindliche Gliederung (unechte Teilortswahl, Bezirksverfassung, Ortschaftsverfassung) nur selten Bedeutung (vgl. Tronsberg 1993:135). Somit lassen sich in Baden-Württemberg deutliche Themenkonjunkturen ableiten: „Waren es in den siebziger Jahren noch Probleme, die mit der kommunalen Verwaltungs- und Gebietsreform zusammenhingen und solche, die sich auf Bebauungsplanung beziehungsweise Sanierungsmaßnahmen bezogen, so sind heute Investitionsmaßnahmen und Straßenbaumaßnahmen führend sowie Probleme, die leicht mit dem Umweltschutz in Verbindung gebracht werden können." (Naßmacher 1997:456)

Die Themen der bayerischen Bürgerbegehren verteilen sich wie in Tabelle 9 dargestellt.

Tabelle 9: Bürgerbegehrensthemen in Bayern

Themenbereich	Anzahl
Bauleitpläne	15,1%
Verkehrsprojekte	31,4%
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	24,2%
Entsorgungsprojekte (Müll, Wasser)	10,7%
Einzelne private Bauprojekte	7,4%
Sonstige	6,2%
Gebühren, Abgaben	5%

(vgl. Seipel/Mayer 1997:150)

Die hessischen Bürgerbegehren sind wie in Tabelle 10 dargestellt klassifiziert worden. Ingesamt läßt sich für Hessen festhalten, daß die Praxis durch ein weitgefächertes Spektrum an Themen, Verlaufsmustern und Ergebnissen geprägt war (vgl. Schiller/Mittendorf/ Rehmet 1998:2), das ähnlich wie in Bayern groß war (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:8). Im Übrigen ist für Hessen ein Zusammenhang zwischen Themenbereich und Initiatoren dergestalt beobachtet worden, daß Parteien überdurchschnittlich häufig in den Bereichen Verkehr (35%; Durchschnitt: 17%) und Entsorgung (20%; Durchschnitt: 12%) aktiv waren (vgl. Rehmet 1997:84).

Tabelle 10: Bürgerbegehrensthemen in Hessen

Thema	Erläuterung	1993-97	1993-98
öffentliche Infrastruktur- und Versorgungsmaßnahmen	z.B. Bäder, Bürgerhäuser	30,1%	30%
Wirtschaftsprojekte	z.B. Gewerbegebiete	25,3%	22%
Entsorgungsprojekte	z.B. Müll, Deponien	12%	10%
Wohngebietsprojekte	z.B. Neubaugebiete	9,6%	8%
Verkehrsprojekte	z.B. Straßen	15,7%	17%
Hauptsatzung	vor allem Anzahl hauptamtlicher Magistratsmitglieder	(nicht ausgewiesen)	7%
sonstiges	z.B. Ortsbeiräte	7,2%	6%

(vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:8 und 1998:8, jeweils Tabelle 4)

Für Schleswig-Holstein ist die Beobachtung gemacht worden, daß bei den Bürgerbegehren sowohl Investitionsmaßnahmen der Städte, zum Beispiel Bau eines Radweges oder einer Stadthalle/eines Theaters, als auch Verkehrsprobleme im Mittelpunkt standen (vgl. Naßmacher 1997:453). Schwerpunkte waren Investitionsvorhaben, die zum Teil mit Umweltschutz in Verbindung zu bringen sind (Wasserversorgung/Entsorgungsangelegenheiten); aber auch Maßnahmen zur Verkehrsführung und Standortfragen (vgl. Naßmacher 1997:453). In den neuen Ländern war „die Mehrzahl der bis 1994 durchgeführten Bürgerentscheide auf die Gebietsreform bezogen" (Naßmacher 1997:455). Die im ersten Jahr in Niedersachen durchgeführten Bürgerbegehren befaßten sich schwerpunktmäßig mit Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, mit Schulträgerproblemen und diversen Baumaßnahmen (vgl. Thiele 1998:76) Für Nordrhein-Westfalen ist auf der Grundlage einer Aufstellung des Innenministeriums festgestellt worden, daß sich rund 30% der Bürgerbegehren um Verkehrsthemen, 20% um schulische Angelegenheiten und weitere 30% um gemeindliche Einrichtungen, davon allein mehr als die Hälfte um Schwimmbäder, drehten (vgl. Hofmann 1997b:342).

3.5.5 Ausrichtung von Bürgerbegehren

Noch keinerlei empirisch gesicherte Daten liegen zu der Frage vor, wie sich die Themen, die Gegenstand eines Bürgerbegehrens werden können, in die Palette der verschiedenen politischen Richtungen einordnen lassen. Erschwerend kommt hinzu, daß es „bisher noch keinen objektiven allgemein anerkannten Maßstab für die Einteilung von Bürgerinitiativen (und dadurch auch von Bürgerbegehren, A.P.) als progressiv oder reaktionär (...) gibt und ihn wahrscheinlich auch nie geben wird bzw. kann." (Beilharz 1981:138) Zur Frage, ob Initiatoren eines Bürgerbegehrens eher konservativ oder eher fortschrittlich eingestellt sind, lassen sich derzeit nur Plausibilitäten formulieren.

So ist angesichts der Tatsache, daß die Mehrzahl der Bürgerbegehren kassierend ist, also bestehende Gemeinderatsbeschlüsse in Frage stellt, nicht zu erwarten, daß mit Bürgerbegehren neue Themen auf die politische Agenda gesetzt werden. Tatsächlich haben sie „eher eine beharrende Tendenz" (Naßmacher 1997:456): Sie wenden sich gegen die Schließung vorhandener Einrichtungen und wollen, daß Vermögensbestände nicht verkauft oder umgenutzt werden sollen.

Das heißt jedoch nicht, daß nicht für alte Themen neue Lösungsvorschläge gemacht werden. So haben in Hessen „in nahezu allen Fällen die Initiatorengruppen alternative Lösungsmöglichkeiten und eigene Vorstellungen" (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:16) präsentiert. Auch in Baden-Württemberg verfolgten über drei Viertel der Bürgerbegehren im Planungsbereich entweder ein eigenes Konzept (44,3%) oder bewegten sich im Rahmen einer bestehenden Planung der Gemeindeorgane (32,7%). Nur 23% der Bürgerbegehren beschränkten sich auf die reine Negation eines von den Gemeindeorganen präsentierten Planungskonzepts (vgl. Beilharz 1981:140). Andere Autoren haben in Baden-Württemberg einen „gewissen Wertkonservatismus" (Wehling 1995:10) festgestellt, der sich zum einen in einer finanziellen Zurückhaltung bei der Beschlußfassung ausdrückt: „Die Bürger und Bürgerinnen sind im Schnitt sparsamer, zurückhaltender im Geldausgeben als ihre gewählten Vertreter." (Wehling 1995:10) Zum anderen kann der Wertkonservatismus an Versuchen zur Besitzstandswahrung festgemacht werden: Gemeindeverwaltungen und -räte neigen „schneller dazu, etwas abzureißen und neu zu bauen, auch wenn es sich um historische Bausubstanz handelt, die eine Bürgerinitiative erhalten sehen und als Kulturzentrum genutzt wissen möchte. Auch den (Aus-)Verkauf von Gemeindebesitz nehmen die Bürger nicht so leicht hin, ebenso wenig die Veräußerung liebgewonnener Einrichtungen zugunsten kapitalkräftiger Interessenten (Kaufhaus- oder Hotelbau). Auf der gleichen Linie scheint mir auch zu liegen, wenn Bürger verhindern, daß die Gemeinde ihre Anteile an einem Energieversorgungsunternehmen verkauft." (Wehling 1995:10f.)

Die Probleme einer Zuordnung von Bürgerbegehren zu bestimmten politischen Tendenzen sollen im Folgenden anhand einer Antwort der nordrhein-westfälischen Landesregierung auf eine Anfrage der CDU-Fraktion zur Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zwischen 1994 und Mai 1996 (vgl. Lt.-Drs. 12/910, eigene Berechnungen) und einem Blick auf verschiedene nordrhein-westfälische Bürgerbegehren illustriert werden[32].

---

[32] Vgl. Paust 1997:49-56. Eine Schwierigkeit liegt darin, daß sich die Themen, die Gegenstand der Bürgerbegehren wurden, aufgrund der stichwortartigen Angaben nicht immer eindeutig zuordnen lassen. Ging es z.B. bei dem Bürgerbegehren zum „Erhalt des Bürgerhauses anstatt Errichtung einer Grundschule" um die Bewahrung des Bürgerhauses oder die Verhinderung der Schule? Im Folgenden ist dieser Fall dem Themenfeld „Schule" zugeordnet.

Die allermeisten von der Landesregierung dokumentierten Bürgerbegehren (17 = 37%) bezogen sich auf Verkehrsfragen. Es ging um Parkraumbewirtschaftung, Aufstellung von Parkuhren, Fußgängerzonen, Sperrung von Straßen und Plätzen für den Autoverkehr. Die vorgelegten Daten erlauben keine Aussage darüber, ob die Bürger hier eher Pro oder eher Kontra Auto entschieden haben. Ein Blick auf die in Presseartikeln etwas ausführlicher dokumentierten Fälle zeigt ein uneinheitliches Bild. In einem Fall (Versmold, vgl. BAG-Handelsmagazin 4/1995:31) ging es um eine Sperrung der Innenstadt für den Autoverkehr; das Begehren wurde mit 4.076 zu 3.103 Stimmen abgelehnt. In einem anderen Fall (Telgte, vgl. BAG-Handelsmagazin 8/1995:30f.) ging es um die Schaffung einer Fußgängerzone; das Begehren war mit 3.800 zu 2.400 Stimmen erfolgreich. Eindeutig pro Auto war der erste erfolgreiche Bürgerentscheid in einer nordrhein-westfälischen Großstadt am 4.2.1996 in Remscheid (vgl. zum Folgenden Müller 1996). Ca. 91.000 Bürgerinnen und Bürger stimmten ab über die Frage „Das Parkraummanagementkonzept (PARAMAKO) soll (entgegen dem Beschluß des Rates der Stadt Remscheid vom 10.7.1995) in Lennep nicht eingeführt werden." Es ging darum, ob in einem Stadtteil von Remscheid Parkplätze bewirtschaftet, d.h. mit Parkuhren bzw. Parkscheinpflicht versehen werden sollten oder nicht. Hiergegen richtete sich ein Bürgerbegehren mit dem Wortlaut: „Wir (...) beantragen, anstelle des Rates der Stadt Remscheid über die Einführung des Parkraummanagementkonzepts (PARAMAKO) in Lennep zu entscheiden (§ 26 GO NW). Das Bürgerbegehren soll die Frage klären, ob PARAMAKO in Lennep entsprechend des Ratsbeschlusses vom 10.7.1995 eingeführt werden soll." Dieses Bürgerbegehren unterzeichneten 11.252 Bürgerinnen und Bürger, womit das Quorum von 8671 Unterschriften deutlich überschritten wurde. Da die von den Organisatoren des Bürgerbegehrens gewählte Formulierung keine Frage im Sinne der Gemeindeordnung war, wählte der Rat, nachdem er dem Bürgerbegehren inhaltlich nicht gefolgt war, die eingangs zitierte Formulierung. Obwohl es keine Möglichkeit der Briefabstimmung und nur ein Wahllokal pro Wahlbezirk gab, beteiligten sich 28.594 von 91.150 Stimmberechtigten an der Abstimmung; mit Ja stimmten 26.555 (= 29%). Damit war das 25%-Quorum deutlich überschritten.

Weiterhin bezog sich eine Vielzahl der von der Landesregierung dokumentierten Bürgerbegehren (15 = 30%) auf die öffentlichen Einrichtungen Schwimmbäder und Schulen. Im ersten Fall ging es fast durchgängig um den Erhalt von Bädern. Bei den Schulen ging es um die Verhinderung von Gesamtschulen und um Standortentscheidungen für Schulbauten. Hier wird man vorsichtig einen konservativen Hintergrund der Bürgerbegehren konstatieren können: Erhalt von Bestehendem und Verhinderung von Neuerungen. Das bestätigt ein Blick auf das bislang spektakulärste Bürgerbegehren gegen die Errichtung einer Gesamtschule in Münster (vgl. Kohl/Obszerninks 1996, Landtag NW, Plenarprotokoll 12/40: 3201B-3213D, Alternative Kommunalpolitik 1/1997:26f., Pressemeldungen). In Münster hatte der Rat mit rot-grüner Mehrheit im Juni 1996 beschlossen, zwei bestehende Schulen zugunsten einer Gesamtschule zu schließen. Die betroffenen Eltern organisierten dagegen mit Unterstützung von CDU und FDP ein Bürgerbegehren mit dem Wortlaut: „Sind Sie für den Erhalt der Fürstenberg-Hauptschule und der Fürstin-von-Gallitzin-Realschule in Münster und gegen den Ratsbeschluß zur Errichtung einer städtischen Gesamtschule an diesen Standorten?" Nachdem bei der Unterschriftensammlung das Quorum von rund 21.000 mit knapp 44.000 Unterschriften um mehr als das Doppelte überschritten worden war, erklärte der Rat das Begehren für zulässig und beraumte den Bürgerentscheid für den 17. November 1996 an. Wenige Wochen vor diesem Termin erklärte der nordrhein-westfälische Innenminister das Begehren für unzulässig und wies den Regierungspräsidenten an, den städtischen Zulässigkeitsbeschluß aufzuheben. Seiner Meinung nach verstieß das Bürgerbegehren gegen das Schulverwaltungsgesetz, das 112 Eltern das Recht einräumt, eine Gesamtschule zu verlangen. Diese Einschätzung wurde vom Oberverwaltungsgericht Münster verworfen. Das Gericht vertrat die Ansicht, es sei nicht klar, ob tatsächlich genügend Eltern eine Gesamtschule fordern, da eine Bedürfnisfeststellung noch nicht erfolgt sei. Das Gericht folgte daher dem Antrag der Stadt Münster und erklärte die Aufhebungsverfügung für rechtswidrig, so daß der Bürgerentscheid stattfinden konnte. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 34% sprachen sich 57.000 Bürgerinnen und Bürger für den Erhalt der Schulen und damit gegen die Gesamtschule aus, was einem Quorum von 28% entsprach.

Mit Fragen zu Wirtschaftsthemen im weitesten Sinne waren 7 (= 14%) der von der Landesregierung dokumentierten Bürgerbegehren befaßt. Hier ging es um die Beteiligung an der Energieversorgung, Verkäufe städtischen Eigentums an Investoren, Arbeitsplätze. Die Daten erlauben keine Bewertung der politischen Tendenz. Das gilt auch nach einem Blick auf den Fall Erkrath. Hier beschloß die Ratsmehrheit von SPD und Bündnisgrünen Mitte November 1995 die Übernahme des städtischen Stromnetzes durch die Stadtwerke ohne eine Beteiligung der Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerke (RWE) (vgl. Pressemeldungen und städtische Unterlagen). Begründet wurde dies mit der dadurch gegebenen Möglichkeit, umwelt- und energiepolitische Entscheidungen zu treffen, die sonst nicht getroffen werden könnten. Gegen den Beschluß organisierten CDU und FDP mit Unterstützung des RWE ein Bürgerbegehren mit dem Wortlaut: „Sind Sie dafür, daß die Übernahme des Stromnetzes nur mit einer RWE-Minderheitsbeteiligung (24,9%) erfolgen soll?" Ihr Ziel war, die RWE-Beteiligung zu ermöglichen, weil das ca. 20 Mio. DM in die städtischen Kassen bringen würde. Das nötige Quorum von 4.000 Unterschriften wurde mit 6.994 gültigen Unterschriften deutlich überschritten. Da der Rat zwar die Zulässigkeit feststellte, dem Begehren aber inhaltlich nicht folgen wollte, fand am 28. April 1996 der Bürgerentscheid statt. An der Abstimmung, bei der keine Briefabstimmung möglich war, beteiligten sich 12.056 von 36.785 Stimmberechtigten; davon stimmten 9.145 mit Ja (24,86%) und 2.883 mit Nein. Damit verfehlte der Entscheid das erforderliche Quorum um 51 Stimmen.

Je drei (=6%) der von der Landesregierung dokumentierten Bürgerbegehren befaßten sich mit Fragen der Abfallwirtschaft (gegen Müllverbrennungsanlagen bzw. Mülltransporte) und der Gemeindeorganisation (Beibehaltung bzw. Abschaffung der Doppelspitze). Ein Bürgerentscheid aus diesem Themenfeld fand am 15.Dezember 1996 in Mönchengladbach statt (vgl. WZ 12.12.1996/16.12. 1996; RP 16.12. 1996). Hier wurde über das künftige Müllabfuhrsystem abgestimmt. Die Ratsmehrheit aus CDU

und „Unabhängigen Sozialen Demokraten" wollte Müllgefäße von 60, 80, 120 und 240 Litern einführen, während Umweltverbände sowie SPD, FDP und Bündnisgrüne die bislang eingesetzten kleineren Gefäße von 25, 30 und 50 Litern erhalten wollten. Das Bürgerbegehren war mit mehr als 60.000 Unterschriften, der Bürgerentscheid mit einem sensationellen Quorum von 45% (92.989 Ja-Stimmen von 203.584 Stimmberechtigten) erfolgreich. Auch hier scheint es den Bürgern um den Erhalt des Status quo gegangen zu sein.

Die übrigen beiden Bürgerbegehren befaßten sich mit dem Bau einer Begegnungsstätte und der Aufstellung eines Telekom-Sendemastes - in beiden Fällen, die unzulässig waren - lassen die vorliegenden Daten keine Aussage über die Tendenz der Begehren zu.

3.6 Einleitungsquorum

Ein Bürgerbegehren ist nur dann zulässig, so schreiben alle Gemeindeordnungen vor, wenn eine Mindestanzahl von Unterschriften vorgelegt wird. Dieses „Einleitungsquorum" reicht von

- 2% (Hamburg in Bezirken mit mehr als 300.000 Einwohnern) bzw. 3% (Hamburg in Bezirken mit weniger als 300.000 Einwohnern) über
- 10% (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein),
- 15% (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen) bis
- 20% (Bremen, Thüringen).

In Sachsen ist möglich, daß der Gemeinderat durch eine Regelung in der Hauptsatzung das Einleitungsquorum auf bis zu 5% senkt[33].

Abweichend von dem pauschalen Quorum legen einige Gemeindeordnungen bestimmte Höchstgrenzen für Gemeindegrößenklassen fest (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt).

In Mecklenburg-Vorpommern liegt das Quorum in Städten unter 100.000 Einwohnern bei 10% und Städten über 100.000 bei 7.500 Unterschriften.

In Nordrhein-Westfalen wird noch feiner differenziert[34]:

„Das Bürgerbegehren muß von mindestens zehn vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein. Ausreichend sind jedoch in Gemeinden

- bis 50.000 Einwohnern 4.000 Unterschriften,

[33] Von dieser Möglichkeit haben etwa Dresden und Leipzig Gebrauch gemacht, nicht aber Chemnitz (vgl. Freie Presse 16.9.1998).

[34] Ähnlich die Abstufungen für die Stadtbezirks- und die Kreisebene.

- mit mehr als 50.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 100.000 Einwohnern 6.000 Unterschriften
- mit mehr als 100.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 250.000 Einwohnern 12.000 Unterschriften
- mit mehr als 250.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 500.000 Einwohnern 24.000 Unterschriften
- mit mehr als 500.000 Einwohnern 48.000 Unterschriften." (§ 26 Abs. 4 GO NW)

Bayern hat grundsätzlich ein gestaffeltes Quorum[35]:

Einwohner der Gemeinde	Quorum
bis 10.000	10%
bis 20.000	9%
bis 30.000	8%
bis 50.000	7%
bis 100.000	6%
bis 500.000	5%
über 500.000	3%

Die „degressive Staffelung bei zunehmender Gemeindegröße" (Knemeyer 1997:21) wird damit begründet, daß „in Städten erheblich größeren Zuschnitts es erfahrungsgemäß überproportional schwer ist, evtl. Bürger zu gemeinschaftlichem Handeln im Sinne einer Antragstellung zu motivieren" (Held 1995:3, vgl. auch Muckel 1997:224). In Köln würde die 10%-Regelung die Notwendigkeit bedeuten, 67.248 Unterschriften zu sammeln; aufgrund der Staffelung der Höchstzahlen sind 48.000 ausreichend (vgl. Hofmann 1997:160).

Die uneinheitliche Regelung der Größenklassen und der Zahl der Mindestunterschriften führt dazu, daß im Vergleich mit Bayern das Quorum in Nordrhein-Westfalen immer noch sehr hoch ist. In Bayern „muß das Bürgerbegehren in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern nur von 3% der Wahlberechtigten unterstützt werden. In Köln wären demnach nicht 48.000 sondern lediglich rund 20.200 Unterschriften erforderlich." (Muckel 1997:226)

In Baden-Württemberg scheiterten 5 von 109 Bürgerbegehren (1976 bis 1988; vgl. Wehling 1991:129) bzw. 3,7% (vgl. Beilharz 1981:78) daran, daß die nötigen Unterschriften nicht rechtzeitig beigebracht werden konnten; in Nordrhein-Westfalen lag der Wert bei 7% (vgl. Hofmann 1997b:339), in Hessen bei 29% (vgl. Schiller/Rehmet/Mittendorf 1998:12) bzw. 9% (vgl. Rehmet 1997:69); dort betrug die durchschnittlich erreichte Unterschriftenquote 16,8% (vgl. Rehmet 1997:69).

[35] Ähnlich die Abstufungen für die Landkreisebene.

Inwiefern diese Zahlen das ganze Ausmaß der am Einleitungsquorum gescheiterten Bürgerbegehren erfassen, ist äußert unklar. Wenn Beilharz feststellt, daß „das differenzierte Quorum der für die Unterstützung der Bürgerbegehrens nötigen Unterschriften kein gravierendes Hindernis" (Beilharz 1981:78) ist, so übersieht er, daß Organisatoren immer dann darauf verzichten, die gesammelten Unterschriften einzureichen, wenn sie erkennen, daß sie das Quorum nicht erreicht haben. Daher erfassen die offiziellen Statistiken nur diejenigen Fälle, bei denen erst die Auszählung durch die Behörden eine zu geringe Zahl von Unterstützungsunterschriften nachgewiesen hat. Nicht bekannt ist die Dunkelziffer derjenigen Bürgerbegehren, die gar nicht erst eingereicht wurden.

Es liegen bislang keinerlei Erkenntnisse darüber vor, warum Bürgerinnen und Bürger ein Bürgerbegehren unterschreiben oder dies nicht tun. „Eine derartige Analyse müßte Individualdaten erheben und könnte sich an einem individuellen Nutzenkonzept anlehnen. Zentral dürfte die Frage nach der Informiertheit sein; beachtet werden sollten auch 'Trittbrettfahrerverhalten' bei guter Informiertheit als Erklärung für Nicht-Unterschreiben." (Rehmet 1997:73)

Denkbar ist, daß manche Unterschrift geleistet wird in Unkenntnis des beantragten Sachverhaltes, als Folge sozialen Drucks oder aus dem Wunsch heraus, eine Angelegenheit zur Abstimmung zu stellen, ohne sich mit dem Begehren inhaltlich zu identifizieren. So könnten „viele unterschreiben, ohne zu wissen, worum es genau geht, dem Nachbarn zuliebe usw." oder „Bürger unterschreiben, um ihre Ruhe zu haben (...), um unbeliebte Grundstückeigentümer auszubremsen" oder Unterschriften werden „mit unwahren Argumenten" und „teilweise Falschdarstellungen" gewonnen (Bewertungen von Teilnehmern eines Seminars zum bayerischen Bürgerentscheid, zit.n. Knemeyer 1996:106). Das würde erklären, warum in einigen Fällen ein Bürgerbegehren mehr Unterstützung durch Unterschriftsleistende erhalten hat, als der ihm nachfolgende Entscheid Zustimmung durch Abstimmende[36]. Allerdings könnte dies auch eine Folge des „Abstimmungskampfes" sein (vgl. dazu 3.11.2).

Es kann vermutet werden, daß ein Bürgerbegehren im Wesentlichen aus drei Gründen an einer zu geringen Unterstützung scheitert: (a) das Thema des Bürgerbegehrens trifft bei der Bevölkerung nicht auf die erhoffte Resonanz, die Bevölkerung läßt sich nicht mobilisieren; (b) die Verantwortlichen des Bürgerbegehrens bringen nicht die organisatorische Kraft auf, die nötigen Unterschriften im vorgeschriebenen Zeitraum zu sammeln; (c) bei einem kassierenden Begehren rufen die Angegriffenen (Verwaltung und/oder Mehrheitsfraktion) dazu auf, die Unterschriftensammlung zu boykottieren.

(a) Ein Bürgerbegehren wird immer dann keinen Erfolg haben, wenn die begehrte Angelegenheit keinen Widerhall in der Bevölkerung findet. Die Organisatoren eines Bürgerbegehrens scheitern am Quorum, wenn das Thema auf ein zu geringes Interesse bei den Bürgerinnen und Bürgern stößt. Dabei kann das geringe Interesse darin begründet sein, daß sich Bürger von der angesprochenen Thematik nicht betroffen fühlen, es kann aber auch daran liegen, daß sie von dem Bürgerbegehren und der Möglichkeit, ihre Unterschrift zu leisten, keine Kenntnis erlangt haben.

[36] Beispiel Lübeck: ein Bürgerbegehren erreichte mehr als 26.000 Unterschriften, beim Bürgerentscheid stimmten nur 24.000 Bürger für das Anliegen (vgl.Stock 1991).

(b) Wenn die Initiatoren eines Bürgerbegehrens die nötigen Unterschriften für ihr Anliegen nicht beibringen können, kann das auch daran liegen, daß die Zeit zur Unterschriftensammlung nicht ausreicht, denn „die Sammlung von 200.000 Unterschriften verursacht mehr Kosten (Ressourcenverbrauch) als die Sammlung von 100.000." (Weber 1997:24) Tatsächlich ist es in vielen Fällen den Organisatoren eines Bürgerbegehrens nicht möglich, in der kurzen Zeit, die ihnen die Gemeindeordnungen einräumen, die benötigten Unterschriften zu sammeln - das gilt insbesondere für größere Städte (vgl. Muckel 1997:224).

(c) Denkbar ist schließlich auch, daß durch Boykottaufrufe oder Ausübung sozialen Drucks Bürgerinnen und Bürger davon abgehalten werden, ein Bürgerbegehren zu unterschreiben. So ist in Baden-Württemberg festgestellt worden, „daß bei Bürgerbegehren, die gegen die Interessen der Verwaltung initiiert werden, allermeist Vereine als verlängerter Arm des Bürgermeisters bzw. Gemeinderates die Opposition gegen das Bürgerbegehren tragen und organisieren." (Beilharz 1981:125) Insbesondere in kleinen Kommunen mit einem überschaubaren Gemeinwesen kann auf diese Weise eine Unterschriftsleistung verhindert werden.

Höchst plausibel - aber im Einzelnen kaum untersucht - ist die Überlegung, daß ein Bürgerbegehren umso eher am Einleitungsquorum scheitert, je kürzer die Zeit ist, die für die Sammlung der Unterschriften zur Verfügung steht und je größer die Stadt ist (d.h. je mehr Unterschriften gesammelt werden müssen). Dementsprechend ist in Hessen beobachtet worden, daß die Unterschriftensammlung desto länger dauert und das Einleitungsquorum desto knapper erreicht wird, je größer die Gemeinde ist (vgl. Rehmet 1997:71). Das mag daran liegen, daß „es in größeren Städten 'Kommunikations- und Organisationsprobleme' gibt" (Rehmet 1997:71) und es in großen Kommunen entschieden schwerer ist, einen vergleichbaren Prozentsatz für eine wie auch immer geartete Aktivität (sei es Bürgerentscheid oder Bürgerbegehren) zu gewinnen (vgl. zum folgenden Obst 1993:4-5.). Drei Gründe sind dafür offenbar ausschlaggebend: erstens ist es in großen Kommunen schwierig, Organisationsstrukturen aufzubauen, die alle Stadtteile und Schichten der Bürger in gleicher Weise ansprechen; zweitens scheint es eine Art ehernes Gesetz zu geben, wonach politische Initiativen, sei es in Groß-, Klein- oder Mittelstädten immer ungefähr die gleiche personelle Größe besitzen; drittens ist die Überschaubarkeit der kommunalen Verhältnisse bei kleineren Gemeinden besser als in Großstädten; entsprechend ist ein größeres Interesse an der Kommunalpolitik in kleinen Gemeinden festzustellen.

Die Notwendigkeit eines Einleitungsquorums ist grundsätzlich unbestritten. In der Begründung zum Gesetzentwurf des bayerischen Volksbegehrens zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid heißt es dazu: „Diese Quoren gewährleisten, daß nur Fragen des allgemeinen Interesses zum Bürgerentscheid kommen." (zit.n.Seipel/Mayer 1997:195) Das Quorum läßt sich damit begründen, „daß der

relativ komplizierte Prozeß eines Bürgerentscheides nicht von jeder kleinen Minderheit angestoßen wird, sondern nur nach Überwindung einer gewissen Relevanzschwelle eine bestimmte Position verfahrensrechtliches Gehör finden, d.h. ihre Meinung zur Abstimmung stellen soll." (Obst 1993:6)

Strittig ist jedoch die Höhe des Quorums, bei dessen Festsetzung zwei Aspekte zu berücksichtigen sind: „es darf grundsätzlich nicht zu niedrig sein, denn die Aufgabe des Quorums ist, ein Filter dafür zu sein, daß nur Fragen, die wirklich Allgemeininteresse besitzen, zur Abstimmung kommen, um so einer „Inflation" von Abstimmungen vorzubeugen und vor einem rein „privat-orientierten" Gebrauch zu bewahren; andererseits darf das Quorum nicht zu hoch sein, denn es muß ja erreichbar sein und sollte nicht dazu dienen, Bürgerbegehren zu verunmöglichen." (Mayer 1992:17)

Da im Ausland ein niedrigeres Quorum als ausreichend angesehen wird (USA: zwischen 3 und 15%: Schweizer Kantone: durchschnittlich 2,8%; vgl. Mayer 1992:17), ist für Deutschland die Forderung aufgestellt worden, das Quorum auf ca. 5% festzulegen (vgl. Mayer 1992:17): „Für Parlamente ist diese 'Relevanzschwelle' mit 5% festgelegt, d.h. eine Partei, welche die 5%-Hürde überspringt, kann ihre Position im Parlament darlegen. Berücksichtigt man dies, gibt es keine Rechtfertigung, gerade bei direktdemokratischen Verfahren die 'Relevanzschwelle' höher anzusetzen." (Obst 1993:6)

Die in einigen Ländern praktizierte Größenklasseneinteilung entschärft die starren 15%- und 20%-Quoren, verursacht jedoch neue Ungerechtigkeiten: „Wie bei jeder mit Stichzahlen arbeitenden Regelung verbleiben im Grenzbereich gewisse Fragezeichen, so bedeutet die jetzige Regelung, daß die Bürger in einer Stadt mit 500.000 Einwohnern 24.000 Unterschriften, in einer mit 510.000 Einwohnern aber schon das Doppelte, nämlich 48.000 Unterschriften gewinnen müssen." (Held 1995:3) Andererseits müssen in einer Stadt mit 500.000 Einwohnern nicht mehr Unterschriften vorgelegt werden, als in knapp einer halb so großen Stadt mit 251.000 Einwohner: in beiden Fällen reichen 24.000 Unterschriften aus. Wegen des Problems einer Stichzahlregelung in den Grenzbereichen, erscheint es erwägenswert, „ob eine Regelung mit kleinstufig fallendem Prozentsatz hier nicht zu feiner abgestimmten Lösungen führen könnte." (Hofmann 1997:160)

Aber auch eine weitergehende Modifikation des starren Einleitungsquorums für große Kommunen wird vorgeschlagen: „In Gemeinden oder Bezirken mit nicht mehr als 100.000 Einwohnern sinkt das Quorum beginnend bei 1.000 Einwohnern von 14% mit je 1.000 zusätzlichen Einwohnern um je 0,1%, jedoch nicht unter 7%. In Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern sinkt das Quorum beginnend mit 100.000 Einwohnern von 7% mit je 10.000 zusätzlichen Einwohnern um je 1%, jedoch nicht unter 5%. Der Gemeinderat ist ermächtigt, in der Hauptsatzung absolute Höchstgrenzen für die Quoren festzulegen, jedoch dürfen diese die in diesem Absatz festgelegten Quoren nicht übersteigen." (Obst 1993:5f.)[37]

Diese Vorschläge haben sich bislang nur dort durchsetzen können, wo die Initiative „Mehr Demokratie" die Regelungen per Volksbegehren durchsetzen konnte: in Bayern und in Hamburg. Dort wo die Landtage die Normen festlegten, sind die Einleitungsquoren restriktiver.

3.7 Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Ein Bürgerentscheid findet nur dann statt, wenn das vorangegangene Bürgerbegehren zulässig ist[38]. Die Zulässigkeitsprüfung bezieht sich einerseits auf die formelle Zulässigkeit, d.h. darauf, ob das Einleitungsquorum erreicht ist und die formalen Voraussetzungen (Schriftlichkeit, Begründung, Finanzierungsvorschlag) erfüllt sind und andererseits auf die materielle Zulässigkeit, d.h. auf die Frage, ob der Gegenstand des Bürgerbegehrens überhaupt bürgerbegehrensfähig ist und nicht unter den Negativkatalog fallt bzw. keine „wichtige Gemeindeangelegenheit" darstellt. Diese Prüfung erfolgt in fast allen Bundesländern durch den Rat (Niedersachsen: Verwaltungsausschuß) bzw. den Kreistag. Die schleswig-holsteinische Gemeindeordnung hat die Zulässigkeitsentscheidung dem Rat entzogen und der Kommunalaufsicht übertragen; in Hamburg entscheidet das Bezirksamt; in Mecklenburg-Vorpommern muß die Prüfung im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde erfolgen.

Die Entscheidung des Rates, ob das Bürgerbegehren zulässig ist, muß entweder innerhalb von zwei (Bayern) bis drei Monaten (Bremerhaven) oder „unverzüglich" (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland) getroffen werden. Welcher Zeitraum darunter zu verstehen ist, ist unbestimmt. Ebenso ist - jedenfalls in Nordrhein-Westfalen - nicht festgelegt, daß die Zulässigkeitsentscheidung und die Entscheidung über Folgen oder Nichtfolgen des Begehrens in der gleichen Sitzung getroffen werden müssen. Denkbar sind hier zwei zeitlich weit auseinanderliegende Sitzungen. Dabei kann der Rat „versucht sein, den die Frist in Lauf setzenden Beschluß, daß er dem Begehren nicht entspreche, hinauszuzögern. Er mag sich dabei der nicht immer unbegründeten Hoffnung hingeben, daß mit zunehmendem zeitlichen Abstand das Interesse der Bürger an der fraglichen Angelegenheit nachläßt und die Erfolgsaussichten für den Bürgerentscheid schlechter werden." (Muckel 1997:225) Darüber, ob und inwieweit diese Strategie tatsächlich eingeschlagen wird, liegen keine empirischen Erkenntnisse vor.

---

[37] Die Notwendigkeit eines solchen abgestuften Quorums wird am Beispiel eines Bürgerbegehrens in Essen deutlich, bei dem den Organisatoren genau 39 Stimmen am Quorum von 46.778 Unterschriften fehlten (vgl. AKP 6/1998:8).

[38] Es folgt allerdings nicht jedem erfolgreichen Bürgerbegehren ein Bürgerentscheid, siehe dazu Kapitel 3.8.

Bei der Zulässigkeitsprüfung gibt es keinerlei Ermessens- oder Beurteilungsspielraum: „Sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben, muß der Rat die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellen; sind sie nicht gegeben, muß der Rat die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellen." (Schneider/Scheerbarth 1995: 10) Da die Aufsichtsbehörde einen Bürgerentscheid aufheben kann, wenn er geltendes Recht verletzt, handelt es sich bei der Zulässigkeitsprüfung des Rates um eine „präventive Rechtmäßigkeitskontrolle" (Danwitz 1996:136). Zwar gibt es bei der Zulässigkeitsfeststellung keinen Ermessens-, jedoch sehr oft einen weiten Interpretationsspielraum. Während relativ leicht festzustellen ist, ob das Einleitungsquorum erreicht wurde, und ob die Erfordernisse Schriftlichkeit und Begründung erfüllt sind, ist die Frage, ob der Finanzierungsvorschlag ausreicht, und vor allem, ob der Gegenstand überhaupt bürgerbegehrensfähig ist, häufig zwischen den Initiatoren und der jeweiligen Prüfungsinstanz strittig. Dort wo die Gegenstände von Bürgerbegehren in Positiv- und/oder Negativkatalogen geregelt sind, gibt es einen „Entscheidungsbereich, der von den planenden Gemeindeverwaltungen restriktiv, von den planungsbetroffenen Bürgern extensiv interpretiert wird." (Beilharz 1981:25) Es ist leicht einzusehen und aus Leserbriefen geschlußfolgert worden, daß es dort, wo Bürgerbegehren an formalen Erfordernissen scheiterten, zu Enttäuschungen und Frustrationseffekten kommt (vgl. Schiller/Mittendorf/ Rehmet 1997:12).

Für Baden-Württemberg liegen für unterschiedliche Zeiträume unterschiedliche Daten zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren vor:

- 1956 bis 1978: 30,7% aller Bürgerbegehren (vgl. Beilharz 1981:77),
- 1976 bis 1988: 60 von 109 Bürgerbegehren (vgl. Wehling 1991:129),
- 1956 und 1988: 83 von 161 Bürgerbegehren (vgl. Wehling 1991:129),
- 1956 bis 1992: 99 von 197 (vgl. Naßmacher 1997:452),
- 1976 bis 1997: 49% aller Bürgerbegehren (vgl. Hofmann 1997b:338).

In Hessen waren 31 von 100 Bürgerbegehren unzulässig (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:12). In Niedersachsen waren im ersten Jahr neun von 17 Bürgerbegehren unzulässig (vgl. Thiele 1998:76) In Nordrhein-Westfalen waren vom Inkrafttreten des Gesetzes bis 1997 41% unzulässig (vgl. Hofmann 1997b:338), bzw. zwischen Oktober 1994 und Mai 1996 19 von 50 Bürgerbegehren (vgl. Lt.-Drs. 12/910). Weber spricht für Nordrhein-Westfalen von einer Unzulässigkeitsquote von 42,6% (vgl. Weber 1997:85). Für Bayern sind 19,2% (vgl. Seipel/Mayer 1997:149) bzw. 32,4% unzulässige Bürgerbegehren (vgl. Weber 1997:85) gezählt worden. Für alle Bundesländer „kalkuliert" Danwitz eine „Unzulässigkeitsquote" für in Höhe von 40% (vgl. Danwitz 1996:135). Die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist dabei unabhängig von der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune (vgl. Weber 1997:86).

Wenn ein Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wird, muß das nicht immer mit Fehlern und Unzulänglichkeiten der Organisatoren zusammenhängen, bei denen „fehlende Erfahrungen zu Anlaufschwierigkeiten im organisatorischen Bereich" (Muckel 1997:224) geführt haben mögen, sondern kann auch an einer restriktiven

Rechtsprechung liegen oder daran, daß seitens der Verwaltung sehr penibel nach möglichen Mängeln gesucht wird (vgl. Behnke 1996:115).

3.7.1 Rechtsschutz

Hat die Prüfungsinstanz die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens verneint, steht den Organisatoren der Weg zur Kommunalaufsicht bzw. der Rechtsweg offen.

Über den Rechtsschutz im Falle einer Unzulässigkeitsentscheidung sind in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt ausdrückliche Regelungen getroffen. So kann in Baden-Württemberg jeder Unterzeichner gegen die Zurückweisung eines Antrags auf einen Bürgerentscheid Anfechtungs- und Verpflichtungsklage erheben (vgl. Seeger 1988:522; Fischer 1995:369). Das nordrhein-westfälische Recht enthält eine solche Regelung nicht. Dennoch kann auch hier der Rechtsweg beschritten werden. Der Nicht-Zulässigkeits-Beschluß ist ein belastender Verwaltungsakt i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG NW. Gegen ihn können die Vertretungsberechtigten - und nur sie - Widerspruch einlegen. Wird der Widerspruch abgelehnt, können sie eine Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs.1 VwGO erheben mit dem Ziel, den Rat zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu verpflichten (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 13.2.1998, in: Kommunalpraxis 7-8/1998:50). In Rheinland-Pfalz können laut OVG Koblenz die Initiatoren eines Bürgerbegehrens gegen den Gemeinderat eine Feststellungsklage einreichen (vgl. KommBlätter 7/1997:593). In Baden-Württemberg ist der Rechtsweg mittlerweile sooft eingeschlagen worden, daß dort eine umfangreiche Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte existiert. Das hat insbesondere zu einer Klarstellung der Frage geführt, was eine „wichtige Gemeindeangelegenheit" bzw. eine „öffentliche Einrichtung" ist (vgl. Beilharz 1981:25-28).

In knapp der Hälfte (48,1%) der in Baden-Württemberg zwischen 1956 und 1978 vom Gemeinderat für unzulässig erklärten Bürgerbegehren wurden Rechtsmittel eingelegt: in 29,6% der Fälle bei der unteren Rechtsaufsichtsbehörde, in 14,8% beim Verwaltungsgericht. Aber nur in 7,7% aller Widerspruchsverfahren wurde die Entscheidung des Gemeinderates revidiert (vgl. Beilharz 1981: 78). Seeger bezeichnet daher die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshof „als institutionsfreundlich" (Seeger 1988: 529). In Hessen wurde auf 31 Unzulässigkeitsfeststellungen mit neun Klagen und fünf neuen Begehren reagiert, die zu vier Bürgerentscheiden führten, von denen drei erfolgreich waren und einer am Quorum scheiterte; einmal wurde das Anliegen von der Gemeinde übernommen (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:12). Proteste oder Klagen gab es in den Gemeinden, „in denen die Gemeindevertretung de facto häufig einen gewissen Entscheidungsspielraum hatte, da z.B. unterschiedliche Rechtsgutachten vorlagen oder der Begriff des 'mangelhaften Kostendeckungsvorschlags' interpretierbar war." (Schiller/ Mittendorf/Rehmet 1998:12) In Bayern folgten aus 66 Unzulässigkeitserklärungen 23 Klagen, von denen 7 zugunsten

der Organisatoren und 15 zugunsten der Kommune ausgingen (vgl. Weber 1997:85f.)[39].

3.7.2 Diskussion

In fast allen Bundesländern muß das Bürgerbegehren durch den „Selektionsfilter" Gemeinderat (Beilharz 1981:78). Angesichts des konfliktorischen Charakters der meistens kassierenden Bürgerbegehren stellt sich die Frage, ob hier nicht das am wenigsten geeignete Gremium gewählt wurde, schließlich wird vom Gemeinderat verlangt, über die Zulässigkeit eines Begehrens zu entscheiden, mit dem gegen ihn selbst vorgegangen werden soll. So meint von Arnim, daß der Rat „nicht immer ganz neutral sein dürfte, wenn es um die Frage geht, ob die Bürgerschaft unmittelbar, also sozusagen am Rat vorbei, eine Entscheidung treffen darf." (von Arnim 1990:86) Ähnlich sieht es Muckel, wenn er feststellt: „Niemand steht seinen eigenen Entscheidungen völlig objektiv und unabhängig gegenüber. Die Mitglieder des Gemeinderates werden sich von ihren politischen Überzeugungen nicht gänzlich lösen können" und daraus folgert, „der Gemeinderat verfügt, da er den Wunsch der Bürger nicht unvoreingenommen gegenübersteht, nicht über die besten Voraussetzungen zur Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens." (Muckel 1997:225) Beide plädieren deshalb dafür, nach dem schleswig-holsteinischen Modell die Kommunalaufsicht entscheiden zu lassen. „Die norddeutsche Regelung hat den Vorteil, daß nicht eine streitbefangene Partei über eine reine Rechtsfrage entscheidet. Denn der Gemeinderat beschäftigt sich erst mit der Zulassung des Begehrens, nachdem er die Durchführung der geforderten Maßnahme abgelehnt hat. In dieser oft emotionsbeladenen Atmosphäre kann die Rechtsaufsichtsbehörde, fern dem lokalen Geschehen, ruhiger entscheiden." (Hager 1993:120) Danwitz gar empfiehlt, die Zulässigkeitsentscheidung unmittelbar der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu übertragen (vgl. Danwitz 1996:136).

Diese Einschätzungen klingen zunächst plausibel, allerdings gibt es keinerlei empirischen Belege für eine restriktive Zulässigkeitsentscheidung durch Räte und Kreistage.

Im Gegenteil ist in Nordrhein-Westfalen „die Tendenz der Ratsmitglieder bzw. der Ratsmehrheiten (beobachtet worden), auch als unzulässig zu erachtende Gegenstände des Bürgerbegehrens gleichwohl als zulässig anzusehen und der Verwaltung bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten dann die Rolle zu überlassen, die Konsequenzen in Form einer Beanstandung zu ziehen." (Eildienst Städtetag NW 5/1996:101) Als Beispiel dafür gilt die Entscheidung des Kölner Stadtrates, ein Bürgerbegehren gegen das Abfallwirtschaftskonzept trotz Beanstandung durch den Oberstadtdirektor zweimal für zulässig zu erklären (vgl. Ritgen 1997:30). Schiller/Mittendorf/Rehmet berichten aus der hessischen Stadt Butzbach (Wetteraukreis), in der die Gemeindevertretung

[39] Für die Kommunen ist das Prozeßrisiko gering, da beim Bayerischen Städtetag eine Rechtsschutzversicherung besteht (vgl. Weber 1997:86).

ein Bürgerbegehren für zulässig erklärte, der Bürgermeister zweimal Widerspruch einlegte und die Gemeindevertretung gegen den Bürgermeister auf die Zulässigkeit klagte (und verlor) (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:18, Fn.25). Schließlich ist in Baden-Württemberg, beobachtet worden, daß „in einigen Fällen der Gemeinderat einen Bürgerentscheid beschlossen hat, obwohl das vorausgegangene Bürgerbegehren wegen Fristversäumung oder fehlendem Deckungsvorschlag für unzulässig erklärt worden war." (Seeger 1988:528; vgl. auch Naßmacher 1997:455). Ein solches Vorgehen ist jedoch nur dort möglich, wo die Möglichkeit eines Ratsbegehrens existiert (siehe Kapitel 3.1.5).

Gemeinderäte versuchen also öfter, als zu vermuten wäre, Bürgerentscheide möglich zu machen - sei es aus Großzügigkeit, sei es aus Opportunitätsgründen. Erst recht ist einem Gemeinderat die Souveränität zuzubilligen, dann ein Bürgerbegehren für zulässig zu erklären, wenn die formalen Voraussetzungen erfüllt sind, auch wenn er in seiner Mehrheit mit dem Verfahren nicht einverstanden sind. Schließlich spricht gegen die Verlagerung der Zulässigkeitsentscheidung aus verfassungsrechtlicher Sicht, daß die Ratsabstimmung die „einzig selbstverwaltungsgerechte Lösung" (Hofmann 1997a:161) darstellt. Der Vorschlag, die Zulässigkeitsentscheidung Gerichten zu übertragen, „erscheint praxisfern und entspricht nicht dem kommunalpolitischen Stellenwert dieses Partizipationsinstruments" (Hofmann 1997a:161). Selbst die Übertragung der Zulässigkeitsentscheidung auf die Kommunalaufsichtsbehörde - wie in Schleswig-Holstein - wird verschiedentlich abgelehnt: „Da ein Bürgerentscheid sich im Rahmen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts bewegt, muß eine Einbeziehung der Kommunalaufsichtsbehörde über die Rechtskontrolle hinaus abgelehnt werden." (Erlenkämper 1998:367)

Weder die praktischen Erfahrungen noch die verfassungsrechtliche Bewertung kommunaler Selbstverwaltung sprechen insofern dafür, die Zulässigkeitsentscheidung den Gemeindevertretern zu entziehen.

3.8 Abwendung des Bürgerentscheids

Im Normalfall findet nach einem erfolgreichen und zulässigen Bürgerbegehren ein Bürgerentscheid statt. Allerdings kann die Kommunalvertretung einen Bürgerentscheid obsolet werden lassen, indem sie dem Begehren folgt: „Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid." (§ 26 Abs. 6 GO NW, ähnlich auch § 22b,5/2 GO Nds., § 8a 7. BezVerwG HH) Dabei reicht es jedoch nicht aus, wenn sie den angefochtenen Beschluß aufhebt, sie muß „zugleich dem in der Sache selbst verfolgten Begehren" beitreten (vgl. OVG Koblenz, in KommBlätter 7/1997:593).

Für Nordrhein-Westfalen sind fünf Möglichkeiten der Entsprechung oder des „Beitritts" identifiziert worden (vgl. Hofmann 1997b:341):

- der Rat stellt die Zulässigkeit fest und beschließt die beantragte Maßnahme;

- der Rat entscheidet nicht über die Zulässigkeit, tritt dem Begehren aber dennoch bei;
- der Rat stellt die Unzulässigkeit fest, beschließt aber dennoch auf Grund einer „Bürger-Anregung" ein gleichlautendes Anliegen;
- der Rat fällt einen Alternativbeschluß, mit dem das Ziel des Begehrens erfüllt ist;
- Rat fällt einen Entsprechens-Beschluß, bevor die Unterschriftensammlung beendet ist.

In diesem Sinne gab es in Nordrhein-Westfalen in 28,32% von 102 Bürgerbegehren Entsprechungsbeschlüsse (vgl. Hofmann 1997b:341). In Bayern ist der Rat in 15,4% (vgl. Weber 1997:81) bzw. in 9,5% der Fälle (vgl. Seipel/Mayer 1997:149) dem Anliegen der Organisatoren gefolgt. In Hessen folgte in 16 % (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:10) bzw. 14,8% (vgl. Weber 1997:82) der Fälle der Rat dem Begehren. In Baden-Württemberg folgte in 3,6% der Fälle (6 von 167) der Rat dem Begehren (vgl. Weber 1997:82).

Die Unterscheide zwischen den Bundesländern sind mit dem Vorhandensein unterschiedlicher Zustimmungsquoren erklärt worden. Durch die Verfahrensbestimmung „Zustimmungsquorum" hat die Parlamentsmehrheit gegenüber den Initiatoren einen Vorteil. Dabei gilt in Baden-Württemberg ein 30%- und in Hessen und Nordrhein-Westfalen ein 25%-Zustimmungsquorum. „Vielleicht liegt in diesen fünf Prozentpunkten die Scheide, an der sich die Häufigkeit der Handlungsalternative 'Umsetzung des Bürgerbegehrens' wegen späterer Gewinnchancen der Initiatoren festmacht." (Weber 1997:82)

Wenn der Rat dem Bürgerbegehren folgt, kann das zwei Gründe haben: (a) er ist inhaltlich vom Anliegen der Organisatoren überzeugt oder (b) er befürchtet eine Abstimmungsniederlage beim anschließenden Bürgerentscheid.

(a) Ersteres wird in Fällen eines kassierenden Bürgerbegehrens selten der Fall sein. Es ließe sich nur mit Opportunismus erklären, wenn ein Rat einen vor wenige Wochen oder Monaten getroffenen Beschluß unter dem Eindruck eines erfolgreichen Bürgerbegehrens zurücknimmt. Anderes gilt im Fall eines initiierenden Bürgerbegehrens; hier kann der Rat ein erfolgreiches Bürgerbegehren als Beweis für das weitreichende Interesse der Bevölkerung an einer Maßnahme verstehen, dem es zu entsprechen gilt. So ist für Hessen festgestellt worden, daß 25% aller Initiativbegehren, aber nur 16% aller Korrekturbegehren von der Gemeindevertretung übernommen wurden (vgl. Rehmet 1997:80).

(b) Plausibler scheint die Vermutung, daß der Rat einem Bürgerbegehren folgt, wenn er eine Abstimmungsniederlage fürchtet. Dies wird z.B. dann der Fall sein, wenn die Unterschriftensammlung ein so großes Echo hervorgerufen hat, daß das Einleitungsquorum weit überstiegen wird. Bei der Analyse der Vorwirkungen von Volksinitiativen in drei Bundesländern ist festgestellt worden, daß vor allem eine Schwäche der Regierungen zu deren Nachgeben gegenüber den Initiatoren von Volksinitiativen geführt hat: „Das Räuspern des Souveräns reichte nur deshalb schon, weil die Regierenden bereits im repräsentativen Problemlösungssystem selbst in erhebliche Legitimationsschwierigkeiten geraten waren. Wären sie ihrer Sache sicher gewesen, hätte vermutlich ein Husten, Murmeln oder Murren sie nicht gerührt (...). Den Regierenden war offenkundig klar, daß sie Fehler gemacht hatten, und ihnen war auch bewußt, daß hier nicht - wie es eine Legende gerne will - bloß eine aktive Minderheit gegen die Entscheidung des repräsentativen Problemlösungssystems aufbegehrte, sondern daß sich hier lediglich Vorboten artikulierten, denen im Ernstfall eine Mehrheit zumindest der Aktivbürgerschaft beiträte (und die dann nur künstlich, etwa über Quotenregelungen, zu stoppen wäre)." (Jung 1996:159) Es läßt sich vermuten, daß ähnliche Effekte auch auf kommunaler Ebene auftreten.

Leider liegen keine objektiven Erkenntnisse über die Motive von Vertretungskörperschaften vor, einem Bürgerbegehren zu folgen und es wird kaum möglich sein, solche zu erheben. Befragte Ratsmitglieder werden kaum zugeben, daß sie eine Abstimmungsniederlage fürchten (Motiv b), sondern vielmehr angeben, daß sie dem deutlich gewordenen Bürgerwillen folgen (Motiv a) und daher ein kostenaufwendiges Verfahren vermeiden wollten.

Ein Bürgerentscheid wird auch dann hinfällig, wenn die Entscheidungsträger und die Organisatoren einen Kompromiß schließen. Diese Option wird jedoch nur selten ergriffen: in Hessen in 3% der Fälle (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:10), in Bayern in 4% der Bürgerbegehren (vgl. Weber 1997:81). Ein Kompromiß zwischen Initiatoren und Entscheidungsträgern wird deshalb nur in Ausnahmefällen zu erzielen sein, weil beide Akteure davon ausgehen, daß sie beim Bürgerentscheid obsiegen werden. Es „besteht eine Verhandlungsfalle, da die niedrigere Gewinnerwartung des einen Akteurs in der Regel eine höhere Gewinnerwartung des anderen nach sich zieht." (Weber 1997:81)[40]

Weiterhin kann ein Bürgerentscheid vermieden werden, indem einzelne Ratsfraktionen „im Kommunalverfassungsstreitverfahren gegen die Zulässigkeit von Bürgerbegehren" (Danwitz 1996:142) vorgehen und gegen den Gemeinderat eine Feststellungsklage erheben, oder daß die Kommunalaufsicht den Zulässigkeitsbeschluß des Rates beanstandet und aufhebt. Schließlich ist denkbar, daß die Entscheidungsträger versuchen, die Organisatoren unter Druck zu setzen, um sie zur Zurücknahme ihres Begehrens zu bewegen.

---

[40] Gegenbeispiel Erlangen: um zu vermeiden, daß in einem Bürgerentscheid jährliche Kosten in Höhe von 3,6 Mio. DM für die Verbesserung des Busverkehrs beschlossen werden, schließt der Rat mit der „Initiative Erlanger Busverkehr" einen Kompromiß, der Angebotsverbesserungen im Wert von 1,8 Mio. DM jährlich vorsieht (vgl. Erlanger Nachrichten 28.11.1998).

3.9 Bürgerentscheid

Der „demokratische Regelfall" (Weber 1997:87) ist, daß nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren - in der Regel innerhalb von drei Monaten (Hamburg: 4 Monate) nach Feststellung der Zulässigkeit - ein Bürgerentscheid stattfindet.

3.9.1 Durchführung

Es gibt es zur Durchführung eines Bürgerentscheids keine bundeseinheitlichen Regeln. Die meisten Ländern verweisen auf die Durchführungsbestimmungen ihrer jeweiligen Kommunalwahlgesetze (z.B. Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Einige Länder haben zusätzlich Rechts- und Durchführungsverordnungen erlassen (z.B. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein). Wieder andere Länder haben trotz Ermächtigung auf den Erlaß jeglicher Ausführungsbestimmungen verzichtet und überlassen der jeweiligen Kommune, wie sie den Bürgerentscheid durchführt (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen)[41]. In Bayern ist das Innenministerium nicht ermächtigt, die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch eine Rechtsverordnung zu regeln (vgl. Wegmann 1997:77). Thüringen schließlich fordert ausdrücklich die Schaffung von Durchführungsregelungen in der Hauptsatzung. In Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben die Kommunen das Recht, Satzungen zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu beschließen (vgl. z.B. die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NW in: SGK-Info 1-2/1997, S.4-14)[42].

[41] Weder die nordrhein-westfälische noch die niedersächsische Landesregierung haben bislang Gebrauch gemacht von der Ermächtigung, zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Rechtsverordnungen zu erlassen (vgl. Thiele 1998:77). Für Nordrhein-Westfalen weist Ossenbühl mit Blick auf die Durchführungsverordnung zu Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene darauf hin, daß davon „auch kaum wesentliche Konkretisierungen und Entscheidungshilfen zu erwarten sind." (Ossenbühl 1995:3)

[42] Hofmann (1997a:163) hält eine Rechtsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen für dringend geboten, um auf folgende Fragen Antworten zu erhalten:

- wie eingehend sind Unterschriften von den Verwaltungen zu prüfen?
- wie soll mit unvollständigen Unterschriften verfahren werden, wenn die Identität problemlos erkennbar?
- ist ein Nachreichen von Unterschriften zulässig; wenn ja, bis wann?
- ist Briefabstimmung vorzusehen?
- sind auch Unionsbürger stimmberechtigt?

In jedem Fall liegt das „Hauptverfahren" (Hofmann 1997:162) in den Händen der Kommunalkörperschaft und nicht mehr bei den Organisatoren des Bürgerbegehrens.

Deshalb trägt auch die jeweilige Kommune die weiteren Kosten des Verfahrens. Über deren Höhe gibt es keine einheitlichen Aussagen. Einer Aufstellung des Rechnungsprüfungsamtes der bayerischen Stadt Aschaffenburg zufolge kostete der dortige Bürgerentscheid (Bürgerbegehren plus Ratsbegehren) zum „Theaterplatz" rund DM 191.000, wobei für Sachkosten (Porto, Druckkosten, Erfrischung der Wahlvorstände) rund DM 52.000, für Personalkosten DM 125.000 und für die Überprüfung der Unterschriftenlisten DM 14.000 ermittelt wurden (vgl. Main-Echo 22.07.1998). Der erste Münchener Bürgerentscheid kostete DM 1,6 Mio. (vgl. Knemeyer 1996:20). In einer niedersächsischen Gemeinde (6.300 Einwohner) wurde als Kosten eines Bürgerentscheids 0,40 DM je Abstimmungsberechtigten ermittelt (vgl. Thiele 1998:77). Im schleswig-holsteinischen Preetz kostete ein dortiger Bürgerentscheid zwischen DM 25.000 und 30.000, in Lübeck DM 200.000 (vgl. Stock 1991). Bürgerentscheide in den Hamburger Bezirken kosten nach ersten Schätzungen zwischen DM 500.000 (in Bergedorf mit 81.700 Stimmberechtigten) und mehr als DM 1 Mio. (in Wandsbek mit 301.200 Stimmberechtigten) (vgl. Hamburger Abendblatt 24.10.1998). Für Hessen ist ermittelt worden, daß die Überprüfung der Unterschriften eines Bürgerbegehrens durchschnittlich DM 0,19 und ein Bürgerentscheid durchschnittlich DM 1,62 pro Einwohner kostete. Die Gesamtkosten des Verfahrens variierten dabei zwischen DM 2,46 in Städten über 50.000 Einwohnern und DM 1,24 in Städten zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:18), wobei „die Kosten pro Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl sanken, vor allem, was die Kosten des Bürgerentscheids betraf." (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:18) Vermutlich gibt es eine weitgehende Übereinstimmung mit den Aufwendungen für eine Bürgermeisterdirektwahl (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:18).

3.9.2 Abstimmungstext

In Nordrhein-Westfalen wird beim Bürgerentscheid über die Fragestellung abgestimmt, die dem Bürgerbegehren zugrunde lag. „Das Abstimmungsthema ist ohne jede Veränderung im genauen Wortlaut der 'zur Entscheidung zu bringenden Frage' des Bürgerbegehrens' (...) bekanntzumachen (...). Eine Veränderung des 'Frage-Wortlauts' kann gerichtlich (gegebenenfalls im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes) verhindert werden" (Hofmann 1997a:162). Hierzu liegt ein entsprechendes

- müssen die Öffnungszeiten von Abstimmungslokalen denen von Wahlen entsprechen?
- muß die Zahl der Abstimmungslokale denen von Wahlen entsprechen?
- inwieweit sollen das Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden bzw. das Kommunalwahlgesetz angewendet werden?
- wie ist mit Einsprüchen gegen das Abstimmungsergebnis zu verfahren?

Urteil des VG Darmstadt vor (vgl. NVwZ-RR 1995,156). Dennoch kann die Notwendigkeit entstehen, „unter dem Erfordernis klarer Erkennbarkeit der Zielsetzung des Bürgerentscheids den zur Abstimmung zu stellenden Text einer geänderten Sachlage (Beschlußlage) anzupassen." (Hofmann 1997b:342)[43] In Rheinland-Pfalz ist in solchen Fällen, in denen die von den Initiatoren gewählte Formulierung keine ist, die sich mit „Ja" oder „Nein" beantworten ließ, der Rat eindeutig berechtigt, die Abstimmungsfrage entsprechend umzuformulieren (OVG Koblenz, in KommBlätter 7/1997:593). Dies gilt auch für Baden-Württemberg: „Soweit sich die Formulierung des Antrags nicht eindeutig aus dem Bürgerbegehren selbst ergibt, kommt es dem Gemeinderat zu, die Frage für den Bürgerentscheid zu bestimmen." (Seeger 1988:531)

Darüber, wie oft es zu Umformulierungen von Bürgerbegehrenstexten durch den Rat/die Verwaltung kommt, und ob dies Auswirkungen auf das Abstimmungsverhalten und das -ergebnis hat, gibt es keine empirischen Daten.

3.9.3 Information

Unterschiedlich regeln die Kommunalverfassungen ein Informationsrecht bzw. eine Informationspflicht. Die Gemeindeordnungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein und das BezVerwG Hamburg schreiben ausdrücklich vor, daß vor Durchführung eines Bürgerentscheids den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretenen Auffassungen dargelegt wird (vgl. Seeger 1988:523). Diese Mitteilung kann auf unterschiedliche Weise, etwa durch öffentliche Bekanntmachung oder durch Versand einer Informationsschrift (Hamburg), erfolgen. Sollten Bürger, Gemeinderäte oder Minderheiten des Gemeinderates in Baden-Württemberg mit Art und Inhalt der Darstellung nicht einverstanden sein, können sie dagegen nicht klagen, wohl aber die Rechtsaufsichtsbehörde anrufen (vgl. Seeger 1988:523).

Die nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung sagt zu der Frage einer Information nichts aus, woraus die Unzulässigkeit einer Informationsschrift gefolgert worden ist: „Eine Parteinahme oder Kommentierung in der Bekanntgabe (des Abstimmungstermins, A.P.) ist unzulässig, auch wenn dies nirgends ausdrücklich angesprochen ist.

[43] Beispiel Remscheid: Da die von den Organisatoren gewählte Formulierung („Wir (...) beantragen, anstelle des Rates der Stadt Remscheid über die Einführung des Parkraummanagementkonzepts (PARAMAKO) in Lennep zu entscheiden (§ 26 GO NW). Das Bürgerbegehren soll die Frage klären, ob PARAMAKO in Lennep entsprechend des Ratsbeschlusses vom 10.7.1995 eingeführt werden soll.") keine Frage im Sinne der Gemeindeordnung war, wählte der Rat für den Bürgerentscheid eine neue Fragestellung („Das Parkraummanagementkonzept (PARAMAKO) soll (entgegen dem Beschluß des Rates der Stadt Remscheid vom 10.7.1995) in Lennep nicht eingeführt werden.") (vgl. Müller 1996).

Das Schweigen der GO und der KrO hierzu dürfte seinen Grund darin haben, daß der Gesetzgeber eine solche Regelung in Anlehnung an amtliche Veröffentlichungen zu Wahlen, in denen Kommentierungen auch unzulässig sind, nicht für erforderlich gehalten hat. Zu diesem Verfahrenszeitpunkt dürfte sich die Verwaltung in der Praxis durchaus gewissen Versuchungen ausgesetzt sehen: Die jeweilige Mehrheit der Vertretungskörperschaft hat das Begehren zwar zugelassen, ist ihm inhaltlich aber nicht beigetreten. Aus Gründen der Unparteilichkeit und der demokratischen Fairneß verbietet sich in den behördlichen Verlautbarungen jede Kommentierung." (Hofmann 1997a:162) Erlenkämper hält dies Einschätzung für „zweifelhaft": „Dem wird allenfalls zugestimmt werden können für die amtliche Bekanntmachung von Termin und Thema des Bürgerentscheides. Darüber hinaus ist die Gemeinde jedoch - anders als bei Wahlen - berechtigt, ihre Sachauffassung zum Thema des Bürgerentscheids zu publizieren und für diese Sachauffassung dadurch zu werben." (Erlenkämper 1998:367) Tatsächlich sind Fälle bekannt geworden, in denen der Rat eine Information zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickt hat (vgl. dazu die Darstellung zum zweiten Neusser Bürgerentscheid in Kapitel 6.2), ohne das dies rechtlich beanstandet worden wäre.

Der rechtzeitigen, ausreichenden und zutreffenden Unterrichtung der Bürgerschaft durch die Gemeindeorgane ist eine große Bedeutung zugewiesen worden, um den Einwand zu entkräften, der Bürger werde durch unmittelbare Demokratie überfordert, weil er wegen mangelnder Information oder Verzerrung der entscheidungserheblichen Daten nicht über die erforderliche Sachkenntnis und Urteilfähigkeit verfügt (vgl. Seeger 1988:533).

Allerdings kann die Informationsschrift auch dazu mißbraucht werden, das Abstimmungsverhalten der Bürger zu beeinflussen. Dies ist dann der Fall, wenn den Organisatoren - wie in Baden-Württemberg (vgl. Mayer 1992:30) - kein eigener Raum für die Darstellung ihrer Argumente eingeräumt wird.

Außerdem muß es bei der Darlegung der innerhalb der Gemeindeorgane vertretenen Auffassungen nicht immer zu objektiven Darstellungen kommen[44]. „Die bestehende Informationspflicht führt häufig dazu, daß die Mehrheiten eines Rates die Informationsschriften der Gemeinde zu Werbebroschüren für ihr Anliegen umfunktionieren. Dadurch tritt ein nicht zu rechtfertigendes Ungleichgewicht in der öffentlichen Diskussion vor einem Bürgerentscheid auf." (Mayer 1992:31)

Ob und inwiefern Informationsschriften tatsächlich das Abstimmungsverhalten beeinflußt haben, ist bislang nicht untersucht. Dennoch plädiert Mayer dafür, daß in der Informationsschrift gleichwertig das Pro und Contra erörtert werden. „Außer den Ratsfraktionen sollten auf alle Fälle auch die Initiatoren des Bürgerbegehrens in der Informationsschrift zu Wort kommen." (Mayer 1992:31)

[44] Beim Bürgerentscheid gegen den Bau einer Ortsumgehung im schleswig-holsteinischen Preetz ließ die Stadtverwaltung eine Broschüre verteilen, in der sie dazu aufforderte, mit Nein zu stimmen (vgl. AKP 5/1991:52, Stock 1991).

3.9.4 Abstimmungstermin/Abstimmungslokale/Briefwahl

In der Regel wird der Bürgerentscheid - ähnlich einer Wahl - an einem Sonntag in Form von Stimmabgabe in Abstimmungslokalen stattfinden[45]. In Nordrhein-Westfalen sollte sich die Gemeinde an den grundsätzlichen Regelungen des Kommunalwahlgesetzes orientieren, indem sie z.B. einen arbeitsfreien Tag wählt, Öffentlichkeit der Auszählung zuläßt, Sicherung der geheimen Abstimmung gewährleistet und genügend Abstimmungslokale zur Verfügung stellt (vgl. Krell/Wesseler 1994:61f.).

Bekannt gemacht wird der Termin des Bürgerentscheids durch öffentliche Bekanntmachung und/oder den Versand von Benachrichtigungskarten vergleichbar den Wahlbenachrichtigungen. In Niedersachsen sind allerdings bei den ersten sechs Bürgerentscheiden in keinem Fall Benachrichtigungskarten verschickt worden (vgl. Thiele 1998:77).

In der Regel legt das Gremium, das über die Zulässigkeit entscheidet, den Abstimmungstermin fest: der Gemeinderat (z.B. in Nordrhein-Westfalen) und das Bezirksamt (Hamburg). In Schleswig-Holstein entscheidet zwar die Kommunalaufsichtsbehörde über die Zulässigkeit, den Abstimmungstermin jedoch bestimmt die Gemeinde (vgl. § 9 DVO-GO SH).

Die Zusammenlegung eines Bürgerentscheids mit einem Wahltermin ist nicht überall zulässig. In Niedersachsen schreibt die Gemeindeordnung ausdrücklich vor, daß kein Bürgerentscheid zusammen mit einer Kommunal- oder Bürgermeisterwahl stattfinden darf (vgl. § 22b, 5/1 GO Nds.). Möglich ist nur die Zusammenlegung mit einer Landtags-, Bundestags- oder Europawahl, weil „unerwünschte Einflüsse durch einen gleichzeitig durchgeführten Bürgerentscheid in einer kommunalpolitisch umstrittenen Angelegenheit bei ihnen viel weniger zu befürchten sind als bei Kommunalwahlen." (Thiele 1998:78) In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein dagegen ist die Zusammenlegung mit allgemeinen Wahlen ausdrücklich für zulässig erklärt worden (vgl. z.B. § 9 DVO-GO SH). In Bayern fanden zusammen mit der Landtagswahl am 13. September 1998 in vier Gemeinden (vgl. Fränkischer Tag 2.9.1998) und zusammen mit der Bundestagswahl am 27. September 1998 in 15 Gemeinden Bürgerentscheide statt (vgl. Nürnberger Nachrichten 25.9.1998).

Über die Praxis und die Auswirkungen der Zusammenlegung eines Bürgerentscheids mit einer Wahl gibt es dort, wo das rechtlich zulässig ist und zeitlich möglich war, kaum Erkenntnisse und keine generalisierbaren Aussagen. Unstrittig dürfte sein, daß die Zusammenlegung eines Bürgerentscheids mit einer Wahl zu einer höheren Abstimmungsbeteiligung führt. Dies hat insbesondere in den Bundesländern, wo ein Zustimmungsquorum zu erreichen ist, große Bedeutung für den Erfolg oder Mißerfolg des Bürgerbegehrens (siehe dazu Kapitel 3.10).

[45] Mecklenburg-Vorpommern erlaubt kleineren Gemeinden, den Bürgerentscheid durch eine offene Abstimmung der durch Stimmkarten ausgewiesenen Bürger in einer Einwohnerversammlung durchzuführen (Beispiel Bürgerentscheid zum Zusammenschluß der Gemeinden Groß Salitz und Krembz: 163 Abstimmungsberechtigte wurden an einem Donnerstag zusammengerufen; vgl. SVZ online 24.10.1998).

Die Möglichkeit der Stimmabgabe per Brief (analog der Briefwahl) ist nicht überall vorgeschrieben. In Nordrhein-Westfalen gibt es hierzu ein Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, das eine Nichtzulassung der Briefabstimmung in der Stadt Erkrath für zulässig erklärt hat. Demgegenüber regelt das Hamburgische BezVerwG ausdrücklich, „die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten" (§ 8a) In Niedersachsen gab es nur in einem von sechs Fällen die Möglichkeit zur brieflichen Stimmabgabe (vgl. Thiele 1998:77).

Auch die Zahl der Abstimmlokale ist ein häufiger Streitpunkt. Die Kommunen sind u.a. dort, wo die Gemeindeordnungen keinen Verweis auf die Kommunalwahlgesetze vornehmen, nicht verpflichtet, genauso viele Stimmlokale einzurichten wie bei einer Wahl. In Niedersachsen „hat eine Gemeinde, statt wie bei den letzten Kommunalwahlen zehn Abstimmungsbezirke einzurichten, die Abstimmung im Rathaus und in der Nebenstelle in einer weiteren Ortschaft durchgeführt; eine andere Gemeinde hat statt 131 bei Kommunalwahlen nur 24 Stimmlokale eingerichtet." (Thiele 1998:77)[46]

3.9.5 Abstimmungskampf

Sobald der Termin für den Bürgerentscheid feststeht, spätestens wenige Wochen vor dem Abstimmungstag, wird ein „Quasi-Wahlkampf" (Hofmann 1997b:341) stattfinden, in dem insbesondere die Organisatoren dazu aufrufen, an der Abstimmung teilzunehmen und im Sinne des Bürgerbegehrens abzustimmen. Die dabei denkbaren Aktionsformen sind dem „Straßentheater eines deutschen Wahlkampfes" (Alemann 1997a:346) entliehen: Infostände, Hauswurfsendungen, Diskussionsveranstaltungen, Plakate, Pressearbeit, Leserbriefe, Zeitungsannoncen, etc.

3.10 Zustimmungsquorum

Ein Bürgerentscheid ist nur dann erfolgreich, wenn er zwei Hürden überwindet. „Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Bürger beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet." (§ 26 Abs.7 GO NW/§ 23 Abs.7 KreisO NW) Diese Regelung, die sich ähnlich in nahezu allen Gemeindeordnungen - außer Bayern und Hamburg - findet, hat zur Folge, daß

[46] In Nürnberg wurden „Abstimmungszeiten verkürzt, Stimmbezirke zusammengelegt und Wahlvorstände verkleinert" (Hartmut Frommer, in: Knemeyer 1996:33).

einem Bürgerentscheid einerseits (a) die Mehrheit der Abstimmenden zustimmen („Mehrheitshürde") und (b) diese Mehrheit eine Mindestzahl von Gemeindebürgern ausmachen muß („Quorumshürde"). Bei der Bedingung (b) handelt es sich um das sogenannte Zustimmungsquorum oder „Annahmequorum" (Danwitz 1996:134), das in den meisten Bundesländern 25%, in Baden-Württemberg[47], Bremerhaven, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt 30% beträgt. Bayern und Hamburg haben als einzige Bundesländer kein Quorum („Null-Zustimmungsquorum", Knemeyer 1996:12), hier gilt nur die Bedingung (a), während die Bedingung (b) entfällt. Bürgerentscheide, die an der Mehrheitshürde scheitern, können als „echt gescheitert", Bürgerentscheide, die an der Quorumshürde scheitern, als „unecht gescheitert" bezeichnet werden (vgl. Schiller 1995:6).

Bei der Berechnung des Zustimmungsquorums, also des Anteils der Stimmen für das Begehren an allen Stimmberechtigten, werden auch diejenigen Stimmberechtigten mitgezählt, die sich an der Abstimmung nicht beteiligt haben - ihre Stimmen gelten als Stimmen gegen das Begehren. Die „Quorumshürde" erhöht sich daher in dem Maße, wie die Zahl derjenigen zunimmt, die gegen das Begehren stimmen. „Bei knappen Entscheidungen, wie 49% zu 51%, ist somit (um ein 30%-Quorum zu erreichen, A.P.) eine Gesamtabstimmungsbeteiligung von bis an die 60% nötig." (Mayer 1992:17)

In Hessen sind von 43 Bürgerentscheiden 11 echt gescheitert, da keine Mehrheit im Sinne des Begehrens zustimmte und 9 unecht gescheitert, weil das 25%-Quorum nicht erreicht wurde (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:10). In acht von neun Fällen scheiterten die Entscheide nur knapp am Quorum; auch deutliche Abstimmungsmehrheiten erreichten das Quorum nicht (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:15). In Nordrhein-Westfalen waren 31,25% der 32 Bürgerentscheide erfolgreich (vgl. Hofmann 1997b:340); bezogen auf Gesamtzahl der Bürgerbegehren sind das 9,8% (vgl. Hofmann 1997b:341).

In Baden-Württemberg scheiterten insgesamt

- 1956 bis 1976 (als das Quorum noch bei 50% lag): die Hälfte aller Bürgerentscheide (vgl. Seeger 1998:524),
- 1976 bis 1988: 16 von 62 Bürgerentscheiden am 30%-Quorum (vgl. Wehling 1991: 130);
- 1975 bis 1992: 25 von 93 Bürgerentscheiden am 30%-Quorum (vgl. Tronsberg 1993: 135).
- Zwischen 1976 und 1994 sind 34 von 110 Bürgerbegehren unecht am Quorum gescheitet, und 76 Bürgerentscheide kamen gültig zustande. Von diesen 76 wurden wiederum 48 im Sinne des Bürgerbegehrens entschieden, woraus sich errechnen läßt, daß 20 Bürgerbegehren echt scheiterten (vgl. Wehling 1995:8).

[47] Von 1956 bis 1975 betrug das Quorum 50%.

Es kann vermutet werden, daß in Bundesländern, wo ein Zustimmungsquorum existiert, die „Mehrheitshürde" relativ häufig genommen wird, denn dort werden insbesondere diejenigen Personen an der Abstimmung teilnehmen, die das Bürgerbegehren unterstützen. Wer das nicht tut, kann seine abweichende Meinung durch Fernbleiben deutlich machen. Demgegenüber ist dort, wo es kein Zustimmungsquorum gibt, der Gegner eines Bürgerbegehrens gezwungen, seine Stimme abzugeben, weil er nicht damit rechnen kann, daß der Entscheid an mangelnder Beteiligung scheitert.

Inwiefern das Zustimmungsquorum Einfluß auf die Häufigkeit von Bürgerbegehren hat, ist unklar. Der Abbau der restriktiven Eingangsvoraussetzungen im Zuge der Novellierung der baden-württembergischen Gemeindeordnung 1975 - Absenkung des Zustimmungsquorums von 50% auf 30% - hat in diesem Bundesland „keine nennenswerte Erhöhung der Initiierungsfrequenz" (Beilharz 1981:71) zur Folge gehabt. Beilharz zufolge zeigt dies, „daß bloße institutionelle Änderungen im Sinne einer Erleichterung der Eingangsvoraussetzungen noch keine Steigerung des Partizipationsbegehrens implizieren." (Beilharz 1981:71f.) Anderer Ansicht ist Seeger, der bei einem Vergleich der Zeiträume 1956 bis 1976 und 1977 bis 1987 feststellt, daß sich die Gesamtzahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Baden-Württemberg bezogen auf die Zahl der Gemeinden (die zwischenzeitlich im Rahmen einer Gebietsreform auf ein Drittel reduziert wurde) und die Zeitspanne (ein Jahrzehnt, statt zwei) erheblich erhöht hat. „Dies ist vermutlich mit darauf zurückzuführen, daß das Quorum von 50 auf 30% abgesenkt worden ist." (Seeger 1988:526). Folgt man Seegers Einschätzung, läßt sich unter Berücksichtigung der Tatsache, daß das Zustimmungsquorum nur Bedeutung für den Erfolg eines Bürgerentscheids, nicht aber für die Einleitung eines Bürgerbegehrens hat, schlußfolgern, daß schon die Existenz bzw. die Höhe eines Zustimmungsquorums Bürger davon abhalten kann, ein Bürgerbegehren zu initiieren.

Der Sinn eines Zustimmungsquorums ist äußerst umstritten.

Die Befürworter argumentieren unisono mit der Notwendigkeit, die Mehrheit vor „minoritären Gruppen politischer Aktivisten" (Hendler 1995:324) zu schützen. Es könne den Bürgern nicht zugemutet werden, unentwegt zu den Urnen eilen zu müssen, um die Verwirklichung von Ideen zu verhindern, die sich irgendwelche Minderheiten haben einfallen lassen (vgl. Muckel 1997:227). Hofmann hält es für „unverzichtbar" (1997a:161), weil eine Verdrängung des Rates/Kreistages nur bei ausreichender Legitimation gerechtfertigt sei, die durch Prozentklauseln gerechtfertigt wird. Auch gehöre es durchaus auch bei einem repräsentativen Beschlußorgan zu den demokratischen Gepflogenheiten, eine Mindestteilnehmerzahl (Beschlußfähigkeit) zu verlangen (vgl. Erlenkämper 1997:557). Schließlich wird festgestellt, daß demokratische Entscheidungen durch Mehrheiten, grundsätzlich bezogen auf die Entscheidungsberechtigten, bestimmt seien (vgl. Knemeyer 1997:20)[48]. Ohne Quo-

[48] Das räumt auch Mayer ein, wenn er feststellt: „Ein Bürgerentscheid ist dem Vorgang nach als eine Abstimmung der Gemeindeversammlung in einer bestimmten Frage zu betrachten." (Mayer 1992:6)

rum könnten „Mini-Mehrheiten - ohne Berücksichtigung der Tatsache, daß die nicht an der Abstimmung Beteiligten sich von den durch sie gewählten Mandataren gut vertreten fühlen (können) - Kommunalpolitik bestimmen" (Knemeyer 1996:11).

Diese Argumente werden von den Quorumsgegnern aus mehreren Gründen abgelehnt.

(1) Erstens ist ihrer Meinung nach bereits das Einleitungsquorum eines Bürgerbegehrens eine ausreichende Querulanten- und Minderheitensperre.

(2) Zweitens wird darauf hingewiesen, daß es bei keiner anderen Wahl ein Quorum gibt. So komme es etwa bei der Wiederwahl eines Bürgermeisters durchaus vor, „daß er weniger als 30% der Stimmberechtigten für sich gewinnt." (Wehling 1991:131)[49] Auch bei den in den Landesverfassungen zugelassenen Volksentscheiden gebe es nicht immer ein Quorum. „Teilweise fehlt über die bloße Anwendung der Mehrheitsregel hinaus jegliche Regelung über die einzuhaltenden Quoren (Nordrhein-Westfalen, Bayern, A.P.), im übrigen bewegen sich diese für Volksentscheide zur Annahme einfacher Gesetze zwischen der Hälfte und einem Viertel der Stimmberechtigten (Saarland, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, A.P.); für Volksentscheide zur Annahme von Verfassungsänderungen beansprucht weitergehend das (...) Erfordernis einer Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten Geltung." (Danwitz 1992:603)

(3) Drittens wird darauf hingewiesen, daß sich durch die Festsetzung eines Quorums die Abstimmungsbeteiligung manipulieren läßt: „Wenn man als Gegner eines Petitums möglichst wenig davon spricht, wird z.B. der Abstimmungstermin übersehen." (Wehling 1995:8) Außerdem werde es den Gegnern einfach gemacht, eine Abstimmungsniederlage zu vermeiden, indem sie zu einem Abstimmungsboykott aufrufen. Tatsächlich war bis 1976, als in Baden-Württemberg ein Quorum von 50% vorgeschrieben war, „eine Entscheidung sehr viel leichter als heute allein schon dadurch zu verhindern, daß die Gegner eines Petitums dazu aufriefen, der Abstimmung fernzubleiben" (Wehling 1995:7). Wenn bei einem Bürgerentscheid ein Quorum vorgeschrieben ist, „erweitert dies die Handlungsspielräume der Parlamentsmehrheit. Durch Boykottstrategien können eigene Mobilisierungskosten gespart werden in der Hoffnung, daß die Ressourcen der Initiatoren nicht hinreichen, die entsprechende Verfahrensbedingung zu bewältigen." (Weber 1997:25) Am Beispiel mehrerer Bürgerentscheide zum Bau atombombensicherer Bunker ist nachgewiesen worden, daß dort, wo „die Informationspolitik auf möglichst „kleiner Flamme" gehalten wurde, mit dem ausgesprochenen Ziel, die Abstimmung an der Beteiligung scheitern zu lassen" (Wehling 1995:9), der Entscheid tatsächlich am Quorum scheiterte.

[49] Beispiel Landratswahl in Nordfriesland: bei einer Wahlbeteiligung von 35,3% erhielt der Wahlsieger 70,6% der abgegebenen Stimmen (vgl. Schleswig-Holsteinische Landeszeitung vom 18.1.1999); das entspricht einem Zustimmungsquorum von 24,9%.

(4) Viertes wird die unterschiedliche Gewichtung von Stimmen betont: Die „Nein-Stimme ist in diesem Fall mehr wert als die Ja-Stimme. Zu ihr werden die Stimmenthaltungen gezählt, die das Scheitern am Quorum verursachten." (Mayer 1992:18)

(5) Fünftens wird eine Gefahr der Verletzung des Wahlgeheimnisses gesehen, denn „bis zum Erreichen der Mindestgrenze, die zugleich die absolute Mehrheit ist, wird nämlich die Wirkung einer Nein-Stimme risikolos durch bloßes Fernbleiben erreicht, während Befürworter sich durch das Aufsuchen der Stimmlokale bloßstellen." (Kühne 1977:50) Insbesondere, wenn die Gegner zu einem Stimmenboykott aufrufen, „können die Befürworter leicht identifiziert werden, da im Extremfall nur sie zur Abstimmung gehen. In diesem Fall wird faktisch gegen den Grundsatz der „geheimen Wahl" verstoßen." (Mayer 1992:18)

(6) Sechstens würde eine Aufhebung des Quorums „die Gegner eines anstehenden Bürgerentscheids zwingen, sich offensiv mit dessen Inhalten auseinanderzusetzen, zu argumentieren und die eigene Anhängerschaft zu mobilisieren - was einer Demokratie sicherlich angemessener wäre als die gegenwärtig vielfach praktizierte Taktik, durch Stillschweigen die Stimmbeteiligung niedrig zu halten." (Wehling 1991:131) Deshalb wird dafür plädiert, die Quoren bei Bürgerentscheiden „im Interesse der demokratischen Auseinandersetzung, zur Förderung der politischen Streitkultur" (Wehling 1995:11) ganz wegfallen zu lassen.

Im übrigen wird der Behauptung widersprochen, daß diejenigen, die nicht zur Abstimmung kommen, mit dem wie es ist, zufrieden sind. Es sei „die Fiktion der sog. schweigenden Mehrheit" (Mayer 1992:18), wenn eine Stimmenthaltung mit einer Nein-Stimme verwechselt werde. In der Schweiz sei bei umstrittenen Entscheidungen die Stimmbeteiligung überdurchschnittlich hoch. „Die Mehrheit der EinwohnerInnen verleiht also mit der Stimmabgabe ihren Unmut über die Forderung einer Minderheit deutlich Ausdruck." (Mayer 1992:18) Schließlich wird in diesem Zusammenhang auf ausländische Beispiele hingewiesen, wie den USA und der Schweiz, die „die Gültigkeit der eigentlichen Abstimmung grundsätzlich nicht von einer Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten abhängig machen" (Kühne 1977:31). In der Schweiz „geht man von dem Grundsatz aus: „Les absents ont toujours tort!" (Wer nicht zur Abstimmung geht, ist selber schuld, wenn ihm das Ergebnis nicht paßt)." (Wehling 1995:5) Die Mindeststimmbeteiligung sei ein „spezifisch deutsches Problem" (Kühne 1977:50). Es werden „Regeln über die parlamentarische Beschlußfähigkeit auf das Gesamtvolk übertragen. Das aber erscheint völlig unangemessen, verkehrt es doch das Verhältnis Volk/Volksvertretung, die ja bewußt als überschaubares Gremium entwickelt worden ist." (Kühne 1977:50) Wehling stellt deshalb ironisch fest: „Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf allen politischen Ebenen kennt die Schweiz nicht. Wahrscheinlich ist das der Grund dafür, daß die Schweiz wirtschaftlich so zurückgeblieben ist und als Wirtschaftsstandort in gar keiner Weise attraktiv ist, weder für Kapital noch für seine Eigner - oder ist es doch nicht anders herum?" (Wehling 1995:14)

Auch wenn Wehling zutreffend feststellt, die Befürworter des Quorums seien eher „von Machtverlustängsten" (Wehling 1995:13) inspiriert, sind die Argumente der Befürworter und der Gegner eines Zustimmungsquorums in sich jeweils schlüssig. Ein Kompromiß zwischen beiden Positionen scheitert vorläufig daran, daß sie von einem je unterschiedlichen Demokratieverständnis ausgehen. Die Befürworter setzen als „Repräsentativdemokraten" voraus, daß das „natürliche" kommunale Beschlußorgan die gewählte Vertretungskörperschaft ist. Jede Abweichung davon ist nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig und läßt sich nur bei hohen Unterstützerzahlen rechtfertigen. Die Gegner eines Quorums gehen als „Direktdemokraten" davon aus, daß die oberste Souveränität bei der Bevölkerung liegt, die sie in Form von Wahlen oder Abstimmungen ausübt. Erstere vergleichen den Bürgerentscheid mit einer Abstimmung im Kommunalparlament, an die bestimmte geschäftsordnungsmäßige Bedingungen geknüpft sind, letztere vergleichen den Bürgerentscheid mit einer Wahl, die weniger strikt reglementiert ist.

3.11 Abstimmung

Bei der Untersuchung der Abstimmung muß unterschieden werden zwischen der Abstimmungsbeteiligung, also der Frage, ob sich die Stimmberechtigten überhaupt an der Abstimmung beteiligen, und dem Abstimmungsverhalten, also der Frage, wie die Stimmberechtigten abstimmen.

3.11.1 Abstimmungsbeteiligung

Die Abstimmungsbeteiligung bei einem Bürgerentscheid fällt in der Regel niedriger aus als die Beteiligung an allgemeinen Wahlen. In Hessen lag sie ca. 17 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung bei der letzten hessischen Kommunalwahl 1997 (66%) und leicht niedriger als bei den (Ober-)Bürgermeisterdirektwahlen in den jeweiligen Gemeinden (ca. 60%) (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:13). Die Bandbreite der Abstimmungsbeteiligungen reichte in Nordrhein-Westfalen von gut 9% bis knapp 70% (vgl. Hofmann 1997b:340), in Hessen von 26,7% bis 81,7%[50] (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:25), in Bayern von 17,3% bis 80,7% (vgl. Seipel/Mayer 1997:164f.).

Die Höhe der Abstimmungsbeteiligung könnte, darauf wurde bereits hingewiesen (vgl. Kapitel 3.10), unmittelbar davon abhängen, ob und in welcher Höhe ein Zustimmungsquorum existiert. Denn dort, wo es ein solches Quorum gibt, kann eine Nicht-Teilnahme an der Abstimmung ein bewußtes Verhalten derjenigen Stimmberechtigten sein, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht zustimmen. Sie haben nämlich in diesem Fall zwei Optionen:

- sie gehen zur Abstimmung und stimmen gegen das Begehren oder
- sie gehen nicht zur Abstimmung und hoffen darauf, daß der Entscheid am Quorum scheitert.

Welche Strategie sie einschlagen, wird einerseits davon abhängen, welche Bedeutung sie dem zur Abstimmung stehenden Gegenstand einräumen („Kann ich mit einem erfolgreichen Bürgerentscheid leben?") und andererseits davon bestimmt sein, wie sie die Erfolgsaussichten des Begehrens einschätzen („Ist zu erwarten, daß das Thema nur so wenige interessiert, daß es am Quorum scheitert?"). Diese Handlungsoptionen haben Bürger selbstverständlich dort nicht, wo kein Quorum existiert - dort kann ein Bürgerentscheid nie an einer zu geringen Abstimmungsteilnahme scheitern.

Dennoch war die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung in Bayern, wo es kein Quorum gibt, mit 48% (vgl. Weber 1997:93, Seipel/Mayer 1997:152) kaum niedriger als in Schleswig-Holstein mit 49% (vgl. Naßmacher 1997:456) und in Hessen mit 48,9% (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:13). In Baden-Württemberg liegt sie nach den unterschiedlichen vorliegenden Daten, die von 58,1% (vgl. Mayer 1992:19) über 53,6% (vgl. Naßmacher 1997:456) bis 52,7% (vgl. Weber 1997:93) reichen, sogar noch höher[51]. Einzig Nordrhein-Westfalen weist mit 35% (vgl. Hofmann 1997b:340) eine unterdurchschnittliche Beteiligung aus. Offensichtlich ist die Nicht-Teilnahme an einer Abstimmung entgegen der Annahme keine ernstzunehmende Option für die Bürger. So sind denn auch die Unterschiede zwischen den Bundesländern mit „unterschiedlichen politischen Kulturen" (Weber 1997:92) erklärt worden.

Die Tatsache, daß sich weniger Bürger an einer Abstimmung als an einer Wahl beteiligen, ist mit einem grundsätzlich geringeren Interesse an Sachfragen begründet worden: Erfahrungen bei Volksentscheiden in den Bundesländern bestätigen „die aus den Erkenntnissen der allgemeinen Partizipationsforschung zu entnehmende These, daß die Mitwirkungsbereitschaft selbst bei Sachfragen begrenzt bleibt." (Naßmacher 1997:450) Dies ist kaum überraschend, „wenn man sich klar macht, daß es nur um eine einzelne Sachfrage ging und daß eine solche niemals soviele Bürger mobilisieren wird wie allgemeine Wahlen, bei denen über das Gesamt der Politik entschieden wird und noch das Spannungsmoment der Personalkonkurrenz hinzukommt." (Jung 1995:676)

Weitere Faktoren, die Einfluß auf die Abstimmungsbeteiligung haben[52], können sein:

---

[50] Zeitgleich mit der Bundestagswahl 1994 (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:14).

[51] Damit erweist sich, wie konstruiert der Hinweis ist, es sei theoretisch denkbar, „daß die Zahl der Abstimmenden kleiner ist als die Zahl der (gewählten) Gemeinderat- oder Kreistagsmitglieder, die der Bürgerentscheid für drei Jahre in ihrer Tätigkeit blockiert." (Schmitt Glaeser 1998:825)

[52] Inwiefern diese Faktoren auch die Erfolgsaussichten eines Bürgerbegehrens beeinflussen, wird weiter unten (vgl. Kapitel 3.14) untersucht.

- Der Abstimmungsgegenstand und die daraus resultierende persönliche Betroffenheit, die nicht zuletzt aus einer räumlichen Nähe zum Abstimmungsgegenstand resultiert. Kontroverse Themen und Projekte in der Innenstadt dürften eine höhere Beteiligung haben, außerdem könnte der Aspekt „Komplexität" eine Rolle spielen (vgl. Rehmet 1997:91). So dürfte es bei Großstädten besonders schwierig sein, auch in „objektferneren" Stadtteilen die nötige Abstimmungsbeteiligung zu erreichen (vgl. Hofmann 1997a:161). Umgekehrt gilt: „Je größer die Bedeutung einer öffentlichen Einrichtung für die Bewohner des gesamten Stadtgebiets ist, desto höher dürfte das Mobilisierungspotential liegen." (Kreutz-Gers 1998:315) Dementsprechend ist für die Schweiz festgestellt worden, daß der Gemeindebürger zur Stimmenthaltung neigt, wenn er sich durch Sachfrage nicht direkt positiv oder negativ berührt sieht (vgl. Windhoff-Héretier 1981:143). Ein Desinteresse an der zur Abstimmung stehenden Frage kann zu einer Nichtteilnahme bzw. einer Enthaltung führen.
- Damit zusammenhängend die Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde: „Die zahlreichen Eingemeindungen führten dazu, daß EinwohnerInnen von Orten mit eigenem „Selbstverständnis" und eigenem Gemeindeleben nun über Angelegenheiten des bisherigen Nachbarortes entscheiden sollen. Daß hier eine mangelnde Identifikation mit dessen Problemen auftritt, ist selbstverständlich, was sich durch unterdurchschnittliche Stimmbeteiligungen in eingemeindeten Bezirken ausdrückt." (Mayer 1992:20)
- Die Mobilisierung beim Bürgerbegehren: „Die Mobilisierung je Tag in der Qualifizierungsphase hängt deutlich positiv mit der Abstimmungsbeteiligung zusammen. Eine starke Mobilisierung beim Bürgerbegehren wirkt also auch mobilisierend beim Bürgerentscheid". (Rehmet 1997:92)
- Positiv auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung kann sich eine monatelang und intensiv geführte Diskussion auswirken[53].
- Gesteigert wird die Abstimmungsbeteiligung auch durch eine häufige Medienberichterstattung (vgl. Rehmet 1997:94).
- Ein eher negativer Effekt auf die Abstimmungsbeteiligung scheint die Mitwirkung von Parteien zu sein. Für Hessen ist festgestellt worden, daß parteiinitiierte Bürgerbegehren mit durchschnittlich 41,7 Prozent eine deutliche, wenngleich statistisch nicht signifikant niedrigere Abstimmungsbeteiligung als die anderen Begehren (47,5%) aufwiesen (vgl. Rehmet 1997:85). „Wenn eine Partei als Initiator auftritt bzw. im Trägerkreis ist, ist die Abstimmungsbeteiligung um ca. 15 Prozent niedriger." (Rehmet 1997:94)
- Demgegenüber bewirkt die Erhöhung der Zahl der Aktiven eine Zunahme der Abstimmungsbeteiligung: „Pro Person, die im Vorfeld eines Bürgerentscheids für die Initiatoren aktiv ist, steigt die Beteiligung um 0,2 Prozentpunkte." (Rehmet 1997:94)
- Keine signifikanten Zusammenhänge scheint es dagegen zwischen „der Abstimmungsbeteiligung und bestimmten Aktionsformen vor einem Bürgerentscheid, der Häufigkeit von Aktionen sowohl der Initiatoren als auch der Gegner sowie dem Geldeinsatz in der Bürgerentscheidskampagne" (Rehmet 1997:95) zu geben.
- Denkbar, aber im einzelnen nur schwer nachweisbar ist, daß „Zufriedenheit mit der bisherigen Ratspolitik" (Knemeyer 1996:21) Abstimmungsberechtigte davon abhält, ihre Stimme abzugeben.
- Ein Zusammenhang zwischen der Abstimmungsbeteiligung und der Gemeindegröße ist für Hessen und Bayern übereinstimmend dahingehend festgestellt worden, daß die Abstimmungsbeteiligung um so niedriger ausfällt, je größer die Gemeinde ist (vgl. Rehmet 1997:92; Weber 1997:93). Für die ersten sechs niedersächsischen Bürgerentscheide kann dieser Zusammenhang allerdings nicht bestätigt werden (siehe Tabelle 11).

[53] So die Beobachtung bei einem Bürgerentscheid im bayerischen Füssen (vgl. Knemeyer 1996:30).

Tabelle 11: Abstimmungsbeteiligungen in Niedersachsen

Gemeindegröße	Gegenstand	Beteiligung
1.200 Einwohner	nächtliche Straßenbeleuchtung	53,50 v.H.
4.000 Einwohner	Verkehrsführung einer Straße	51,51 v.H.
6.300 Einwohner	Wandelhalle im Kurpark	51,66 v.H.
7.200 Einwohner	Kosten der Rathauserweiterung	31,22 v.H.
11.600 Einwohner	Anlegungen eines Parkplatzes, Ausbau eines Fußweges	52,22 v.H.
106.000 Einwohner	Kosten der Museumserweiterung	11,70 v.H.

(vgl. Thiele 1998:77)

Die Gründe für eine niedrige Abstimmungsbeteiligung in großen Städten werden in „Kommunikations- und Organisationsproblemen" (Wehling 1991:128) gesehen, weil die Bürger dann einfach nicht wissen, um was es geht, wenn über ein bestimmtes Vorhaben abgestimmt werden soll (vgl. Wehling 1992:135). Mit steigender Gemeindegröße steige der Organisationsaufwand für Werbung und Mobilisierung (vgl. Mayer 1992:20), weil die Kommunikationswege in einer Gemeinde mit 500 Einwohnern anders verlaufen als in einer 100.000 Einwohner-Stadt (vgl. Weber 1997:30).

Der Effekt, daß „mit zunehmender Gemeindegröße die Abstimmungsbeteiligung sinkt (...), ist auch bei Kommunalwahlen zu beobachten, was darauf hindeutet, daß

es sich um dieselben Ursachen handeln könnte." (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:13)[54].

3.11.2 Abstimmungsverhalten

Noch nicht systematisch untersucht ist das Abstimmungsverhalten bei Bürgerentscheiden. Welche Motive, Interessen und „Abstimmungskalküle" (Rehmet 1997:88) die Stimmabgabe beeinflussen und welche Wirkung das Image der Initiatoren, Abstimmungsempfehlungen und die Parteibindung haben, ist für Bürgerentscheide bislang unerforscht[55]. Das gleiche gilt für die Effekte des „Abstimmungskampfes", mit denen sich möglicherweise das Phänomen erklären läßt, daß in manchen Fällen ein Bürgerbegehren mehr Unterstützung durch Unterschriftsleistende erhält als ihm beim nachfolgenden Entscheid zustimmen[56].

Da es sich bei einem Bürgerentscheid in erster Linie um eine Sachentscheidung handelt und nicht um eine Entscheidung über Personen und Parteien, liegt die Vermutung nahe, daß das Abstimmungsverhalten in einem engen Zusammenhang mit der zur Entscheidung stehenden Frage, d.h. mit dem Thema des Bürgerbegehrens, steht.

Hierbei kann unterschieden werden zwischen stabil prädisponierten Themen, die sich dadurch auszeichnen, daß sie eine hohe persönliche Betroffenheit auslösen und die Folgen der Entscheidung für den einzelnen unmittelbar ersichtlich sind und labil prädisponierten Themen, die sich durch eine hohe Komplexität auszeichnen und kaum Bezüge zum Alltagsleben zulassen (vgl. zum folgenden Lackner 1996:97-98). Während bei ersteren die Abstimmungskampagne der Verstärkung der Meinung und der Mobilisierung dient, kann bei letzteren die Medienberichterstattung und Werbeanstrengungen einen Meinungswandel hervorrufen. Eine ähnliche Unterscheidung hebt auf die Betroffenheit des einzelnen vom Entscheidungsgegenstand ab und differenziert zwischen Themen, die als aufdringlich („obstrusive issues") oder als weniger aufdringlich („non-obstrusive issues") wahrgenommen werden. Erstere haben ein größeres Mobilisierungspotential als letztere und regen die Bürgerinnen und Bürger stärker zu Nachrichten- und Informationsaufnahme an als letztere. Schließlich kann für die Erklärung des Abstimmungsverhaltens nach dem sozialen Kontext des Stimmbürgers gefragt werden. Für die Schweiz ist dabei festgestellt worden, daß sowohl der Einfluß der Medien als auch der Werbemaßnahmen auf das Abstimmungsverhalten der Bevölkerung als gering zu bezeichnen ist, sondern sich das soziale Umfeld als

[54] Sie treffen keine Aussage dazu, welche Ursachen das sind.

[55] Hierzu wären umfangreiche Individualdatenerhebungen, ggfls. im Vergleich mit einer nachfolgenden Kommunalwahl, erforderlich.

[56] Beispiel Lübeck: ein Bürgerbegehren erreichte mehr als 26.000 Unterschriften, beim Bürgerentscheid stimmten nur 24.000 Bürger für das Anliegen (vgl. Stock 1991).

unmittelbar einflußreicher und maßgeblicher als die Medien, die Regierung, Interessenverbände und Parteien erwiesen hat.

Für die Schweiz haben Vatter/Nabholz (1995) - aufbauend auf der empirischen Wahlforschung - zwei grundlegend verschiedene Ansätze zur Erklärung von Abstimmungsverhalten bei Volksentscheiden unterschieden: den auf Downs zurückgehenden ökonomischen oder Rational-Choice-Ansatz und den von Lazarsfeld begründeten soziologischen Ansatz. Der Rational-Choice-Ansatz geht davon aus, daß sich der Stimmbürger als Homo Oeconomicus bei der Stimmabgabe rational verhält und seinen individuellen Nutzen durch den Entscheid zu maximieren versucht. „Nicht-instrumentelle Ursachen wie beispielsweise affektive Parteibindungen, Gruppenloyalitäten oder die Wirkung interaktiver Kommunikationsprozesse haben keinen Einfluß auf sein Kalkül." (Vatter/Nabholz 1995:486) Demgegenüber behauptet der soziologische Ansatz, daß das individuelle Abstimmungsverhalten primär durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Konfession, einer sozialen Gruppe und einer örtlichen Umgebung bestimmt wird. „Abstimmungsresultate werden unter diesem Blickwinkel als Entscheide interpretiert, die auf langfristige Gruppenerfahrungen zurückgehen und nicht auf ein autonomes Individualkalkül. Die politischen Prädispositionen gelten dabei als stabil und lassen sich kaum durch kurzfristige Faktoren wie Abstimmungskampagnen oder die momentane ökonomische Situation erklären, sondern in erster Linie mit den gegebenen sozialen Strukturen und den zentralen gesellschaftlichen Spannungen." (Vatter/Nabholz 1995:487) Bei der Überprüfung der Frage, ob anhand aggregierter Gemeindedaten das Abstimmungsverhalten eher mit ökonomischen oder soziologischen Hypothesen erklärt werden kann, kommen die Autoren durch die Analyse sechs kantonaler Volksabstimmungen, bei denen die Finanzierung und Distribution von Infrastrukturprojekten der öffentlichen Hand im Mittelpunkt stand, zu folgenden Ergebnissen (vgl. Vatter/Nabholz 1995:493-95):

- Stimmbürger, die weit entfernt von dem indirekt über die Steuern zu finanzierenden öffentlichen Gut wohnen, haben die Kredite mit einer Ausnahme signifikant stärker abgelehnt, d.h. es besteht ein hochsignifikanter Einfluß der geographischen Nähe der Stimmbürger zum Entscheidungsgegenstand; es ist dies ein Zusammenhang, der sich mit anderen Studien deckt;
- bei fünf der sechs Abstimmungen finden sich (hoch)signifikante sprach- und konfessionskulturelle Einflüsse; d.h. die soziokulturelle Hypothese, derzufolge die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Sprach- und Konfessionsraum zu einem unterschiedlichen Abstimmungsverhalten führt, wird bestätigt;
- Gemeinden mit einem großen Anteil von Personen mit hoher Schulbildung stimmen den Vorlagen signifikant stärker zu, als Ortschaften mit einer niedrigen Quote von gut Gebildeten.

Als Ergebnis ihrer Untersuchung stellen die Autoren die Hypothese auf, daß die Art der Betroffenheit auf das Abstimmungsverhalten wirkt: „Löst die Vorlage eine Betroffenheit individueller Art aus (z.B. Spitalprojekt: Krankheit und Unfall als individuell erfahrbares Ereignis), so rücken beim Stimmbürger individuelle Nutzenmotive in Zentrum. Löst das Thema hingegen eine Betroffenheit kollektiver Art aus (z.B.

Hochwasser- und Lawinenschutzprojekt: Natur- und Umweltkatastrophe als kollektiv erfahrbares Ereignis), so verlieren nutzenmaximierende Motive an Bedeutung, und die Solidarität der Gemeinschaft, kollektive Gruppenerfahrungen und soziokulturelle Faktoren nehmen bei den Stimmenden stark an Gewicht zu." (Vatter/Nabholz 1995:495)

Es scheint so zu sein, „daß das ökonomische Verhaltensmodell den hochkomplexen Prozeß der Stimmabgabe in unzureichender Form wiedergibt und individuelles Kosten-Nutzenkalkül nur einer unter mehreren Einflußfaktoren darstellt. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist der Urnenentscheid vielmehr das Ergebnis einer komplexen Wechselwirkung zwischen allgemein abstimmungsrelevanten Dispositionen, die durch die Abstimmungskampagne unterschiedlich aktualisiert werden, kurzfristig vermittelten Informationen, kollektiven Gruppenerfahrungen und -bindungen, individuellem Kosten-Nutzenkalkül und weiteren Faktoren." (Vatter/Nabholz 1995:497)

Diese Erkenntnisse der Forschung über das Abstimmungsverhalten bei Schweizer Volksentscheiden scheinen, auch wenn es in Deutschland keine Tradition direktdemokratischen Verhaltens und keine politische Kultur gibt, die von Elementen direkter Demokratie beeinflußt ist, durchaus auf bundesdeutsche und insbesondere lokale Verhältnisse übertragbar zu sein. Die vorliegenden Untersuchungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid lassen den Schluß zu, daß einem Begehren um so eher zugestimmt wird, je mehr Menschen von dem Thema betroffen sind und sich in ihren Interessen berührt sehen: „Voraussetzung für eine sozial breite Trägerschaft der bürgerschaftlichen Initiative sind einerseits der hohe Grad an Betroffenheit vom Antragsgegenstand, andererseits die darin sich manifestierenden Inklusivinteressen. Interessen also, deren Verwirklichung keineswegs nur den Sozialaktiven oder deren sozialer Schicht, sondern zugleich auch der Allgemeinheit zugute kommt." (Beilharz 1981:159) Diese Betroffenheit macht sich nicht zuletzt an der eigenen Geldbörse fest. Für Bayern gilt: „Öffentliche Kosten werden überdurchschnittlich abgelehnt." (Weber 1997:104) Auch für Baden-Württemberg ist beobachtet worden, daß die Bürger „sparsam im Geldausgeben" (Wehling 1995:12) sind. Hieraus kann der Schluß gezogen werden, daß Bürgerbegehren, die zu Mehrausgaben der Kommune führen, eher abgelehnt und Bürgerbegehren, die zu kommunalen Wenigerausgaben führen, eher angenommen werden. In Bayern scheint dieser Zusammenhang jedoch nur für kleine Gemeinden zu gelten. In Gemeinden bis 5.000 Einwohner liegen die Erfolgsquotienten wertkonservativer, sparsamer und umweltrelevanter Vorlagen teilweise weit über dem Durchschnitt, während in Gemeinden bis 50.000 Einwohner genau diese Vorlagen nur unterdurchschnittlich unterstützt werden (vgl. Weber 1997:76). Das kann seine Ursache darin haben, daß die Gemeinden mit steigender Einwohnerzahl mehr Veränderungen unterliegen und die Beziehungen der Menschen untereinander anonymer werden. „Dies führt zu mehr Aufgeschlossenheit gegenüber Veränderungen, was in einer geringeren Unterstützung wertkonservativer Vorlagen zum Ausdruck kommt." (Weber 1997:76) „Die Bürger scheinen in einwohnerschwachen Gemeinden einen größeren Bezug zu den Gemeindeausgaben zu

haben, so daß sie durch preisrelevante Vorlagen mobilisiert werden." (Weber 1997:96)

Eine komplexe Vorlage - gemessen an der Textlänge der zu entscheidenden Fragestellung und der Anzahl der zu verarbeitenden inhaltlichen Punkte - führt dazu, daß mit steigender Komplexität der Vorlage[57] (1) die individuelle Entscheidung der Abstimmungsberechtigten später getroffen wird, (2) die Zahl der Unentschiedenen wächst und (3) die Abstimmungsbeteiligung sinkt (vgl. Weber 1997:38). „Als These läßt sich akteurtheoretisch begründen, daß mit steigender Komplexität des Gegenstandes die Informationskosten der Abstimmungsberechtigten steigen, was die Bereitschaft, politisch aktiv zu werden, mindert." (Weber 1997:38) D.h. je komplexer eine Fragestellung ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Bürgerentscheid scheitert. Die Zahl der komplexen Fragestellungen steigt mit der Größe der betroffenen Kommune. „Während also in einwohnerschwachen Gemeinden konkrete Fragestellungen wie z.B. der Bau von Gebäuden die Themenpalette bestimmen, überwiegen in Städten und Landkreisen konzeptionelle Fragestellungen in direktdemokratischen Prozessen." (Weber 1997:55)

Es wird die „Annahme, daß bei komplexen Vorlagen die Beteiligung niedriger ist, bestätigt. Bei Informationsmangel bleibt der Bürger aufgrund von Unsicherheit der Abstimmung fern. Allerdings ist die Anzahl komplexer Fälle gering." (Weber 1997:95)

Je nach Fragestellung kann bei einem Bürgerentscheid die „richtige" Antwort im Sinne der Organisatoren „Ja" oder „Nein" lauten. Bei einer negativen Abstimmungsfrage ist denkbar, daß die Stimmberechtigten „Nein" stimmen müssen, wenn sie für ein bestimmtes Projekt sind, und mit „Ja", wenn sie dagegen sind. Ob und inwiefern es einen Zusammenhang zwischen dem Ergebnis eines Bürgerentscheids und der Abstimmungsfrage dergestalt gibt, daß ein Entscheid dann erfolgreich ist, wenn die Frage im Sinne der Organisatoren mit „Ja" zu beantworten ist, und keinen Erfolg hat, wenn die Antwort „Nein" lautet, ist noch nicht untersucht worden[58].

Positiv auf die Erfolgsaussichten eines Bürgerbegehrens kann schließlich die Vorlage eines Alternativvorschlages durch die Organisatoren sein, die sich insofern nicht mit der pauschalen Ablehnung des angefochtenen Gemeinderatsbeschlusses begnügen, sondern einen Gegenvorschlag zur Erreichung des mit dem angefochtenen Beschluß

---

[57] Als „komplex" sollen Fragestellungen gelten, bei denen mehr als drei inhaltliche Punkte verknüpft wurden und aus der Fragestellung alleine nicht ersichtlich wird, was entschieden werden muß, sondern auf ein Konzept oder weiteren Text verwiesen wird; in diesem Sinne waren in Bayern 29 von 163 Bürgerbegehren „komplex" (vgl. Weber 1997:55).

[58] Beim Bürgerentscheid in Remscheid wurde die vom Rat formulierte Fragestellung in der Öffentlichkeit heftig kritisiert, weil mit „Ja" stimmen mußte, wer gegen eine Maßnahme zur Parkraumbewirtschaftung war, und mit „Nein", wer dafür war; dennoch war der Bürgerentscheid erfolgreich (vgl. Müller 1996). Das gleiche Problem stellte sich beim ersten Neusser Bürgerentscheid (siehe Kapitel 6.1).

angestrebten Zieles machen: „Für Alternativvorschläge stellt Beilharz fest, daß sie (in Baden-Württemberg, A.P.) zu einer höheren Erfolgsquote führen (...). Auch das kann für Bayern bestätigt werden." (Weber 1997:103)

3.12 Umsetzung und Sperrfrist

Wenn der Bürgerentscheid gescheitert ist, stimmt in einigen Bundesländern (Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz) noch einmal die Vertretungskörperschaft über den Sachverhalt ab. In Baden-Württemberg folgte in diesem Fall zwischen 1975 und 1992 in 6 von 145 Bürgerbegehren der Gemeinderat dem Begehren (vgl. Tronsberg 1993:135), in Hessen dagegen entschied die Gemeindevertretung ausnahmslos gegen das Anliegen des Bürgerbegehrens (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:15). Denkbar - aber nur selten praktiziert - ist die Anfechtung des Bürgerentscheides, etwa wenn es bei der Abstimmung zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist; in diesen Fällen wird es zu einer Wiederholung der Abstimmung kommen.

3.12.1 Umsetzung des Bürgerentscheids

Wenn ein Bürgerentscheid erfolgreich ist, hat er die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses, d.h. er kann - beim kassierenden Begehren - einen voraufgegangenen Gemeinderatsbeschluß aufheben bzw. - beim initiierenden Begehren - einen Gemeinderatsbeschluß ersetzen. In beiden Fällen ist die Verwaltung gehalten, die sich aus dem Entscheid ergebenden Maßnahmen umzusetzen.

Im Falle eines initiierenden Bürgerbegehrens wird die Gemeinde durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid aufgefordert, eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen. Wie sie den Entscheid umsetzt, bleibt ihr überlassen. Der VGH Kassel hat entschieden, der Bürger habe keinen Anordnungsanspruch darauf, daß dem Magistrat der Stadt bestimmte Handlungen, insbesondere gegenüber Dritten, zur Ausführung eines evtl. erfolgreichen Bürgerentscheids vorgeschrieben werden (vgl. Erlenkämper 1997:558). Daraus ergibt sich eine schwierige Stellung der Initiatoren eines erfolgreichen Bürgerbegehrens: „Da sie nicht den gleichen Zugang zur Verwaltung wie die Parlamentsmehrheit und der Bürgermeister bzw. Landrat haben, ist die Umsetzung des Bürgerentscheides nicht in gleichem Maße gewährleistet." (Weber 1997: 107) Tatsächlich besteht sogar die Gefahr, daß der Entscheid überhaupt nicht umgesetzt wird.[59]

Beim kassierenden Begehren scheint die Situation einfacher zu sein: die angefochtene Maßnahme wird durch den Bürgerentscheid gestoppt. Das gilt jedoch nur, wenn

[59] Beispiel Landkreis Nürnberger Land: ein per Bürgerentscheid beschlossenes Krankenhauskonzept wird von der Verwaltung aus „fachlichen und wirtschaftlichen Gründen" nicht umgesetzt (vgl. Weber 1997:107).

sie noch nicht umgesetzt ist. Da das Bürgerbegehren in der Regel keine aufschiebende Wirkung hat, ist der Gemeinderat nicht gehindert, vor der Durchführung des Entscheids „vollendete Tatsachen" zu schaffen. Das aber führt dazu, daß der Bürgerentscheid - obwohl er erfolgreich war - durch zuvor ergriffene Maßnahmen gegenstandslos gemacht wird. „Bedeutsam ist das für jene Fälle, bei denen die Gemeindeverwaltung und ihre Partner im Vertrauen auf rechtsgültige Gemeinderatsbeschlüsse bereits Verträge miteinander geschlossen, Maßnahmen eingeleitet und konkrete Planungen realisiert haben." (Beilharz 1981:84)[60]

Probleme bei der Umsetzung eines erfolgreichen Bürgerentscheids gibt es immer da, wo Dritte ins Spiel kommen. Wenn beispielsweise der Entscheid die Gemeinde verpflichtet, Verhandlungen mit Dritten zu führen und Verträge rückabzuwickeln, kann das von der Verwaltung halbherzig betrieben werden. Oder der Dritte beschreitet den Rechtsweg gegen einen von der Gemeinde aufgrund des Bürgerentscheids erlassenen Bescheid[61].

Ob und inwiefern erfolgreiche Bürgerentscheide nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden, ist im Einzelnen noch nicht untersucht.

Keinerlei Probleme dürfte es bei der Umsetzung eines erfolgreichen Ratsbegehrens geben, da hier der Gemeinderat eine Meinungsäußerung der Bevölkerung herbeigeführt hat, um auf diese Weise eine Entscheidung der Bürger zu erhalten oder er sowieso hinter der beschlossenen Maßnahme steht.

Besondere Probleme bei der Umsetzung eines Bürgerentscheids können sich aus der Tatsache ergeben, daß in Bayern zum selben Thema gleichzeitig zwei Bürgerentscheide (aufgrund eines Bürgerbegehrens und aufgrund eines Ratsbegehrens) mit sich widersprechendem Inhalt Zustimmung finden können.[62] In diesen Fällen setzt nach dem Bürgerentscheid eine Phase der Interpretation der Ergebnisse ein.

[60] Allerdings wird in solchen Fällen bereits das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt, so daß es gar nicht erst zu einem Bürgerentscheid kommt. Beispiel Mannheim: ein Bürgerentscheid wird vom Karlsruher Regierungspräsidium u.a. deshalb untersagt, weil er einen bereits geschlossenen Vertrag zwischen der Stadt und einem Bauträger verletzt und im Erfolgsfall Schadensersatzforderungen nach sich gezogen hätte (vgl. Beilharz 1981:84f.).

[61] Beispiel Alzenau (Bayern): ein Bürgerentscheid verpflichtet die Verwaltung, die Errichtung eines Mobilfunk-Sendemastes zu untersagen; die betroffenen Firma legt zunächst Widerspruch ein und erhebt dann Klage vor dem Verwaltungsgericht (Main-Echo 19.8.98).

[62] Beispiel Kempten, 29.9.1996: die Bürger stimmten sowohl für die Beibehaltung der Bahnhofstraße als Fußgängerzone als auch für die Öffnung der Bahnhofstraße mit Verbreiterung des Gehweges (vgl. Weber 1997:106).

3.12.2 Sperrfrist

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid wirkt nicht nur wie ein Rats- bzw. Kreistagsbeschluß, er hat darüber hinaus für einen längeren Zeitraum eine erhöhte Bestandskraft. Während ein Beschluß der Vertretungskörperschaft jederzeit wieder geändert werden kann, kann ein Bürgerentscheid in Sachsen-Anhalt frühestens nach einem Jahr, in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen frühestens nach zwei Jahren, in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen frühestens nach drei Jahren wieder korrigiert werden. Diese Fristen lassen sich nur durch einen neuen Bürgerentscheid auf Initiative des Rates (Niedersachsen) bzw. durch einen neues Bürgerbegehren verkürzen; in Hessen und Rheinland-Pfalz kann ein Bürgerentscheid vor Ablauf der Sperrfrist überhaupt nicht geändert werden. In Baden-Württemberg gilt die Bindung des Gemeinderates „auch bei inzwischen wesentlich veränderter Sach- oder Rechtslage." (Seeger 1988:523) Nach dem Ende der Sperrfrist können Rat und Verwaltung die abgelehnte Maßnahme wieder aufgreifen.[63]

Eine besondere Situation gibt es in Bayern. Hier darf ein Bürgerentscheid „jederzeit in derselben Sache wieder stattfinden; eine Initiativsperre tritt nicht ein." (Wegmann 1997:77) Daher ist dort denkbar, daß die unterlegene Seite ein neues Bürgerbegehren startet[64].

3.13 Erfolg und Mißerfolg von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Die Beurteilung eines Bürgerbegehrens und eines Bürgerentscheids als erfolgreich oder nicht hängt von dem zugrunde liegenden Erfolgsbegriff ab.

3.13.1 Enger Erfolgsbegriff

Ein enger Erfolgsbegriff erklärt ein Bürgerbegehren dann als erfolgreich, wenn es sein Ziel, wie es im Antrag formuliert ist, erreicht hat[65].

---

[63] Beispiel Karlsruhe: der Oberbürgermeister bringt den per Bürgerentscheid gestoppten Plan zum Bau einer U-Bahn wieder ins Gespräch (vgl. Baden-News 22.8.98).

[64] Beispiel Albertshofen: Bürgerentscheid gegen den Bau einer Brücke am 17.2.1996 und Bürgerentscheid dafür am 25.2.1996 (vgl. Die Zeit 9.2.1996).

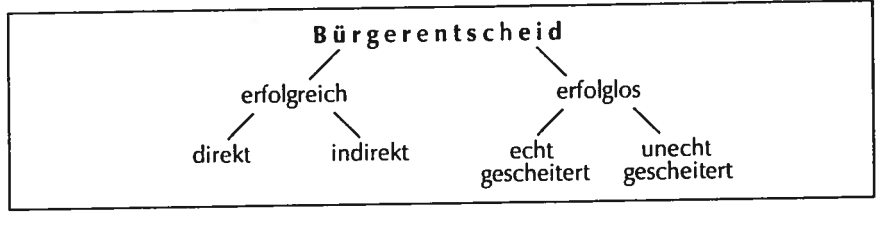
[65] Der Definition von Rehmet („Erfolgreich ist ein Bürgerbegehren dann, wenn das Ergebnis im Sinne der Initiatoren ist." (Rehmet 1997:85)) soll hier nicht gefolgt werden, weil im „Sinne der Initiatoren" nicht nur die Erreichung des im Antrag formulierten Anliegens, sondern auch andere Effekte sein können (siehe dazu 3.13.2).

Dies ist immer bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid der Fall; d.h. ein Bürgerentscheid hat dann Erfolg, wenn die Mehrheit ihm zustimmt und diese Mehrheit das Zustimmungsquorum erreicht. Dieser Fall soll direkt erfolgreicher Bürgerentscheid genannt werden.

Wenn zwar der Bürgerentscheid scheitert, die Kommunalvertretung aber dennoch die beantragte Maßnahme beschließt, kann von einem indirekt erfolgreichen Bürgerentscheid gesprochen werden.

Auf der anderen Seite ist ein Bürgerentscheid immer dann erfolglos, wenn er entweder echt scheitert, d.h. das Anliegen nicht von der Mehrheit der Abstimmenden unterstützt wird, oder wenn er unecht scheitert, d.h. das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Ergebnisse von Bürgerentscheiden



Allerdings können die Organisatoren ihr Ziel auch bereits durch ein Bürgerbegehren erreichen, und zwar dann, wenn die Gemeindevertretung sich - noch während die Unterschriftensammlung läuft oder nach ihrem Abschluß - dem Bürgerbegehren anschließt[66] oder einen Kompromiß mit den Organisatoren schließt, so daß der Bürgerentscheid hinfällig wird. „Vielmehr ist es auch ein Erfolg eines Bürgerbegehrens - vielleicht sogar ein ganz besonderer Erfolg -, wenn Rat, Bezirksvertretung oder Kreistag dem Bürgerbegehren entsprechen." (Hofmann 1997b:341) Dieser Fall soll direkt erfolgreiches Bürgerbegehren genannt werden.

Schließlich ist ein Bürgerbegehren dann erfolgreich, wenn die Initiatoren auf seine Einleitung verzichten, weil bereits die Ankündigung des Begehrens die Verwaltung/Ratsmehrheit dazu gebracht hat, dem Anliegen vollständig oder teilweise zu folgen[67]. Ein solcher Fall soll indirekt erfolgreiches Bürgerbegehren heißen.

---

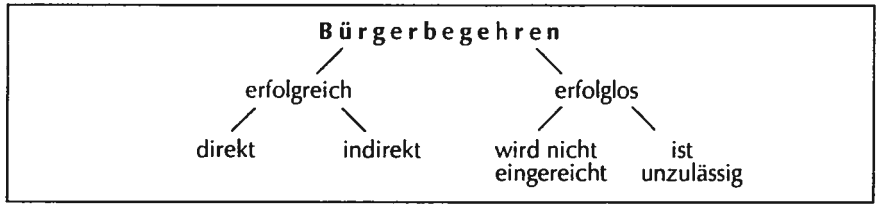
[66] Beispiel Bad Pyrmont: nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren verzichten die Gemeinde auf den Bau eines „Welt-Wasser-Tempels" als EXPO-Vorhaben, „um nicht das ganze EXPO-Projekt zu gefährden" (lz-online 9.11.98).

[67] Beispiel Hennef: Bürgerinitiative „Mutter & Kind-Haus" verzichtet auf Begehren zur Einrichtung von zwei Hortgruppen, nachdem Verwaltung eine Hortgruppe zugesagt hat: „Die Androhung eines Bürgerbegehrens habe die Stadtspitze wohl umgestimmt" (Rhein-Sieg-Anzeiger 15.8.98).

Erfolglos ist dagegen ein Bürgerbegehren, das gar nicht erst eingeleitet wird, weil die Initiatoren die Aussichtslosigkeit ihres Unterfangens erkennen. Wenn beispielsweise der Gegenstand im Negativkatalog der jeweiligen Gemeindeordnung aufgeführt ist, wird das in der Regel auf die Initiatoren eine abschreckende Wirkung haben, so daß sie auf das Begehren verzichten. Ebenfalls werden sie verzichten, wenn sich abzeichnet, daß sie die benötigten Unterschriften nicht in der vorgeschrieben Frist sammeln können. Schließlich ist ein Begehren erfolglos, das zwar initiiert wird, dann aber an formalen Kriterien scheitert, etwa

- dem Einleitungsquorum: die nötigen Unterschriften werden nicht beigebracht[68]; dieser Fall ist auch gegeben, wenn die Organisatoren die Unterschriftensammlung erfolglos abbrechen;
- der Frist: das Begehren wird nicht rechtzeitig eingereicht, wobei der Grund auch in der Verkennung des angegriffenen Beschlusses liegen kann, d.h. die Organisatoren reichen das Begehren irrtümlich zu spät ein;
- der materiellen Unzulässigkeit: das Begehren fällt unter den Negativkatalog;
- der formellen Unzulässigkeit: dem Begehren fehlt ein ausreichender Kostendekkungsvorschlag, die Begründung, die Vertrauenspersonen etc. (vgl. Abbildung 6)

Abbildung 6: Ergebnisse von Bürgerbegehren



Bezogen auf die Kriterien „Übernahme des Begehrens durch die Gemeindevertretung" und „direkt erfolgreicher Bürgerentscheid" waren in Nordrhein-Westfalen insgesamt 38,12% aller Bürgerbegehren erfolgreich (vgl. Hofmann 1997b:341). In Hessen lag die Erfolgsquote (unter Einbeziehung der Fälle, in denen ein Kompromiß geschlossen wurde) bei 40,5% aller Bürgerbegehren (vgl. Schiller/Mittendorf/ Rehmet 1998:10). Dabei lag die Erfolgsquote für initiierende Bürgerbegehren bei ca. 60% (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:11). Auch in Baden-Württemberg erreichte in diesem Sinne „nahezu jedes dritte Bürgerbegehren das von der Bürgerschaft verfolgte Ziel." (Tronsberg 1993:134) Wehling zählt gar 38

[68] Beispiel Düsseldorf: ein Bürgerbegehren gegen die Umgestaltung des Fürstenplatzes scheitert am Einleitungsquorum (Express 10.8.1998).

erfolgreiche von insgesamt 68 Bürgerentscheiden aufgrund eines Bürgerbegehrens (55,9%) (vgl. Wehling 1991:129)[69].

3.13.2 Weiter Erfolgsbegriff

Erfolgreich im Sinne der Initiatoren kann ein Bürgerbegehren auch sein, wenn es weitere Effekte zeigt (vgl. Jung 1995:676f., Rehmet 1997:85), z.B.:

- Vorwirkungen/latente Wirkungen auf den politischen Entscheidungsprozeß,
- Thematisierung eines Anliegens in der Öffentlichkeit und Anstoß eines Diskussionsprozesses in der Kommune,
- Mobilisierung der Öffentlichkeit,
- Einsatz als Verhandlungstrumpf im Repräsentativsystem,
- Kooptierung der Initiatoren in kommunalpolitische Gremien,
- andere Wirkungen, die als Erfolg interpretierbar sind.

Diese Erfolge sind in der Regel nur äußerst schwierig zu messen und unterliegen der subjektiven Interpretation der Organisatoren, die auf diese Weise auch ein gescheitertes Bürgerbegehren oder einen verlorenen Bürgerentscheid in einen Erfolg umdeuten können.

Dennoch wird auch ein gescheiterter Bürgerentscheid, wenn nicht als erfolgreich, so doch als nicht folgenlos gekennzeichnet werden können, insofern er - zumindest bei den Organisatoren - kollektive Lernprozesse anstößt und politisches Interesse geweckt hat. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind mit den in ihrem Zusammenhang stehenden Vorgängen (Presserummel, „Abstimmungskampf") tendenziell geeignet, die Bürger für das politische Geschehen in ihrer Kommune zu interessieren, zu sensibilisieren und zu mobilisieren. Darüber hinaus können sie der Politisierung dienen. Für Baden-Württemberg ist festgestellt worden, „selbst das Scheitern eines Bürgerentscheides hat in 21,6% der Fälle erneutes Partizipationsbegehren evoziert, das sich in anderen Teilnahmeformen manifestierte." (Beilharz 1981:70)

3.14 Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Ob ein Bürgerbegehren und der nachfolgende Bürgerentscheid erfolgreich sind oder nicht, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die sich addieren und überlagern können.

[69] In dieser Zahl sind 9 Übernahmen des Bürgerbegehrens durch Gemeinderatsbeschluß nicht enthalten.

Es kann unterschieden werden zwischen

1. prozeduralen Aspekten: hierunter fallen die in den Gemeindeordnungen niedergelegten Regelungen und Verfahrensvorgaben sowie die Gemeindegröße und die Verbreitung der Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Aspekte also, die von den Initiatoren und den Entscheidungsträgern nicht beeinflußt werden können;
2. gegenstandsabhängigen Aspekten: hierunter fallen die inhaltliche Ausrichtung des Abstimmungsgegenstandes,, z.B. seine Wertkonservativität, Umweltrelevanz, Preisrelevanz und Komplexität (vgl. Weber 1997:77);
3. akteursabhängigen Aspekten: hierunter fallen die Aktionsformen der Initiatoren und der Entscheidungsträger während des Bürgerbegehrens und des Abstimmungskampfes sowie die Medienberichterstattung.

Die prozeduralen Aspekte, also die rechtliche Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und ihr Einfluß auf Erfolg oder Mißerfolg, sind bereits ausführlich dargelegt worden. Sie können wie folgt zusammengefaßt werden: „Je höher die förmlichen Anforderungen an ein erfolgreiches Begehren sind, je enger sein materieller Anwendungsbereich gefaßt wird und je begrenzter der Kreis der antragsberechtigten Personen, desto geringer dürfte seine Bedeutung für den Ablauf und das Resultat kommunaler Entscheidungsprozesse ausfallen." (Gabriel 1989:133). Die gegenstandsabhängigen Aspekte sind im Zusammenhang mit dem Abstimmungsverhalten untersucht worden (siehe Kapitel 3.11.2), so daß hier darauf nicht erneut eingegangen worden muß.

3.14.1 Neues Instrument

Unabhängig von ihrer Ausgestaltung sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - das ist aus der bisherigen Darstellung deutlich geworden - kommunalpolitische Instrumente, deren Handhabung die Initiatoren teilweise vor schwierige juristische und organisatorische Probleme stellt, und die den Stimmberechtigten (noch) nicht sehr vertraut sind. Anders als Wahlen, von denen im Wesentlichen bekannt ist, wie sie funktionieren und welche politischen Folgen sie haben, sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid neue Instrumente, die insgesamt erst sporadisch angewandt worden sind.

Das gilt insbesondere für diejenigen Länder, die Bürgerbegehren und -entscheid erst vor wenigen Jahren eingeführt haben - also für fast alle. Bei ihnen trifft die für Nordrhein-Westfalen getroffenen Feststellung zu, die Bürger seien sich „ihres neuen Mitwirkungsrechts noch nicht voll bewußt." (Muckel 1997:224) Die Zahlen über die Häufigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zeigen, daß diese direktdemokratischen Entscheidungsverfahren für viele Menschen ungebräuchlich sind, was nicht zuletzt damit zu tun hat, „daß die Handhabung der direkten Demokratie abhängig ist von einem eingeübten und durch den Faktor Zeit mitbestimmten Gewöhnungsfaktor." (Luthardt 1997:20) Ein Blick nach Baden-Württemberg bestätigt diese Einschätzung: „Führte Ende der siebziger Jahre durchschnittlich nur etwa ein Drittel

aller Bürgerbegehren zu einem Bürgerentscheid, so stieg der Anteil inzwischen auf über die Hälfte. Bürgerentscheide führen auch häufiger zu dem gewünschten Ergebnis. Die Bürgerinnen und Bürger verstehen es offenbar immer besser, die Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie verfahrensmäßig und kommunalpolitisch für sich zu nutzen." (Tronsberg 1993:135)

Insofern läßt sich vermuten, daß manches Bürgerbegehren nicht zuletzt deshalb ungültig war, weil die Organisatoren die rechtlichen Bestimmungen nicht gut genug kannten, und mancher Bürgerentscheid nicht zuletzt deshalb am Zustimmungsquorum scheiterte, weil mancher Stimmberechtigte in Unkenntnis der Bedeutung eines Bürgerentscheids nicht zur Abstimmung gegangen ist.

3.14.2 Gemeindegröße

Alle Untersuchungen sehen einen Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und den Erfolgsaussichten eines Bürgerentscheids.

Das gilt zum einen für die Überwindung des Zustimmungsquorums.

Für Baden-Württemberg gilt, je größer die Gemeinde, um so schwieriger ist es, das Quorum zu erreichen und die Bürgerschaft zu mobilisieren (vgl. Seeger 1988:528; ähnlich Wehling 1995:9). Während das 30%-Quorum in großen Städten kaum überwindbar scheint (vgl. Naßmacher 1997:455), erreichen kleinere Gemeinden ein Erfolgs- und Teilnahmeoptimum (vgl. Beilharz 1981:97). Pointiert „läßt sich folgern, daß der Bürgerentscheid in Großstädten ergebnislos, in kleinen Gemeinden aber bedeutungslos ist." (Seeger 1988:528) In Nordrhein-Westfalen stellt das Zustimmungsquorum - „insbesondere in den Großstädten - die entscheidende Schwierigkeit für erfolgreiche Bürgerentscheide" (Hofmann 1997a:161) dar. In Hessen scheiterten Bürgerentscheide vor allem in größeren Städten mit tendenziell geringerer Stimmbeteiligung (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998:15). Der Zusammenhang zwischen Größe der Kommune und Erfolgsaussicht besteht offensichtlich unabhängig von der Existenz eines Zustimmungsquorums. So ist für Bayern festgestellt worden, daß ein Ansteigen der Einwohnerzahl zu einem abnehmenden Erfolgsquotienten führt (vgl. Weber 1997:77).

Noch ungeklärt ist, wo die Grenze bei den Gemeindegrößen liegt, ab der ein Bürgerentscheid tendenziell aussichtslos wird.

Unterschiedliche Schwellen werden für Baden-Württemberg genannt:

- Das bis 1974 existierende 50%-Quorum in Baden-Württemberg konnte in Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern nicht erreicht werden (vgl. Beilharz 1981:157).
- Andere Daten zeigen, „daß das Instrument Bürgerentscheid nur in Gemeinden bis 20.000 Einwohnern erfolgreich genutzt werden konnte" (Wehling 1995:9).
- Bei 50.000 Einwohnern sehen übereinstimmend Rehmet (1997:90), Wehling (1991:128) und Mayer (1992:19) die Grenze.

- Schließlich wurde beobachtet, daß in Städten mit über 100.000 Einwohnern für Bürgerentscheide kaum Erfolgsaussichten bestanden (vgl. Hofmann 1997b:340).

Für Hessen ist festgehalten worden, daß das 25%-Zustimmungsquorum die Erfolgschancen eines Bürgerbegehrens ab einer Gemeindegröße von 30.000 Einwohnern deutlich vermindert (vgl. Rehmet 1997:89) und ab 20.000 Einwohnern eine Stimmbeteiligung von unter 50 Prozent die Regel ist (vgl. Rehmet 1997:65).

Andere Erkenntnisse liegen aus Nordrhein-Westfalen vor: Die ersten wenigen Fälle zeigen, daß in Nordrhein-Westfalen die höchste Erfolgsquote für Bürgerentscheide gerade bei den Städten zwischen 200.000 und 300.000 Einwohnern zu finden ist (vgl. Hofmann 1997b:340), d.h. das 25%-Quorum ist auch in Großstädten keineswegs unerreichbar[70].

In Bayern wird die Forderung eines Bürgerbegehrens insbesondere in Gemeinden bis 5.000 Einwohner überdurchschnittlich oft abgelehnt: „Dieser Zusammenhang begründet sich durch die dörfliche Struktur, in der Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder mehr Einfluß genießen." (Weber 1997:98)

Zu den Gründen für den Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Erfolgsaussichten soll hier nicht weiter Stellung genommen zu werden, da es sich vermutlich um die selben handelt, die schon für die Abstimmungsbeteiligung identifiziert wurden (vgl. 3.11.1).

3.14.3 Akteursabhängige Aspekte

Bei der Betrachtung der akteursabhängigen Aspekte ist zu unterscheiden zwischen den Initiatoren und den Entscheidungsträgern als den Protagonisten eines Bürgerbegehrens sowie den Medien, die als nicht immer unbeteiligte Berichterstatter mehr als eine Chronistenfunktion haben.

Bei den Initiatoren ist zu untersuchen,

- ob sie organisatorisch in der Lage sind, die benötigten Unterschriften zu sammeln, indem sie z.B. genügend Aktive mobilisieren und Unterstützung von Parteien, Bürgerinitiativen und Vereinen erhalten;
- ob sie auf die Abstimmungsberechtigten glaubwürdig wirken, etwa indem Experten und Sachverständige in ihren Reihen mitarbeiten;
- ob sie in der Lage sind, einen erfolgreichen Abstimmungskampf durchführen;
- welche Aktionsformen sie wie oft anwenden und welche finanziellen Ressourcen sie aufwenden.

Bei den Entscheidungsträgern ist zu untersuchen,

- wie sie für ihre Position werben;

[70] Beispiel Mönchengladbach: in der 266.000-Einwohner-Stadt stimmten mehr als 45% der Stimmberechtigten für ein Bürgerbegehren (vgl. Hofmann 1997b:340).

- welche Strategien sie anwenden, um den Erfolg eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids zu verhindern.

Bei den Medien ist zu untersuchen,

- wie sie über die Ereignisse berichten;
- ob und inwiefern sie Partei für die eine oder andere Seite ergreifen;
- inwiefern die Art und Weise ihrer Berichterstattung Auswirkungen auf den Erfolg oder Mißerfolg eines Bürgerbegehrens und -entscheids hat.

3.14.3.1 Initiatoren: Einsatz von Ressourcen

Damit die Hürden genommen werden können, müssen die Initiatoren ihr Bürgerbegehren gut vorbereiten[71] und in nahezu allen Phasen des Verfahrens ein Vielzahl von Ressourcen einsetzen, etwa Geld, Personal, Zeit und Wissen (vgl. zum folgenden Weber 1997:26-29).

Zunächst muß der fachliche Sachverstand und das strategische Wissen vorhanden sein, wie ein Bürgerbegehren und eine politische Kampagne, durchzuführen sind. Es müssen ausreichend - möglichst in der Gemeinde bekannte - Personen mit genügend Zeit etwa zur Sammlung der Unterschriften zur Verfügung stehen. Es müssen Fotokopien angefertigt, Telefonanrufe entgegengenommen, Plakatständer erworben und aufgestellt werden. Zumindest in der Anfangsphase eines Bürgerbegehrens unter dem Druck der Frist ist die Ressource „Zeit" mitunter sehr begrenzt.

Angesichts der teilweise schwierigen formalen Kriterien, die ein Bürgerbegehren erfüllen muß, und des organisatorischen Aufwandes erscheint die Feststellung plausibel, daß die Unterstützung durch Parteien und etablierte Verbände die Unzulässigkeitsquote senkt und die Erfolgsaussichten erhöht. „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind in der Regel dann erfolgreich, wenn etablierte Organisationen mit ihren Kommunikationsnetzwerken die Initiativen unterstützen." (Naßmacher 1997:456) Da ein Bürgerbegehren einen erfolgreichen Kommunikations- und Organisationsprozeß voraussetzt, steigen die Erfolgschancen, wenn eine mächtige Gruppe - sei es eine Partei, sei es eine Interessengruppe - sich die Sache zu Eigen macht (vgl. Wehling 1995:9). Denn es wird die „Informationslage einer bürgerschaftlichen Initiative durch das Mitwirken von Parteien verbessert" (Kreutz-Gers 1998:316), es erhöhen sich die Handlungsmöglichkeiten, die Unterstützung in der Bevölkerung und damit die Erfolgsaussichten im Bürgerentscheid. Insbesondere im Hinblick auf die Ressource Sachverstand und juristisches Wissen erweist sich die Mitarbeit von Parteien als bedeutsam (vgl. Rehmet 1997:84); hierüber verfügen Parteien quasi von Haus aus eher als Bürgerinitiativen. Dies gilt zumindest für die Stufe „Bürgerbegehren": weil „nur eine intime Kenntnis des Haushaltsplans der Gemeinde" (Beilharz 1981:22) die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in die Lage versetzt, einen fundierten Finanzie-

[71] „Ein ad hoc initiiertes Bürgerbegehren hat wenig Erfolgsaussichten." (Beilharz 1981:66)

rungsvorschlag erstellen zu können, stellt die Mitarbeit von Parteien und/oder Ratsvertretern eine große Hilfe dar.

Für Bayern wird die Annahme der steigenden Handlungsfähigkeit mit steigendem Organisationsgrad bestätigt gesehen: „Innerhalb der Einwohnerklassen führt ein höherer Organisationsgrad der Initiatoren zu höheren Erfolgsquotienten." (Weber 1997:77) Dabei mißt sich der Erfolg nicht nur an einem Abstimmungssieg im Bürgerentscheid, sondern auch schon daran, daß Bürgerbegehren von Akteuren mit hohem Organisationsgrad im Verhältnis zu Bürgerbegehren von Akteuren mit niedrigem Organisationsgrad häufiger vom Kommunalparlament umgesetzt werden (vgl. Weber 1997:84). Auch werden von Akteuren mit hohem Organisationsgrad initiierte Bürgerbegehren seltener für unzulässig erklärt (vgl. Weber 1997:87). Umgekehrt fehlen den Akteuren mit niedrigem Organisationsgrad in einwohnerstarken Gebietskörperschaften „der Kommunikationszusammenhang und die Ressourcen, um ein Bürgerbegehren erfolgreich abzuschließen." (Weber 1997:53)

Auch für Baden-Württemberg ist ein Zusammenhang zwischen Parteimitwirkung und Erfolgsaussichten dahingehend festgestellt worden, daß die von Parteimitgliedern initiierten Bürgerbegehren wesentliche größere Erfolgsaussichten haben, als die von parteipolitisch nicht engagierten Initiativen (vgl. Beilharz 1981:116). Während 47,1% der von Mitgliedern einer Partei initiierten Bürgerbegehren zustande kamen, gelang das nur 28,3% der von nicht politisch Engagierten initiierten. Umgekehrt scheiterten nur 21,1% der von Parteimitglieder initiierten Bürgerentscheide, aber 44,8% der von nicht politisch Engagierten initiierten (vgl. Beilharz 1981:118). Das bedeutet, die von Parteien „getragenen Bürgerbegehren haben eine hohe Erfolgsquote." (Seeger 1988:533)[72]

Demgegenüber ist für Hessen ein gegenteiliger Zusammenhang festgestellt worden: „Entgegen der Vermutung hatten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, welche von Parteien eingeleitet wurden, eine deutlich geringere Erfolgsquote (28 Prozent) als diejenigen ohne maßgeblichen Parteieinfluß. Auch wurden relativ mehr Partei-Begehren für unzulässig erklärt." (Rehmet 1997:83) Initiativen ohne Parteiunterstützung wiesen höhere Werte bei der Unterschriftensammlung auf (vgl. Rehmet 1997:84). Die Nicht-Mitwirkung von Parteien als (Mit-)Initiatoren war somit ein Faktor, der den Erfolg im Bürgerentscheid begünstigt (vgl. Rehmet 1997:90).

Es bleibt zu untersuchen, ob diese Erkenntnisse eine hessische Besonderheit darstellen, ob sie sich im Zeitverlauf verlieren, oder ob sie tatsächlich ein Widerlegung der höchst plausiblen Zusammenhangsvermutung zwischen der Parteiunterstützung und der Erfolgsaussicht eines Bürgerbegehrens/-entscheids sind.

Ähnlich wie die Unterstützung von Parteien müßte sich auch die Mitwirkung von Experten und Fachleuten positiv auf die Erfolgsaussichten eines Bürgerentscheids

[72] So hat 1990 neben anderen Faktoren auch die Unterstützung durch eine Partei beziehungsweise durch Parteimitglieder zum Erfolg des zweiten Ulmer Bürgerentscheids beigetragen (vgl. Lackner 1996:104).

auswirken. Denn mit dem Verweis auf den in ihren Reihen vorhandenen Sachverstand können die Organisatoren ihre Glaubwürdigkeit dokumentieren und die Richtigkeit ihrer Argumente untermauern. So ist für Baden-Württemberg festgestellt worden, daß die Mitwirkung von Experten („z.B. Architekten, Stadtplaner u.ä.", Beilharz 1981:168) im Kreis der Initiatoren bzw. ihre Heranziehung die Erfolgschancen eines Bürgerentscheids signifikant beeinflußt: während nur in 20% der Initiativgruppen Experten vertreten waren, kam in 40% der Fälle ein Bürgerentscheid zustande. Umgekehrt erreichten die 56% der Initiativgruppen ohne Experten nur zu 28,5% einen Bürgerentscheid. Nur 17,4% der Initiativen ohne Experten scheiterten beim Bürgerentscheid, gegenüber 59,2% der Initiativen ohne Experten (vgl. Beilharz 1981:108). Auch für Bayern ist dieser Zusammenhang nachgewiesen: „Der Einsatz von Experten bewirkt die Einarbeitung von Fachwissen in die Textvorlage oder in die Argumentation. Diese Qualitätsverbesserung wird von den Abstimmenden wahrgenommen und führt bei überzeugender Darstellung zu einer höheren Annahmequote." (Weber 1997:103) Davon abweichend sind wieder die Erkenntnisse aus Hessen, wo ein positiver Einfluß von Sachexperten auf den Abstimmungserfolg nicht nachgewiesen werden konnte (vgl. Rehmet 1997:89).

Fast alle Maßnahmen der Organisatoren im Rahmen eines Bürgerbegehrens und während des Abstimmungskampfes kosten Geld, wobei der Einfluß der Ressource „Geld" zwar umstritten ist (vgl. Möckli 1994:304ff.), aber „ein Mehraufkommen die Akteure handlungsfähiger macht." (Weber 1997:28) Für Hessen ist dementsprechend festgestellt worden, daß ein hoher Geld- und Aktiveneinsatz in der Bürgerentscheidskampagne ein Faktor war, der den Erfolg im Bürgerentscheid begünstigt (vgl. Rehmet 1997:90). Für Bayern gilt dies jedoch nicht (vgl. Weber 1997:100-101). Hier wurde bei den gewonnenen Bürgerentscheiden weniger Geld pro Einwohner für die Bürgerentscheidskampagne investiert als bei den verlorenen Bürgerentscheiden. Allerdings ist die Geldsumme pro Einwohner für die gesamte Kampagne bei den gewonnenen Bürgerentscheiden höher als bei den verlorenen. Dabei könnte es allerdings sein, daß die Opponenten bei abgelehnten Bürgerentscheiden mehr Geld pro Einwohner investiert haben, als bei den angenommenen Bürgerentscheiden.

3.14.3.2 Entscheidungsträger: Bekämpfung von Bürgerbegehren und -entscheid

Ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Erfolg haben, hängt auch davon ab, wie die Entscheidungsträger, also Rat und Verwaltung, gegen die sich ein Bürgerbegehren in der Regel richtet, und gegebenenfalls mit ihnen verbündete Interessengruppen darauf reagieren.

Zunächst können sie versuchen, das Begehren inhaltlich zu bekämpfen. Sie starten eine Kampagne mit dem Ziel, das Anliegen des Bürgerbegehrens zu widerlegen, indem sie Gegenargumente verbreiten und Argumentationsschwächen der Organisatoren offenlegen. Grundsätzlich können sie sich dabei derselben Instrumente wie die Organisatoren bedienen, in der Praxis beschränken sie sich aber in der Regel auf Pressearbeit und Hauswurfsendungen (vgl. Rehmet 1997:74).

Dort, wo die Möglichkeit des Ratsbegehrens gegeben ist, können sie eine Konkurrenzvorlage vorlegen: „In Bayern hat sich die Einleitung eines Bürgerentscheides durch 2/3-Mehrheit des Kommunalparlamentes in der Funktion einer Konkurrenzvorlage eingespielt. Dies wäre verfahrenstechnisch in Baden-Württemberg auch möglich, ist aber nicht üblich." (Weber 1997:64) Diese Strategie wurde in Bayern elfmal gewählt, davon obsiegte in sieben Fällen die Parlamentsmehrheit (vgl. Weber 1997:88).

Nur in Bayern gibt es die Möglichkeit eines Gegenbürgerbegehrens, d.h. eines Bürgerbegehrens zu einem Thema, zu dem bereits andere Akteure ein Begehren gestartet haben; in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg ist das nicht zulässig (vgl. Weber 1997:64). „Das Gegenbürgerbegehren kann auch die Konkurrenzvorlage ersetzen, falls die Opponenten nicht über eine 2/3-Mehrheit verfügen." (Weber 1997:65) In Bayern wurde innerhalb des Untersuchungszeitraumes in 4,5% der Bürgerbegehren (neun von 201 Fällen) ein Gegenbürgerbegehren gestartet, wobei der Initiator in der Regel die „Regierungspartei" war (vgl. Weber 1997:65). Nicht möglich ist es, durch ein Gegenbürgerbegehren die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens herzustellen. Dazu hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof festgestellt: „die aufschiebende Wirkung (Sperrwirkung) eines Bürgerbegehrens wird nicht durch ein gegenläufiges Bürgerbegehren aufgehoben. Für eine Pattsituation, die die Sperrwirkung entfallen lassen könnte, gibt der Wortlaut des Gesetzes nichts her, denn sonst hätten es die Gegner eines Bürgerbegehrens in der Hand, Unterschriften eines gegenläufigen Bürgerbegehrens einzureichen, dadurch die Sperrwirkung des ersten Bürgerbegehrens entfallen zu lassen, und so vollendete Tatsachen zu schaffen, ehe der Bürgerentscheid stattgefunden habe." (KommBlätter 7/1997:593)

Wo ein Zustimmungsquorum existiert, wirken sich Faktoren, die zu einer Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung führen, in starkem Maße positiv auf die Erfolgsaussichten eines Bürgerentscheids aus, während umgekehrt Faktoren, die eine niedrige Abstimmungsbeteiligung nach sich ziehen, die Erfolgsaussichten des Entscheids verringern. „Eine niedrige Beteiligung erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß „der Bürgerentscheid an der Gültigkeitsbedingung 'Zustimmungsquorum' scheitert" (Weber 1997:88). Daher können die Abstimmungsgegner versucht sein, die Abstimmungsbeteiligung herabzudrücken.

Dies können sie erreichen, indem sie den Bürgerentscheid boykottieren. Beim „Diskussionsboykott" (Weber 1997:91) verweigern die Gegner des Bürgerbegehrens jegliche Diskussion mit den Organisatoren, um das Thema und den Entscheid nicht bekannt zu machen. Angesichts des Quorums können sie darauf hoffen, daß der Entscheid an einer zu geringen Beteiligung scheitert. „Wenn man als Gegner eines Petitums möglichst wenig davon spricht, wird z.B. der Abstimmungstermin übersehen." (Wehling 1995:8) Beim „Abstimmungsboykott" rufen die Gegner des Entscheids ihre Anhänger auf, sich an der Abstimmung nicht zu beteiligen. Auch hier steht dahinter die Hoffnung, daß der Entscheid auf diese Weise an einer zu geringen Beteiligung scheitert. Für Baden-Württemberg ist aufgezeigt worden, daß es zwischen 1956 und 1958 bei 13 von 29 Bürgerentscheiden Boykottaufrufe gegeben hat

(vgl. Mayer 1992:21). Für Hessen konnte dies hingegen nicht nachgewiesen werden (vgl. Rehmet 1997:67).

Schließlich können die Entscheidungsträger versuchen, durch Verfahrenstricks das Begehren bzw. den Entscheid scheitern zu lassen. Hierzu gehört die Strategie, ein Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären in der Hoffnung, daß die Initiatoren dann aufgeben. Ob und inwiefern Bürgerentscheide über Unzulässigkeitserklärungen verhindert wurden oder verhindert werden sollten, ist nur schwer zu erforschen. Zwar sind eine Vielzahl von Fällen bekannt, in denen Unzulässigkeitserklärungen von der Kommunalaufsicht oder von Gerichten aufgehoben worden sind, daraus läßt sich jedoch nicht zwangsläufig folgern, daß die Räte in diesen Fällen mißbräuchlich versucht hätten, einen Entscheid zu verhindern. Tatsächlich ist die Frage, ob ein Bürgerbegehren formell und materiell zulässig ist, häufig strittig. Die oben gemachten Feststellungen zur Praxis der Zulässigkeitsentscheidungen durch die Räte (siehe Kapitel 3.7) lassen die Vermutung zu, daß die Strategie der Unzulässigkeitserklärung eher selten angewandt wird. Ein weiterer Verfahrenstrick ist die Festlegung des Abstimmungstermins, z.B. innerhalb der Ferienzeit, oder die bewußte Nicht-Zusammenlegung mit Wahlen, obwohl das zulässig und möglich gewesen wäre. Es ist unmittelbar einleuchtend, daß die Teilnahmebereitschaft der Stimmbürger steigt, und das Quorum leichter zu erreichen ist, wenn die Abstimmung nicht während der Ferienzeit und/oder zusammen mit einer allgemeinen Wahl stattfindet[73]. Schließlich läßt sich die Abstimmungsbeteiligung reduzieren, indem die Anzahl der Abstimmungslokale gegenüber den Wahllokalen bei allgemeinen Wahlen reduziert und die Abstimmung per Brief nicht zugelassen wird. Auf diese Weise ist es insbesondere ortsabwesenden oder gebrechlichen Stimmberechtigten erschwert, ihre Stimme abzugeben[74].

Die bisher gemachten Feststellungen beruhen auf Untersuchungen, die zwischen kassierenden, initiierenden und Ratsbegehren nicht unterscheiden. Es läßt sich vermuten, daß insbesondere die Widerstandstrategien der Entscheidungsträger nur bei kassierenden Begehren, bei denen sich Initiatoren und Entscheidungsträger diametral gegenüberstehen, zum Einsatz kommen. Sie werden sicherlich nicht angewandt bei Ratsbegehren, die im Gegenteil gute Erfolgsaussichten haben, weil sich hier selten eine Opposition formiert, die zum Wahlboykott aufruft (vgl. Beilharz 1981:99), und weil die Chance für einen erfolgreichen Bürgerentscheid dann besonders groß ist, wenn der Gemeinderat als Ganzes dahintersteht (vgl. Wehling 1991:129). Zu den Erfolgsbedingungen von initiierenden Bürgerbegehren gibt es derzeit keinerlei Erkenntnisse. Möglicherweise trifft der für die Schweiz gewonnene Befund zu, „die

[73] Beispiel Buseck (Hessen): der Bürgerentscheid fand am selben Tag statt wie eine Bundestagswahl und erreichte mit 82% die höchste Abstimmungsbeteiligung aller hessischen Bürgerentscheide (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:13).

[74] Diese Strategie wurde in Neuss angewandt (siehe Kapitel 6.16.).

große Mehrheit der Initiativbegehren werden abgelehnt, wenn sie keine Unterstützung durch die gewählten Organe erfahren." (Windhoff-Héretier 1981:143)

3.14.3.3 Medien: Berichterstattung und Kommentierung

Insbesondere in mittleren und großen Kommunen kann das Anliegen eines Bürgerbegehrens nur über die Medien vermittelt werden. Während in kleinen Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl die Kommunikation zwischen den Organisatoren eines Bürgerbegehrens und der Bevölkerung auf der einen und zwischen den Gemeindevertretern und der Bevölkerung auf der anderen Seite noch unmittelbar stattfinden kann, verläuft die Kommunikation in größeren Gebietskörperschaften mehr und mehr über die Medien, d.h. in erster Linie über die Lokalzeitungen: „als allgemeine Informationsquelle rangiert die Tageszeitung für lokale Ereignisse vor allen anderen." (Simon 1987:245) Es ist kaum möglich, ein Thema ohne die Presse beziehungsweise an ihr vorbei im kommunalen Willensbildungsprozeß zu etablieren (vgl. Lackner 1996:56). Damit werden die lokalen Medien insofern zu eigenen Akteuren in einem Bürgerbegehren, als sich die Häufigkeit und die Tendenz ihrer Berichterstattung - insbesondere in der Qualifizierungs-, parlamentarischen Interaktions- und in der Meinungsbildungs- und Entscheidungsphase (vgl. Weber 1997:30f.) - auf die Erfolgsaussichten auswirken. In Hessen ist beobachtet worden, daß es „drei oder vier Höhepunkte in der Häufigkeit der Artikel pro Woche („peaks") (gibt), die vor und nach bestimmten typischen direktdemokratischen Ereignissen zu beobachten sind: Erstens - bei Korrekturbegehren - der parlamentarische Beschluß, gegen den ein Begehren eingeleitet wird; zweitens die Einreichung des Begehrens; drittens der Beschluß der Gemeindevertretung zur Zulässigkeit und viertens - herausragend an Intensität - die letzten Wochen vor dem Bürgerentscheid." (Rehmet 1997:109)

Bei der Analyse der lokalen Medienberichterstattung wird im allgemeinen die „Hofberichterstattungsthese" vertreten: „Die politischen Artikel der Lokalteile übernehmen praktisch nur die Verbreitung von Nachrichten, an deren Veröffentlichung die informierenden Organe und Personen ein Interesse haben. Diese Nachrichten werden nicht, wie im überregionalen politischen Teil, ergänzt durch Recherchen und Hintergrundinformationen. (...) Die Lokalteile sind bloße Sprachrohre." (Zoll 1974:190f.) Die Lokalpresse enthält sich weitgehend der Kritik, es überwiegt der Verlautbarungsstil, die Politikvermittlung erfolgt höchst einseitig im Interesse des Status quo und der lokalen Eliten, von oben nach unten (vgl. Simon 1987:245f.). Diesen Befunden zufolge müßte die lokale Presse im wesentlichen negativ über (kassierende) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid berichten und damit deren Erfolgsaussichten verringern. Es „kann davon ausgegangen werden, daß eine initiatorenfreundliche Berichterstattung zu einer mobilisierenden Wirkung beim Bürgerbegehren und einem Erfolg beim Bürgerentscheid führt und umgekehrt. (...) Eine initiatorenfreundliche Berichterstattung wird eher zu einer Zulässigkeitsentscheidung führen, da die Parlamentarier um einen öffentlichen Ansehensverlust fürchten müssen. Umgekehrt begünstigt eine parlamentsfreundliche Berichterstattung die Unzulässigkeitsentscheidung." (Weber 1997:31)

Für Bayern ist festgestellt worden, daß der Zusammenhang zwischen Häufigkeit und Tendenz der Berichterstattung und den Erfolgsaussichten zumindest teilweise existiert. Bei 101 analysierten bayerischen Bürgerbegehren, die 1995/96 stattfanden, war die Berichterstattung ausgewogen bis contra Bürgerbegehren und ein leichtes Übergewicht zugunsten der etablierten Akteure festzustellen, das sich mit abnehmender Einwohnerzahl verstärkte (vgl. Weber 1997:33-35). Dort, wo eine Zeitung eine Monopolstellung innehat, führt das zu einer fast einseitigen Berichterstattung. Dieser Sachverhalt verändert sich kaum, wenn etablierte Akteure zu den Organisatoren gehören: Parteien und Verbände genießen keine wesentliche bessere Berichterstattung in den Medien, als Initiatoren von Bürgerbegehren werden sie in geringfügigem Ausmaß durch ausgewogenere Berichterstattung begünstigt (Weber 1997:35). Zwar scheint die Häufigkeit der Berichterstattung einen Einfluß auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung zu haben - „je häufiger über das Thema berichtet wird, desto höher ist die Abstimmungsbeteiligung" (Weber 1997:93) - dies korrespondiert jedoch nicht mit den Erfolgsaussichten: „Ein Einfluß der Berichterstattungshäufigkeit auf den Erfolg beim Bürgerbegehren ist nicht zu erkennen; höchstens eine umgekehrte Relation, d.h. bei einer häufigeren Berichterstattung sinkt der Erfolgsquotient." (Weber 1997:73) Allerdings scheint sich dieser Effekt durch die Einwohnerzahl zu ergeben: in Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern geht „mit einer selteneren und initiatorenunfreundlichen Berichterstattung ein steigender Erfolgsquotient" (Weber 1997:74) einher[75]. Das bedeutet, daß in einwohnerschwachen Gemeinden die Berichterstattung für die Abstimmungsbeteiligung offensichtlich nicht entscheidend ist, weil es andere Kommunikationswege gibt, die diesen Einflußfaktor ersetzen (z.B. Vereine). Demgegenüber gehen mit steigender Einwohnerzahl die face-to-face-Kontakte zurück, so daß die Initiatoren nicht mehr mit jedem Bürger kommunizieren können, wodurch die mediale Kommunikation an Bedeutung gewinnt (vgl. Weber 1997:94). Insgesamt kann für Bayern festgehalten werden, daß eine Bestätigung der Ratsmehrheit im Bürgerentscheid und eine initiatorenunfreundliche Berichterstattung zusammenfallen (vgl. Weber 1997: 99).

In Hessen ist beobachtet worden, daß insgesamt eher häufig berichtet wurde, und zwar auch dann, wenn ein Bürgerbegehren nicht zum Bürgerentscheid gelangt (vgl. Rehmet 1997:107). Dabei gab es eine überwiegend ausgewogene Berichterstattung. „Von einem Einfluß der Medienberichterstattung auf die Erfolgschancen eines Bürgerbegehrens kann nicht ausgegangen werden" (Rehmet 1997:107). Vielmehr scheinen die hessischen Medien ihre Informations- und Aufklärungspflicht ernst zu nehmen: „Durch die Existenz von Kommentaren und Leserbriefen wurden Orientierungsfunktionen und -hilfen seitens der Tageszeitungen angeboten, die (...) sonst eher selten anzutreffen sind." (Rehmet 1997:114)

---

[75] Weber selbst räumt in diesem Zusammenhang eine methodische Schwäche seiner Untersuchung ein und stellt fest, daß „hinsichtlich der Berichterstattung in der Qualifizierungsphase keine zufriedenstellenden Ergebnisse ermittelt werden" (Weber 1997:74) konnten.

Somit ist bislang unklar, inwiefern die Häufigkeit und die Tendenz der Berichterstattung im Sinne der „Hofberichterstattungsthese" auf die Erfolgsaussichten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wirken.

3.15 Zusammenfassung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind kommunale direktdemokratische Beteiligungsformen, die eher selten angewandt werden. Insgesamt gibt es nur wenige Gemeinden und kaum Landkreise, in denen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide stattgefunden haben, wobei die meisten Bürgerbegehren keine Bürgerentscheide nach sich ziehen. Selbst die jahrzehntelangen Tradition von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg hat dort keine Bürgerbegehrenskultur entstehen lassen. Die weitaus meisten Bürgerbegehren sind kassierend und richten sich gegen Beschlüsse der Gemeinderäte. Ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Häufigkeit von Bürgerbegehren kann nicht hergestellt werden kann. Ratsbegehren als „Bürgerbegehren von oben" stellen für die Bürgerinnen und Bürger keinen Demokratiegewinn dar.

Die formalen Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens (Benennung von Vertretungsberechtigten, Schriftlichkeit, Fragestellung, Begründung, Finanzierungsvorschlag) sind in allen Bundesländern im Wesentlichen identisch, wobei der Finanzierungsvorschlag insbesondere Nordrhein-Westfalen eine hohe und schwer zu überwindende Zulässigkeitshürde ist, während er in Bayern und Hamburg entbehrlich ist.

Die Unterschriftensammlung bei kassierenden Bürgerbegehren muß nahezu überall innerhalb bestimmter Fristen stattfinden, wobei die Länge der Frist den Erfolg eines Bürgerbegehrens beeinflussen kann. Dennoch wird die Notwendigkeit einer Frist grundsätzlich anerkannt - jedenfalls dann, wenn es gleichzeitig eine aufschiebende Wirkung der Unterschriftensammlung gibt. Da dies jedoch in den allermeisten Bundesländern nicht der Fall ist, sind die Organisatoren ggfls. auf den Klageweg verwiesen.

Bei einem Bürgerbegehren ist grundsätzlich von zwei Akteuren bzw. Akteursgruppen auszugehen: den Initiatoren des Begehrens und den Entscheidungsträgern der Kommune. Die meisten Bürgerbegehren werden von Einzelpersonen, Bürgerinitiativen und neugegründeten Abstimmungsinitiativen getragen, in großen Städten werden sie auch von Parteien und Fraktionen unterstützt. Dabei besteht einerseits die Gefahr, daß Parteien ein Bürgerbegehren für ihre politischen Zwecke instrumentalisieren, andererseits wird die Initiierung und Durchführung eines Bürgerbegehrens erleichtert, wenn es von Parteien unterstützt wird. Einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der politischen Ausrichtung einer Partei und ihrer Einstellung gegenüber Bürgerbegehren gibt es nicht. So wie Parteien ein Bürgerbegehren instrumentalisieren können, besteht auch die Gefahr, daß Vereine und Verbände Bürgerbegehren zur Durchsetzung ihrer Interessen benutzen.

Bürgerbegehren sind vermutlich nicht dazu geeignet, die politischen Teilnahmechancen in der Kommune neu zu verteilen, sie geben vielmehr den politisch Aktiven ein weiteres Instrument in die Hand. Von diesen werden Bürgerbegehren als „Ultima Ratio" ergriffen, wenn andere Beteiligungsformen nicht zum Erfolg geführt haben.

Während einer Bürgerbegehrenskampagne kommen die unterschiedlichsten Aktionsformen zum Einsatz. Dabei erhalten die Initiatoren keinerlei öffentliche Finanzunterstützung, sondern sind auf Eigenmittel bzw. Spenden angewiesen, was sie dem Einfluß finanzstarker Interessengruppen aussetzen kann.

Die Themen, die Gegenstand von Bürgerbegehren sein können, werden insbesondere von den Negativ- und/oder Positivkatalogen der Gemeindeordnungen bestimmt, die von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich weit gefaßt sind. Die Themenausschlußregelungen führen in starkem Maße zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren. Insbesondere die Formel „wichtige Gemeindeangelegenheit" ist schwer zu handhaben und wird daher nur in einem Teil der Bundesländer angewandt. Der Ausschluß von Bau- und Planungsangelegenheiten kann nicht schlüssig begründet werden und entfällt daher in einigen Bundesländern, während der Ausschluß von kommunalen Haushalts- und Finanzfragen im Wesentlichen unstrittig ist. Insgesamt wirkt sich die Ausgestaltung der Negativliste unmittelbar auf die Häufigkeit von Bürgerbegehren aus. Eine einheitliche Kategorisierung der Abstimmungsgegenstände gibt es nicht und somit auch keine vergleichbaren Daten. Deshalb sind auch Aussagen über die Ausrichtung von Bürgerbegehren nur schwierig möglich, es kann aber begründet vermutet werden, daß sie in ihrer Mehrheit eher eine konservative und beharrende Tendenz aufweisen.

Die Regelungen zu den Einleitungsquoren weichen in den Bundesländern teilweise erheblich voneinander ab und können zu massiven Ungleichgewichtigkeiten führen. Allerdings sind Aussagen darüber, wie viele Bürgerbegehren an der Höhe des Einleitungsquorums scheitern, wegen einer strukturellen Dunkelziffer nur begrenzt möglich. Über die Gründe für das Scheitern von Bürgerbegehren aufgrund des Einleitungsquorums liegen bislang nur Vermutungen und Plausibilitätsüberlegungen vor: ein unmittelbarer Zusammenhang besteht zwischen der Gemeindegröße, der Höhe des Einleitungsquorums und den Fristen, die für die Unterschriftensammlung zur Verfügung stehen. Insgesamt ist die Existenz eines Einleitungsquorums unstrittig, es bestehen jedoch abweichende Meinungen über seine Höhe.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens wird in der Regel von der zuständigen Vertretungskörperschaft getroffen, wobei diese trotz der Befangenheit, die bei ihr zu vermuten ist, durchaus auch gegen ihre eigenen Interessen befindet. Die Zahl der unzulässigen Bürgerbegehren bewegt sich je nach Bundesland und untersuchtem Zeitraum zwischen 19% und 50%. Grundsätzlich können die Organisatoren eines Bürgerbegehrens gegen Unzulässigkeitserklärungen den Rechtsweg einschlagen, allerdings geht dieser tendenziell zugunsten der Entscheidungsträger aus.

Die Vertretungskörperschaft kann nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid vermeiden, indem sie selbst die beantragten Maßnahme beschließt;

dies geschieht in 3,6% bis 28,3% der Fälle. Über die Motive, die zu einem solchen Beitrittsbeschluß führen, kann nur spekuliert werden. Zusätzlich gibt es weitere - allerdings eher selten angewandte - Wege, einen Bürgerentscheid abzuwenden.

Zur Durchführung eines Bürgerentscheids gibt es keine einheitlichen Regelungen, was dazu führen kann, daß Bürgerentscheide in benachbarten Kommunen und/oder Bundesländern unter ganz unterschiedlichen Bedingungen durchgeführt werden. Der Formulierung des Abstimmungstextes durch die Organisatoren kommt große Bedeutung zu, wenn sie keine Umformulierung durch die Kommunalvertretung riskieren wollen. Die Vertretungskörperschaften können ihre Position zu dem bevorstehenden Bürgerentscheid bekannt geben, was ihnen die Möglichkeit gibt, sich gegen das Begehren auszusprechen. Der Abstimmungstermin darf nicht überall mit Wahlen zusammengelegt werden; dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung. Eine Stimmabgabe per Brief und eine ausreichende Anzahl von Stimmlokalen ist nicht überall sichergestellt, ein Umstand, der ebenfalls Auswirkungen auf die Abstimmungsbeteiligung haben kann.

Ein Bürgerentscheid ist in den meisten Bundesländern nur dann erfolgreich, wenn ihm zwischen 25% und 30% der Stimmberechtigten zustimmen. Die Notwendigkeit dieses Zustimmungsquorums, an dem ca. 20% bis 30% der Bürgerentscheide scheitern, ist stark umstritten. Allerdings besteht offenbar kein Zusammenhang zwischen der Existenz eines Zustimmungsquorums und der Höhe der Abstimmungsbeteiligung. Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung schwankt zwischen 53% (Baden-Württemberg) und 35% (Nordrhein-Westfalen) und die Bandbreite der Abstimmungsbeteiligungen reicht von 9% bis 82%.

Die Abstimmungsbeteiligung kann durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflußt werden, im Einzelnen sind diese aber noch nicht erforscht. So ist unklar, ob die Gemeindegröße einen Einfluß auf die Abstimmungsbeteiligung hat. Ebenso gibt es noch kaum Forschungsergebnisse zum Abstimmungsverhalten bei Bürgerentscheiden, offensichtlich aber wirken sich die persönliche Betroffenheit, die ein Thema bei den Bürgern auslöst, die räumliche Nähe zum Entscheidungsgegenstand, seine Finanzwirksamkeit, seine Komplexität und die Existenz eines Alternativvorschlages auf das Abstimmungsverhalten aus.

Zwar hat ein erfolgreicher Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft, dennoch kann es bei der Umsetzung eines erfolgreichen Bürgerentscheids in Einzelfällen zu Problemen kommen. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid löst eine Sperrfrist aus, die - je nach Bundesland - zwischen einem und drei Jahren beträgt.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide können jeweils direkt und indirekt erfolgreich sein. Bürgerbegehren sind dann erfolglos, wenn sie nicht eingereicht werden oder wenn sie unzulässig sind; Bürgerentscheide sind dann erfolglos, wenn sie echt oder unecht scheitern; in diesem Sinne ist ein Drittel bis die Hälfte aller Bürgerbegehren erfolgreich. Ein weiter Erfolgsbegriff läßt die Zahl der erfolgreichen Bürgerbegehren weiter steigen.

Beeinflußt werden die Erfolgsaussichten eines Bürgerbegehrens durch prozedurale, gegenstandsabhängige und akteursabhängige Aspekte. Derzeit können Bürgerbegehren und -entscheide daran scheitern, daß ein „Gewöhnungseffekt" an diese Instrumente noch nicht eingetreten ist. Ganz offensichtlich besteht ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Erfolgsaussichten, wobei die Grenze - je nach Bundesland - verschieden verläuft. Die Erfolgsaussichten steigen, wenn ein Bürgerbegehren Einsparungen zum Ziel hat; Bürgerbegehren mit komplexen Fragestellungen werden eher abgelehnt als solche mit einfachen. Unklar ist, ob es einen Zusammenhang zwischen der Fragestellung und den Erfolgsaussichten gibt. In jedem Fall wirkt es sich positiv auf die Erfolgsaussichten aus, wenn ein Alternativvorschlag genannt wird. Zwar plausibel, aber noch nicht widerspruchsfrei nachgewiesen ist, daß die Unterstützung durch Parteien und etablierte Verbände, die Mitwirkungen von Experten und der Einsatz von Geld die Erfolgsaussichten erhöht. Die Entscheidungsträger haben vielfältige Möglichkeiten, den Erfolg von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu verhindern, die vom inhaltlichen Bekämpfen bis zu verschiedenen Strategien zur Senkung der Abstimmungsbeteiligung reichen. Der Einfluß der Medien auf die Erfolgsaussichten von Bürgerentscheiden ist noch nicht hinreichend untersucht worden, um generalisierbare Aussagen zu treffen. Ebenfalls gibt es noch keine Erkenntnisse zu den Erfolgsbedingungen von initiierenden Bürgerbegehren.

4 Politikfolgen und Wirkungen

Der Einbau von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in das repräsentativ angelegte kommunalpolitische Willensbildung- und Entscheidungssystem[1] kann „den politischen Prozeß und seine normativ-kulturelle Einbettung prozedural und materiell in erheblicher Weise verändern" (Luthardt/Waschkuhn 1997:59), indem sich Wirkungen auf die verschiedenen Phasen des kommunalpolitischen Prozesses und das lokale politische System bzw. die örtliche politische Kultur ergeben. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wirken sich dabei nicht nur unmittelbar auf die zu treffende Entscheidung aus, sondern sie haben Sekundäreffekte, „etwa die Vorwirkungen auf die Entscheidungskonzeption, die Auswirkungen auf den parlamentarischen Prozeß, die Rückwirkungen auf das Parteiensystem und die Nachwirkungen für die Akzeptanz des Systems und damit die gesamte politische Kultur" (Jung 1990:493).

Bei ihren Untersuchungen über direkte Demokratie unterscheiden Möckli (1994), Jung (1996) und - im Anschluß daran und bezogen auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - Lackner (1996) allgemeine und prompte Vorwirkungen, direkte, primär-indirekte und sekundär-indirekte Wirkungen sowie Nachwirkungen (vgl. Lackner 1996:76-115). An diese Einteilung anknüpfend sollen nachstehend auf der Grundlage der im vorherigen Kapitel zusammengetragenen Erkenntnisse die möglichen und die bisher beobachteten Wirkungen von Bürgerbegehren und -entscheid beschrieben und - soweit es die vorliegende Datenlage erlaubt - bewertet werden.

4.1 Vorwirkungen

4.1.1 Allgemeine Vorwirkungen

Unter allgemeinen Vorwirkungen sind antizipative Effekte auf das Verhalten der politischen Entscheidungsträger und der etablierten Akteure sowie Effekte auf das Organisations- und Mobilisierungsverhalten der Bevölkerung zu verstehen (vgl. zum folgenden Lackner 1996:80-92).

---

[1] „Meinungsbildung" soll hier verstanden werden als Prozeß, bei dem das Denken im Mittelpunkt steht und die Informationsaufnahme, der Austausch von Argumenten, ihre Bewertung und Abwägung durch den Einzelnen stattfindet, „Entscheidungsfindung" soll als Prozeß des Handelns und Verhaltens verstanden werden, bei dem die in die Diskussion eingebrachten Positionen und Argumente gewichtet und in politisches Handeln, in Entscheidungen, übersetzt werden (vgl. Lackner 1996:5f).

Grundsätzlich können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Position der Gemeindebevölkerung stärken, indem sie ihr Instrumente der Machtkontrolle und Einflußnahme zur Verfügung stellen, mit denen sie als themenspezifische Opposition auf Zeit agieren kann. Auf diese Weise hat die Bevölkerung die Möglichkeit, auch solche Präferenzen und Forderungen zu artikulieren, die von Parteien und anderen Vermittlungsakteuren nicht aufgegriffen werden. Bürgerinitiativen bekommen ein Mittel der Machtkontrolle und Gegensteuerung in die Hand, das ihre Verhandlungsposition gegenüber der Gemeindevertretung stärkt, ohne daß es immer zur Anwendung gebracht werden muß. Allein die Existenz von Bürgerbegehren und -entscheid zwingt Gemeindevertreter einzukalkulieren, daß Bürgerinnen und Bürger mit diesen Instrumenten in den kommunalen Entscheidungsprozeß eingreifen. Die Möglichkeit des Ergreifens („fleet in being", vgl. Jung 1996:160), kann dazu führen, daß sich die festgefügten Repräsentationsmechanismen ausdifferenzieren und öffnen. „Die unmittelbare Folge der plebiszitären Öffnung des politischen Systems ist, daß Politiker und Verwaltung gezwungen werden, alle möglichen Einwände seitens der Bürger zu antizipieren und frühzeitig bei der Abfassung einer Vorlage zu berücksichtigen. Von den direktdemokratischen Institutionen geht somit ein Kooperationszwang aus, der von der „Abstimmungsdemokratie" zur „konsiliaren Demokratie" oder „Konkordanzdemokratie" mit den für sie konstitutiven Konfliktregelungs- und Koordinationsmustern hinführt." (Windhoff-Héretier 1981:144)

Dadurch kann sich ein durchaus heilsamer Zwang zu Steigerung der Responsivität und Innovationsfähigkeit des politischen Systems einstellen (vgl. Pehle 1998:309). Das „Damoklesschwert Bürgerbegehren" verursacht Verhaltensänderungen bei den Entscheidungsträgern: „Wenn man im Gemeinderat das Gefühl hat, mit einer Planungsentscheidung völlig daneben zu liegen, sagt man vielleicht in anderen Bundesländern: Das müssen wir durchstehen - oder von mir aus - aussitzen. Bei der Möglichkeit, vom Bürger zurückgepfiffen zu werden, überlegt man sich das aber." (Wehling 1992:138)

Auf diese Weise wächst die Sensibilität der Mandatsträger für die Interessen und Forderungen der Bevölkerung, denn Gemeinderatsmitglieder müssen den direkten Kontakt mit der betroffenen Bevölkerung suchen, um deren Interessen und Forderungen auszuloten. Dadurch kommt es zu Austauschprozessen und gegenseitiger Beeinflussung, mithin zu einem Interessenausgleich zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den Betroffenen.

Da u.a. Parteien durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in ihrer Monopolstellung im politischen Willensbildungsprozeß zurückgedrängt werden, kann es zu einer Schwächung der Gemeindevertreter und der lokalen Parteien kommen. Wenn sich mehr und andere Akteure am kommunalpolitischen Prozeß beteiligen, hat das zur Folge, „daß die Stellung und Einflußmacht der gewählten Vertretungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß (...) beschnitten werden." (Holtmann 1996:214)

Im Ergebnis scheinen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geeignete Politikinstrumente zu sein, um Interessenselektivitäten, die in einem repräsentativdemokratischen Rahmen zugunsten etablierter Akteure feststellbar sind, zum Vorteil von neuen, noch nicht etablierten Akteuren und themenspezifisch agierenden Gruppen zu verschieben. „Die Arroganz der Macht, von manchem Bürgermeister und Interessenvertreter gegenüber den bürgerlichen „Gartenzwergen" und ihren Anliegen und Forderungen an den Tag gelegt, kann durch das direktdemokratische Politikinstrument zurückgedrängt werden." (Lackner 1996:123)

Ist die hier geäußerte Hoffnung auf gesteigerte Machtkontrolle durch die Bürger, verstärkte Responsivität seitens der Entscheidungsträger und verbesserte Austauschprozesse zwischen beiden als Folge der bloßen Existenz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid realistisch?

In Kapitel 3.1 ist dargelegt worden, daß Bürgerbegehren und -entscheid in den meisten Bundesländern noch wenig bekannte und kaum angewandte Verfahren sind. Zwar wird sich das in den nächsten Jahren ändern, dennoch bleibt - das zeigen die Daten aus Baden-Württemberg - die alleinige Entscheidung durch die Ratsvertreter der kommunalpolitische Normalfall - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind selten. Gemeindevertreter aber, die noch kein Bürgerbegehren miterlebt haben, werden auf die Gefahr hin, daß ein solches initiiert werden könnte, kaum ihr Verhalten ändern. Allenfalls dort, wo es bereits einen oder mehrere erfolgreiche Bürgerentscheide gegeben hat, könnte sich ein kollektiver Lernprozeß bei Gemeindevertretern einstellen, der handlungsrelevant im Sinne erhöhter Responsivität ist. Die Existenz direktdemokratischer Instrumente ohne ihre regelmäßige und insbesondere erfolgreiche Anwendung durch die Bürger reicht dazu nicht aus.

Die Bürger wiederum, die zum Instrument Bürgerbegehren greifen, müssen feststellen, daß nur ausgewählte Themen bürgerentscheidsfähig und vielfältige formale Voraussetzungen erfüllt werden müssen. Dies macht - wie auch Gemeindevertreter wissen - die Einleitung eines Bürgerbegehrens zum Ausnahmefall und mindert sein Drohpotiential erheblich.

Zur „Angst der Stadtrats vor dem Bürger" besteht gegenwärtig so wenig Anlaß wie Hoffnung.[2]

Eine grundsätzliche Erhöhung der Responsivität der repräsentativen Entscheidungsträger aufgrund von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid scheint derzeit nicht zu erwarten, sondern ist bestenfalls in Einzelfällen feststellbar. Das Gleiche gilt für die Einschätzung, Bürgerbegehren erlaubten der Bevölkerung „gerade auch solche Präferenzen und Forderungen zu artikulieren, die von Parteien und anderen Vermittlungsakteuren nicht aufgegriffen werden" (Lackner 1996:92). Stattdessen läßt sich aus der geringen Zahl von initiierenden und der hohen Zahl von kassierenden Bürgerbegehren schließen, daß die Bevölkerung seltener eigene Initiativen entwickelt, sondern im Wesentlichen auf die in den Gemeinderäten diskutierten Themen reagiert. Offensichtlich befähigt erst die Behandlung eines Themas in den Gemeinderäten die Bürger zur Mitwirkung.

[2] So auch ein ansonsten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kritisch gegenüberstehender Autor: „Dabei sind Befürchtungen, es könnte eine inflationäre Welle von direktdemokratischen Initiativen über die Gemeinden hereinbrechen, angesichts der genannten, insgesamt bescheidenen Größenordnung eingeleiteter Bürgerentscheide offenbar grundlos." (Holtmann 1996:214)

Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß allgemeine Vorwirkungen auf den kommunalpolitischen Prozeß durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bislang nur in Ausnahmefällen festzustellen und in weitreichendem Maße bis auf weiteres nicht zu erwarten sind. Es bedarf erst der Entwicklung einer direktdemokratischen Kultur, wie sie in der Schweiz existiert, bevor Bürgerbegehren und -entscheid allgemeine Vorwirkungen auf den politischen Prozeß und seine Akteure entfalten können. Hiervon sind die deutschen Kommunen noch weit entfernt.

4.1.2 Prompte Vorwirkungen

Mit prompten Vorwirkungen ist der Sachverhalt angesprochen, daß Bürgerbegehren Wirkungen auf den politischen Entscheidungsprozeß erzielen, ohne daß es zu einem Bürgerentscheid kommen muß. Dies ist etwa der Fall, wenn die Gemeindevertretung dem Anliegen des Bürgerbegehrens noch vor oder während des Verfahrens ganz oder teilweise nachgibt (vgl. Lackner 1996:93, so auch Rehmet 1997:86).

Ein angekündigtes, ein begonnenes, in jedem Fall ein erfolgreich abgeschlossenes Bürgerbegehren ist „eine Frühwarnung für die planende Verwaltung, die im Vorfeld eines Bürgerentscheides konsensstiftende Austauschprozesse zwischen Bürgerschaft und Gemeindeverwaltung zur Folge haben kann." (Beilharz 1981:35)

Tatsächlich ist - wie in Kapitel 3.1.5 beschrieben - dieser Effekt in der Praxis zu beobachten. Aus nur schwer diagnostizierbaren Gründen sind Räte in zahlreichen Fällen Bürgerbegehren beigetreten, so daß die Initiatoren ihr Ziel ohne einen Bürgerentscheid erreichten. Richtig ist in diesem Zusammenhang die Frage, „ob die politischen Entscheidungsträger in manchen Fällen nicht etwa zu schnell reagieren, in dem Sinne, daß sie eine Reaktion in der Bevölkerung als mehrheitsfähige öffentliche Meinung anerkennen, obwohl nur eine artikulationsstarke Minderheit Protest anmeldet." (Lackner 1996:96) Spekulationen hierüber sind jedoch müßig, da ein Beweis oder eine Widerlegung nicht möglich ist.

Insgesamt ist die Zahl der von den Räten übernommenen Bürgerbegehren gering, so daß gilt: Bürgerbegehren haben nur in seltenen Fällen prompte Vorwirkungen.

4.2 Direkte und indirekte Wirkungen

4.2.1 Direkte Wirkungen

Direkte Wirkungen sind diejenigen Effekte, die sich unmittelbar aus dem Abstimmungsergebnis auf den demokratischen Willensbildungsprozeß ergeben, indem Beschlüsse der Vertretungskörperschaft verworfen oder bestätigt werden (vgl. Lackner 1996:80-85). Dies ist der Normalfall des Bürgerentscheids. Ein Bürgerbegehren artikuliert einen Interessengegensatz, ein Bürgerentscheid klärt endgültig einen umstrittenen Sachverhalt.

Wenn sich in der Abstimmung bestätigt, daß zwischen der Gemeindevertretung und der Bevölkerung ein Interessengegensatz besteht, führt das Bürgerbegehren zu anderen Politikergebnissen als dies in einem rein repräsentativdemokratischen Kontext der Fall ist. Das bedeutet, Bürgerentscheide machen auch solche Interessengegensätze deutlich, die dadurch entstehen, daß die Bevölkerung Handlungsbedarf erkennt, wo die Gemeindevertretung keinen feststellen kann.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben einen Tagesordnungseffekt (Agenda-setting-Effekt), indem sie ein Thema auf die politische Tagesordnung setzen, das dort vorher nicht stand (initiierendes Begehren) oder ein Thema auf der Tagesordnung halten, das - aus Sicht der Entscheidungsträger - bereits ausdiskutiert und entschieden war (kassierendes Begehren). „Durch die breitere Beteiligung von Bürgern an den Entscheidungsprozessen wird jedenfalls ein Problem eindeutig stärker in den Mittelpunkt des bürgerschaftlichen Interesses gerückt." (Seeger 1988:532)

Für Hessen ist festgestellt worden, daß die verbindliche Thematisierung als eine spezifische Leistung direktdemokratischer Verfahren bezeichnet werden kann. Korrekturbegehren hatten vor allem in zeitlicher Hinsicht Tagesordnungseffekte, im Fall eines Bürgerentscheids sorgten sie für eine Verlängerung der Thematisierung um ca. drei Monate. Das Thema des Begehrens rangiert während mehrerer Monate ganz oben auf der politischen Tagesordnung (vgl. Rehmet 1997:99-100).

Bürgerbegehren verhindern eine „Dethematisierung" (Rehmet 1997:100), indem sie einen politischen Gegenstand der öffentlichen Diskussion stellen. Das gilt in besonderem Maße für das initiierende Bürgerbegehren, das mit der Initiative verglichen werden kann. So ist für die Schweiz festgestellt worden, daß die Initiative (= das initiierende Bürgerbegehren) als Katalysator für politische Fragen des „Nichtentscheidungsbereichs" wirkt. „Sie macht Probleme sichtbar, die bislang der Aufmerksamkeit der Politiker entgingen oder von ihnen bewußt ausgeklammert wurden." (Windhoff-Héretier 1981:145f.)

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind somit „Warn- und Thematisierungsinitiativen" (Luthardt 1997:17) mit einer „Artikulations- und Signalfunktion" (Rehmet 1997:100).

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid steigern die Chance, „daß in der Öffentlichkeit solche Themen Gegenstand der Willensbildung sind, welche von allgemeinem Interesse sind. Impulse aus der Bevölkerung können anhand des Verfahrens in die Öffentlichkeit dringen, so daß gerade auch diejenigen Themen Aufmerksamkeitsselektivitäten überwinden, die sozial virulent sind." (Lackner 1996:122)

Die direkte Wirkung eines Bürgerentscheids auf den politischen Prozeß ist immer anzutreffen - entweder indem Beschlüsse der Vertretungskörperschaft verworfen (kassierendes Begehren) bzw. ersetzt (initiierendes Begehren) werden oder indem diese Beschlüsse bestätigt (echt gescheiterter Entscheid) oder zumindest nicht verworfen (unecht gescheiterter Entscheid) werden.

4.2.2 Primär-indirekte Wirkungen

Primär-indirekte Wirkungen sind Effekte, die sich aufgrund der Anwendung des Verfahrens auf das Partizipationsverhalten der Bevölkerung und auf die Funktionen der kommunalen Akteure im politischen Prozeß ergeben (vgl. zum folgenden Lackner 96-101).

Die Initiierung eines Bürgerbegehrens hat zur Folge, daß sich die individuelle Meinungsbildung der Bürger im konkreten Fall intensiviert. Denn Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bieten den Bürgern zusätzliche Anreize, sich zu informieren und an Meinungsbildungsprozessen teilzunehmen. Die der Abstimmung vorausgehenden Diskussionen können zu Meinungsbildungsprozessen, mithin einem Meinungswandel bei den Bürgerinnen und Bürgern führen.

Die Folge kann sein, daß sich das Informations- und Partizipationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger langfristig, also über den Bürgerentscheid hinaus, verändert, indem sich etwa aufgrund der Erfahrungen mit direktdemokratischen Abstimmungen das Interesse an der Kommunalpolitik generell positiv verändert.

Dies führt zum einen zu einer Integration in die Gemeinde, zum anderen können demokratische Lerneffekte eintreten und erzieherische Aspekte wirken, was Folgen auf die kommunalpolitische Teilnahmebereitschaft der Bürgerschaft haben sollte[3].

Dies gilt insbesondere für die Organisatoren, deren politische Funktion und Stellung durch das Verfahren aufgewertet wird, mit der Folge eines höheren kommunalpolitischen Engagements, das auch nach Abschluß des Bürgerentscheids anhält. „Durch Partizipation erzielte politische Gratifikationen und veränderte Sozialisationsbedingungen erzeugen eine qualitative Veränderung der Motivationsstruktur, die eine größere Intensität der politischen Teilnahme ermöglicht. Das heißt in aphoristischer

[3] In Ulm ist der Erfolg des zweiten Bürgerentscheids 1990 u.a. mit den „Erfahrungen der Bevölkerung mit dem Bürgerentscheid von 1987, der am 30%-Zustimmungsquorum gescheitert war" erklärt worden (Lackner 1996:101). Es gab Lernprozesse bezüglich der rechtlichen Regelungen, es wurde das Interesse der Bevölkerung an Planungsmaßnahmen geweckt, es wurde der Wunsch bei der Bevölkerung erzeugt, einen über die Wahlen hinausgehenden Einfluß auf die Entscheidungen der Gemeindevertretung zu nehmen (vgl. Lackner 1996:101).

Kürze: Partizipation induziert ein Mehr an Partizipationsbegehren." (Beilharz 1981:134) „Initiativgruppen verändern im Laufe der Zeit ihren Aggregatzustand: Aus Bürgerbegehren, d.h. Ad-hoc-Initiativen, werden Langzeitinitiativen." (Beilharz 1981:137)

Dabei spielt es nur eine untergeordnete Rolle, ob der Bürgerentscheid erfolgreich war oder nicht. „Offenbar bewirkt schon das bloße Bewußtsein der Mitwirkungsmöglichkeit, die Chance, vom Objekt zum Subjekt der Politik zu werden, eine subtilere Perzeption der politischen Wirklichkeit und eine allmähliche Erhöhung der politischen Mitwirkungsbereitschaft." (Beilharz 1981:135) In Baden-Württemberg hat selbst das Scheitern eines Bürgerbegehrens in 21,6% der Fälle eine erneutes Partizipationsbegehren hervorgerufen, das sich in anderen Teilnahmeformen manifestierte (vgl. Beilharz 1981:70).

Die Verstärkung politischer Mitwirkungsbereitschaft kann schließlich wieder auf die etablierten politischen Institutionen zurückwirken, indem aus der Mitwirkung an einem Bürgerbegehren ein zentrales politisches Sozialisationserlebnis wird, aus dem schließlich parteipolitisches Engagement erwächst (vgl. Beilharz 1981:135).

In Baden-Württemberg ist beobachtet worden, daß zustande gekommene Bürgerentscheide in der Gesamtbürgerschaft eine Zunahme politischer Teilnahme hervorgerufen haben (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Politische Teilnahmeformen nach einem Bürgerentscheid in Baden-Württemberg

politische Teilnahmeform	Zunahme in %
Zuhörer bei Gemeinderatssitzungen	42,1
Bürger bei Bürgerversammlungen	37,2
Mitglieder in lokalen Parteien	18,1
Leserbriefe mit kommunalpolitischem Inhalt	19,2
Bürgeranträge	4,4

(aus: Beilharz 1981:135f.)

Weitere primär-indirekte Wirkungen, die Bürgerbegehren und -entscheide entfalten können, beziehen sich auf die Funktion der politischen Institutionen Gemeinderat und Kommunalparteien.

Wenn sich Bürgerinnen und Bürger mittels Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dauerhaft in den kommunalpolitischen Prozeß einmischen, kann dies zu Veränderungen der Rolle des Gemeinderates führen, die - so die Befürchtung - bis zu seiner Beschädigung führen können (vgl. zum folgenden Holtmann 1996:216). Das Ansehen des Gemeinderates und seine Akzeptanz als oberstes kommunalpolitisches Beschlußorgan könnte dann Schaden nehmen, wenn eine im Rat unterlegene Minderheit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Mittel nutzt, um ein Mehrheitsvotum der Gemeindevertretung nachträglich auszuhebeln bzw. umzukehren. „Auf diese Weise würde ein bei Wahlen der Gemeinderatsmehrheit demokratisch erteilt-

tes allgemeines politisches Mandat auf dem Nebenweg direktdemokratischer Volkswillensbildung stückweise wieder zurückgeholt. Die generelle Handlungsvollmacht der gewählten Ratsdeputierten träte so in direkte Konkurrenz mit einem speziellen Handlungsauftrag selbst abstimmender Bürger. Daß aus einer solchen öffentlichen Kraftprobe zweier demokratischer Legitimationsmuster das Gemeindeparlament als symbolischer Verlierer hervorgeht, ist wahrscheinlich und seiner Reputation abträglich." (Holtmann 1996: 216) Weitergehende Befürchtungen erwarten gar eine sinkende Kommunalwahlbeteiligung: „Mehr Beteiligungschancen bewirken zwangsläufig, daß Wahlen nur noch als eine Beteiligungsmöglichkeit unter anderen wahrgenommen werden. Dadurch könnte die Wahlbeteiligung noch weiter absinken (wie in der Schweiz und in den USA bereits geschehen) und als Folge die Legitimation der gewählten Repräsentanten in Frage gestellt werden." (Naßmacher 1997:460)

Eine Beeinträchtigung der Legitimation der kommunalen Vertreter bzw. des Gemeinderates und ein Rückgang der Wahlbeteiligung als Folge von Bürgerbegehren und -entscheiden ist indes schon deshalb nicht zu erwarten, weil diese viel zu selten stattfinden, als daß sie - rein quantitativ - die Entscheidungskompetenzen der Gemeinderäte ernsthaft beschneiden könnten.

Ein Mehrheitsvotum des Rates kann nur dann mit Hilfe eines Bürgerbegehrens umgekehrt werden, wenn es derart weit den Interessen eines bedeutenden Teils der Bevölkerung widerspricht, daß sowohl das Einleitungs- als auch das Zustimmungsquorum überschritten werden. Wenn dieses allerdings gelingt, dann hat die Ratsmehrheit offenkundig an der Bevölkerungsmehrheit vorbei entschieden. Das bei der Kommunalwahlen erteilte allgemeine politische Mandat muß sich jedoch an der politischen Realität beweisen. Eine Mehrheit, die - durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid nachgewiesen - gegen die Interessen einer Bevölkerungsmehrheit entscheidet, verliert in dem angegriffenen Beschluß ihr Mandat.

Wenn sich bei einem Bürgerentscheid herausstellt, daß der Gemeinderat eine Entscheidung getroffen hat, die von der Bevölkerung nicht goutiert wird, ist dies nicht als Niederlage zu werten. Dem Gemeinderat kann nicht unterstellt werden, er habe bewußt gegen die Interessen der Bevölkerung entschieden. Deshalb ist die Aufhebung einer Ratsentscheidung durch einen Bürgerentscheid keine Niederlage, sondern eine Chance zur Korrektur.

Die Bedeutung der Kommunalparteien und des lokalen Parteiensystems kann sich durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verändern, wobei die Spannweite der erwarteten Wirkungen von einer Schwächung der Parteien bis zu ihrer Stärkung reicht.

Parteienstaatskritiker erhoffen „die Zähmung der Parteienherrschaft durch Direktdemokratie" (Unternehmerinstitut 1995:55), eine Wirkung, die auf den ersten Blick zwangsläufig zu sein scheint: „Wenn man die zusätzliche Konkurrenz durch Interessengruppen oder Bürgerinitiativen und die Schwächung der Parteidisziplin durch sachbezogene Abweichung von der Parteimeinung, die vereinzelt in Hessen beobachtet wurde, als Schwächung der Parteien interpretiert, so kann man zu dem

Schluß gelangen, daß direktdemokratische Verfahren die Parteien schwächen." (Rehmet 1997:99)

In der Realität zeigt sich allerdings, daß - etwa in Baden-Württemberg - angesichts der geringen Zahl von Bürgerentscheiden von einer Schwächung der Mandatsträger in ihrer Entscheidungsfunktion kaum die Rede sein kann (vgl. Kreutz-Gers 1998:316). Deshalb kann entgegen anderslautender Befürchtungen festgestellt werden, „daß mit der Einführung der neuen Instrumente das kommunale Ehrenamt wohl nicht an Attraktivität verloren haben dürfte" (Knemeyer 1996:21).

Tatsächlich können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf zweierlei Weise die Rolle der Parteien festigen: zum einen, indem diese selbst als Organisatoren auftreten, zum anderen, indem sie während des Verfahrens als Vermittler tätig sind. Die Beobachtungen über die Mitwirkung von Parteien und Fraktionen an der Initiierung bzw. Durchführung von Bürgerbegehren (vgl. Kapitel 3.4.1.2) zeigen, daß diese - soweit sie in der Opposition sind - direktdemokratische Instrumente zur Erweiterung ihres eigenen Handlungsspielraumes nutzen. „Die Lokalparteien dürften über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einen Weg gefunden haben, den konstatierten Verlust an Kommunikations- und Integrationsfähigkeit ihrerseits dadurch aufzufangen, daß sie selbst in und über Bürgerbegehren tätig werden." (Kreutz-Gers 1998:316) Erst recht gilt diese Einschätzung für die häufig übersehenen Ratsbegehren. So werden Parteien und Organisatoren von Bürgerbegehren in keinem konkurrierenden, sondern in einem komplementären Verhältnis zueinander gesehen. „Einerseits erhöhen Parteien den Mobilisierungsgrad und die Teilnahmebereitschaft der Stimmbürger durch Erleichterung des Informationserwerbs und durch Artikulation der lokalen Präferenzen. Andererseits kommt die bewirkte Politisierung den Parteien wiederum zugute durch vermehrte Anhänger- und Mitgliedschaft." (Beilharz 1981:116)

Indem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gegebenenfalls die Fortsetzung der Oppositionspolitik mit anderen Mitteln darstellen, wird die politische Institution „Partei" wieder auf die Bevölkerung rückbezogen. Gleichzeitig wird das Parteiensystem von Konflikten entlastet, denn es „erlauben die Instrumente direkter Demokratie den Wählern einer Partei, sich in einer einzelnen Sachfrage entgegen der Abstimmungsparole ihrer Partei zu entscheiden." (Troitzsch 1979:38)

Darüber hinaus stärken Bürgerbegehren und -entscheide die Vermittler- und Öffentlichkeitsfunktion von Parteien (vgl. Lackner 1996:102). Wenn Parteien/Fraktionen die Organisatoren unterstützen, stellen sie ein Bindeglied zwischen der etablierten Lokalpolitik und den opponierenden Bürgern dar. Die Mitglieder der Parteien nehmen dabei eine „Orientierungsfunktion" wahr, indem sie die ihnen nahestehenden Stimmbürger aktivieren. Parteimitglieder, die zu den Initiatoren oder Unterstützern eines Bürgerentscheids gehören, vernetzen die Abstimmungsinitiative in die lokale Gemeinschaft hinein (vgl. Lackner 1996:105). Denn die unmittelbare Demokratie kommt nicht ohne Vermittlungsinstanzen aus. Mit ihrer Einführung übernehmen Parteien in diesem Bereich eine Schlüsselfunktion (vgl. Niclauß 1992:14). So konnte für Hessen festgestellt werden, daß Parteien „in sehr vielen Fällen Vermittlungsfunktionen im kommunalen politischen Willensbildungsprozeß" (Rehmet 1997:98) erfüllten.

Aus diesem Befund haben manche Beobachter eine zusätzliche unerwünschte Stärkung der Parteien abgeleitet. In den Fällen, wo ein Bürgerbegehren von Parteien unterstützt oder gar getragen wird, habe weniger „das Volk" eine Entscheidung beantragt, vielmehr würden Großverbände mit hohem Organisationsgrad die direktdemokratischen Mittel für parteipolitische Zwecke gezielt instrumentalisieren (vgl. Holtmann 1996:217). Es „kommt doch eine Volksentscheidung über eine Sachfrage einer Nachentscheidung über einen Parlamentsbeschluß gleich. Die Opposition kann versuchen, über einen Sieg in der Volksabstimmung die politische Mehrheit zu destabilisieren. Es besteht die Gefahr, daß nicht mehr der Abstimmungsgegenstand im Zentrum der Auseinandersetzung steht, sondern das Vertrauen oder das Mißtrauen in die Regierung oder die Parlamentsmehrheit. Der Abstimmungskampf wird zu einem Surrogat für einen Wahlkampf, das Abstimmungsverhalten orientiert sich an den parteipolitischen Konfliktlinien." (Möckli 1998:106)

Differenziert man bei der Betrachtung der Parteien zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfraktionen bzw. zwischen den hinter ihnen stehenden Parteien, stellt sich sehr schnell heraus, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowohl zur Schwächung der Parteien als auch zu deren Stärkung beitragen können. Die Minderheitsfraktion, die direktdemokratische Instrumente zur Durchsetzung ihrer Interessen benutzt, kann nur dann eine Stärkung erfahren, wenn es ihr gelingt, der Mehrheitsfraktion mit Hilfe eines Bürgerentscheids eine Abstimmungsniederlage beizufügen. In diesem Fall hat sie den Nachweis erbracht, daß die Mehrheit im Einzelfall am Wählerwillen vorbei gehandelt hat. Sollte dagegen die Abstimmung oder gar schon die Unterschriftensammlung zeigen, daß die Minderheitsfraktion keinen oder nur geringen Rückhalt in der Bevölkerung findet, stärkt das Verfahren die Mehrheitsfraktion, die auf diese Weise nachgewiesen hat, daß ihre Position im Wesentlichen unstrittig ist. Mehr noch: die Minderheitsfraktion verliert jegliche Möglichkeit, das Bürgerbegehrensthema als Wahlkampfargument verwenden zu können, weil sie der Mehrheit keine Mißachtung des Wählerwillens vorwerfen kann, da das Verfahren, worauf die Mehrheitsfraktion stets hinweisen kann, das Gegenteil bewiesen hat. Im Ergebnis führt der erfolgreiche Bürgerentscheid zu einer Stärkung der Minderheits- und einer Schwächung der Mehrheitsfraktion, und der erfolglose Bürgerentscheid umgekehrt zu einer Schwächung der Minderheits- und zu einer Stärkung der Mehrheitsfraktion.

Das kommunale Parteiensystem als Ganzes wird dabei keinesfalls geschwächt, sondern gestärkt. Denn Bürgerbegehren und Bürgerentscheid betonen die verschiedenen Funktionen der Parteien anstatt sie zu schwächen. Das gilt insbesondere für die Zielfindungsfunktion, die Artikulations- und Aggregationsfunktion sowie die Mobilisierungs- und Sozialisationsfunktion (vgl. Beyme 1984:25).

Thesen über die primär-indirekten Wirkungen von Bürgerbegehren und -entscheid sind nur in äußerst langwierigen Verfahren empirisch zu überprüfen. Hierzu müßte ein Vorher-Nachher-Vergleich angestellt werden, der durch eine Vielzahl von Sei-

teneffekten verfälscht werden kann. Ob ein Bürgerbegehren und die in seinem Zusammenhang stattfindenden Diskussionen tatsächlich das Partizipationsverhalten nicht nur der Initiatoren, sondern sogar der gesamten Bevölkerung verändern, wird schwer nachweisbar sein. Ebenfalls sind Auswirkungen auf die politischen Institutionen „Gemeindeparlament", „Parteien(system)" denkbar, aber im Einzelnen kaum nachzuweisen.

Festhalten läßt sich allerdings, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im konkreten Fall zur Intensivierung der Meinungsbildung führen, während langfristig Verstärkungen des Partizipationsverhaltens der Bevölkerung eintreten können. Nicht zu erwarten sind hingegen ein funktionsschädigender Machtverlust des Gemeinderates, der kommunalen Parteien oder gar ein Rückgang der Wahlbeteiligung als Folge von Bürgerbegehren.

4.2.3 Sekundär-indirekte Wirkungen

Mit sekundär-indirekten Wirkungen sind die Effekte des direktdemokratischen Verfahrens auf die Qualität der kommunalen Entscheidungen gemeint. Es wird die Hypothese aufgestellt, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die Beschaffenheit kommunaler Entscheidungen verbessern, indem sie rationaler und sachlicher werden, weil Handlungsalternativen aufgezeigt werden (vgl. zum folgenden Lackner 1996:110). Diese Wirkung entsteht aufgrund der Artikulationsfunktion des Verfahrens, das allen Interessierten die Möglichkeit der Partizipation einräumt. Weil mehr Menschen an der Meinungsbildung beteiligt sind, gibt es eine größere Informiertheit über die unterschiedlichen Interessen und Positionen. Die der Abstimmung vorausgehenden Diskussionen und Auseinandersetzungen sind weniger durch Verlautbarungs- und Agitationsstil als durch einen diskursiven Modus geprägt, denn die unterschiedlichen Interessengruppen sind darauf angewiesen, die Bürger von ihren Positionen zu überzeugen. „Allein schon aufgrund der Tatsache, daß (quantitativ) mehr Bürgerinnen und Bürger an den Willensbildungsprozessen teilnehmen, können (qualitativ) andere Entscheidungen getroffen werden, welche in dem Sinne besser sind, als sie die vielfältigen Interessen und Forderungen der Gemeindebevölkerung reflektieren." (Lackner 1996:123) Bürgerbegehren und -entscheid bieten daher die Chance besserer Entscheidungen durch das Einbringen von weiteren, neuen Gesichtspunkten. Das gilt auch dann, wenn der Bürgerentscheid nicht zustande kommt. In diesem Fall kann sein Ergebnis dem Gemeinderat als Stimmungsbarometer und Orientierungshilfe nützlich sein (vgl. Seeger 1988:534).

Auf der anderen Seite wird durchaus eine Demagogieanfälligkeit der individuellen Entscheidungsfindung gesehen, die allerdings mit Blick auf Baden-Württemberg zurückgewiesen werden kann: dort haben sich die Bürger als „reif erwiesen, auch wenn man die Entscheidungen vom Ergebnis nicht durchweg billigt. Aber das tun wir ja wohl auch nicht bei den Entscheidungen der gewählten Volksvertreter." (Wehling 1995:12)

Tatsächlich kann die Frage nach der Richtigkeit einer Sachentscheidung mit der Frage nach der Richtigkeit einer Wahlentscheidung verglichen werden. So wie die Wahlverlierer und ihre Anhänger regelmäßig der Ansicht sind, die Falschen hätten die Wahl gewonnen, werden auch die Unterlegenen bei einer Sachabstimmung die Meinung vertreten, daß eine falsche Entscheidung getroffen wurde. Ob die Ergebnisse von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden besser oder schlechter sind als repräsentativdemokratisch getroffene Entscheidungen, wird an anderer Stelle im Zusammenhang mit der Frage nach der Effizienz von Bürgerbegehren ausführlich untersucht (vgl. Kapitel 7.3).

4.3 Nachwirkungen

Nachwirkungen sind die Effekte, die sich nach der Abstimmung - unabhängig von ihrem Ausgang - auf den politischen Prozeß der Gemeinde einstellen. Es sind die Erfahrungen der etablierten Akteure und der Bürgerinnen und Bürger mit dem Instrument, die dazu führen, daß Effekte auch über das eigentliche Verfahren und die Abstimmung hinaus entstehen und zu langfristigen Veränderungen führen (vgl. Lackner 1996:113-115). Hierbei kann zwischen kurzfristigen und langfristigen Nachwirkungen unterschieden werden.

Eine kurzfristige und unmittelbare Nachwirkung tritt dann ein, wenn das Anliegen der Initiatoren von der Gemeindevertretung übernommen wird, obwohl der Bürgerentscheid scheiterte. Weiterhin sind folgende vier kurzfristige Nachwirkungen denkbar (vgl. Rehmet 1997:74):

- Beteiligung der Initiatoren an Verhandlungen (Foren, runde Tische etc.), also „Kooptierung neuer Eliten" (Rehmet 1997:74);
- Beeinflussung von Kommunalwahlen, indem die regierende Partei Stimmen verliert bzw. die oppositionelle Stimmen gewinnt; so sind Fälle beobachtet worden, in denen ein erfolgreicher Bürgerentscheid die Machtbasis der Mehrheitspartei beschnitten und einen lokalen Machtwechsel eingeleitet hat; allerdings muß offen bleiben, „ob diese Bürgerbegehren/Bürgerentscheide mehr Symptome der Krise der bis dahin stadttragenden Partei waren, oder ob die Krise durch die Bürgerbegehren stark beschleunigt wurde." (Hartmut Frommer, Stadtrat in Nürnberg, in: Knemeyer 1996:31)[4]

[4] Daß selbstverständlich auch ohne den Einfluß eines Bürgerbegehrens Wahlen verloren werden können, zeigt das Beispiel Regensburg, wo 1991 der damalige Oberbürgermeister „sein Amt (verlor) wegen des Versuchs, gegen energischen Protest aus der Bürgerschaft den Bau einer modernen Stadthalle am Donauufer, in Sichtweite zur noch immer mittelalterlich geprägten Altstadt, durchzupeitschen." (Süddeutsche Zeitung 6.2.1999)

- Neustart der Unterschriftensammlung, also Beginn eines neuen Bürgerbegehrens, dort wo dies rechtlich zulässig ist;
- Imitationswirkungen in andere Kommunen, d.h. zum selben Thema findet ein Bürgerbegehren in Nachbargemeinden statt.

Alle diese Wirkungen lassen sich im Einzelfall nachweisen, ohne daß sie eine zwangsläufige Folge von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind.

Darüber hinaus sind langfristig grundsätzliche Wirkungen auf den politischen Prozeß und das kommunale politische System und seine Akteure zu erwarten bzw. denkbar.

Durch Bürgerbegehren und -entscheid kann sich der politische Prozeß der Gemeinde dauerhaft oder auf das Thema der Abstimmung begrenzt verändern, indem z.B. Diskussionsprozesse für alle interessierten Gruppen eröffnet werden. Dann hat sich der Willensbildungsprozeß über die etablierten und durch das Bürgerbegehren neuetablierten Gruppen hinaus geöffnet.

Es sind Auswirkungen auf die politische Kultur der Gemeinde möglich, indem es zu Veränderungen im System der kommunalen Öffentlichkeit und auf lange Sicht gesehen zu einer Milderung von Interessenselektivitäten und einem offeneren Willensbildungsprozeß kommt.

Dabei versteht sich von selbst, daß die Wirkungen des Instruments auf den kommunalen Willensbildungsprozeß im Kontext eines Bürgerentscheids aufgrund eines Bürgerbegehrens qualitativ andere sind als im Kontext eines Ratsbegehrens (vgl. Lackner 1996:66).

Die Nachwirkungen werden damit zu allgemeinen Vorwirkungen (vgl. 4.1.1), indem das zukünftige Verhalten der Entscheidungsträger und der Bürger durch ein Bürgerbegehren beeinflußt wird.

4.4 Zusammenfassung

Die Darstellung hat gezeigt, daß eine Vielzahl direkter und indirekter Wirkungen bzw. Vor- und Nachwirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid denkbar und im Einzelfall nachweisbar sind. Dabei sind widersprüchliche Entwicklungen zu beobachten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

- können das örtliche Parteiensystem stärken und es schwächen;
- können neue Themen auf die Tagesordnung setzen und bereits entschiedene Fragen neu aufwerfen;
- können fortschrittliche Politik fördern und konservative Positionen stärken;
- können zur Befriedung kommunaler Konflikte und zu ihrer Emotionalisierung beitragen.

Für alle Möglichkeiten gibt es Beispiele und Hinweise. Die bisher vorliegenden Daten erlauben noch keine Generalisierungen oder gar die Identifizierung von Wirkungen im Sinne einer „herrschenden Meinung". Das hat zum einen mit einer äußerst

lückenhaften Datenlage, fehlenden Fallstudien und gegensätzlichen Beobachtungen zu tun. Die für Baden-Württemberg getroffene Feststellung, „das Bild, das die bisherigen Erfahrungen bieten, ist bunt" (Seeger 1988:424) und die in Hessen gemachte Beobachtung, „die Praxis war geprägt durch ein weitgefächertes Spektrum an Themen, Verlaufsmustern und Ergebnissen" (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:2), gilt nicht nur für diese Bundesländer, sondern bundesweit. Zum anderen sind Generalisierungen deshalb derzeit kaum möglich, weil zwar die direkten Wirkungen von Bürgerbegehren und -entscheiden unmittelbar beobachtbar sind, die Vor- und Nachwirkungen aber nur schwer erfaßt und ausgewertet werden können. Nach wie vor gilt: „Die Debatte über die Wirkungen von Bürgerentscheiden auf der kommunalen Ebene ist noch in vollem Gange." (Naßmacher 1998:743) Die in diesem Kapitel formulierten Überlegungen und Feststellungen stellen somit Hypothesen dar, die weiterer Forschung bedürfen.

5 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen

Verfassungspolitische Diskussionen - und dazu zählen auch Beratungen über Kommunalverfassungen - werden nicht voraussetzungslos geführt, sondern finden vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen und aktueller Ereignisse statt. In besonderem Maße gilt das, wie Jung (1992) und Niclauß (1992) für die Beratungen über das Grundgesetz nachgewiesen haben, im Zusammenhang mit Überlegungen, direktdemokratische Elemente einzuführen. Sowohl wegen der vermeintlich schlechten Erfahrungen mit Plebisziten in der Weimarer Republik, als auch vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Kalten Krieges verzichteten die damaligen Verfassungsautoren mit deutlicher Mehrheit auf Volksbegehren und Volksentscheid. Allerdings war „die Aufnahme von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz kein zentrales Thema der Verfassungsberatungen" (Niclauß 1992:9).

Ob diese Feststellung auch für die im Zusammenhang mit einer Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung vorgenommene Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gilt und ob auch hier, wie bei den Beratungen des Grundgesetzes, die Schaffung neuer plebiszitärer Elemente weder im Mittelpunkt der Beratungen noch im Zentrum des öffentlichen Interesses stand, wird nachfolgend untersucht.

Politisches Handeln wird in der Parteiendemokratie in der Regel durch die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei gesteuert. Im Fall der Einführung direkter Beteiligungsrechte scheint die Parteizugehörigkeit jedoch zweitrangig zu sein. Nicht bezogen auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, jedoch im Hinblick auf die vergleichbaren Instrumente Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene ist beobachtet worden, daß die Initiative zu ihrer Einführung „regelmäßig von solchen Parteien aus(geht), die sich in einer langjährigen Minderheitsposition befunden haben, während Parteien, die längere Zeit über parlamentarische Mehrheiten verfügt haben, der Einführung dieser Instrumente regelmäßig ablehnend gegenüberstehen. Geht die Mehrheit auf eine Partei über, die vorher lange zur Minderheit gehörte, läßt ihr Interesse daran nach." (Troitzsch 1979:115) Thaysen differenziert diese Aussage im Hinblick auf die FDP und deren Einstellung zum Bürgerentscheid. „Als einzige Partei hat sich die FDP - in welchem Bundesland auch immer im Landtag vertreten und in welche Koalition sie dort auch immer eingebunden war - für den Bürgerentscheid eingesetzt. Für die Entscheidung der jeweiligen SPD- und CDU-Landesverbände war deren jeweilige Position als führende Regierungs- bzw. Oppositionspartei ausschlag-

gebend. Dasselbe gilt unter sonst veränderten Umständen für die CSU. So trat die SPD in Bayern und Baden-Württemberg für, in Hessen (1951) gegen den Bürgerentscheid ein. Umgekehrt wehrte sich die CSU gegen den Bürgerentscheid, während ihre hessische Nachbar- bzw. Schwesterpartei dessen Einführung verlangte." (Thaysen 1982:75) Es kann die These aufgestellt werden, daß diejenigen, die durch zusätzliche Bürgerbeteiligung in ihrer Entscheidungskompetenz tatsächlich oder potentiell eingeschränkt werden, plebiszitären Elementen negativ gegenüberstehen, während diejenigen Parteien, die als Oppositionsparteien nicht nur nicht an Einfluß verlieren können, sondern sogar die Chance haben, ein in ihrem Sinne zu nutzendes Machtinstrument zu gewinnen, regelmäßig plebiszitäre Elemente fordern.

Im Folgenden wird untersucht, ob diese These für die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen dahingehend bestätigt werden kann, daß es insbesondere die langjährige Oppositionspartei CDU war, die sich für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stark machte, während sich die zu diesem Zeitpunkt mit absoluter Mehrheit im Landtag vertretene SPD-Fraktion und die von ihr getragene Regierung eher ablehnend verhielten.

5.1 Die Reform der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung

Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid war kein Hauptanliegen des von der nordrhein-westfälischen Landesregierung 1993 eingebrachten Gesetzentwurfs zur Reform der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung[1], und die Schaffung plebiszitärer Elemente stand weder im Mittelpunkt der vorausgegangenen wissenschaftlichen noch der ihr folgenden politischen Diskussion. Stattdessen ging es vor allem um die Frage, wie die immer wieder diagnostizierte „Diskrepanz zwischen geschriebenem Recht und praktizierter Kommunalverfassung" (Held/Wilmbusse 1994:12) aufgehoben und der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Kommune effektiver ausgestaltet werden könnte (vgl. zum Folgenden ausführlich Held/Wilmbusse 1994, Innenministerium 1991, Kleinfeld 1996, Richthofen/Bollermann 1989).

Die politische Auseinandersetzung konzentrierte sich im Wesentlichen auf die Frage, ob die sogenannte „Doppelspitze" (d.h. das Nebeneinander von ehrenamtlichem [Ober]Bürgermeister und hauptamtlichem [Ober]Stadtdirektor bzw. Oberkreisdirektor und Landrat) abgeschafft und gegebenenfalls das neugebildete Amt des hauptamtlichen (Ober)Bürgermeisters/Landrates per Urwahl oder mittels Wahl durch den Stadtrat vergeben werden sollte. Die weiteren Überlegungen zur Reform der Gemeindeordnung (z.B. Einführung eines Gemeindevorstandes, Stellung der Fraktionen, Direktwahl des Ausländerbeirats, Einführung von Seniorenbeiräten, Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung durch Einführung einer Experi-

[1] Gegenteiliger Auffassung ist Ritgen (1997:33).

mentierklausel, Abbau von Genehmigungsvorbehalten im Gemeindehaushaltsrecht) wurden zwar strittig beraten, spielten aber in der öffentlichen Diskussion ebensowenig eine Rolle, wie die Frage nach der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Das hatte zum einen seine Ursache darin, daß sich die nordrhein-westfälische SPD, anders als der von ihr gestellte Innenminister, zunächst vehement gegen die Abschaffung der Doppelspitze und die Direktwahl des hauptamtlichen (Ober)Bürgermeisters/Landrates wehrte. Die Unwilligkeit der regierenden Mehrheitsfraktion bot der Opposition aus CDU und FDP Gelegenheit, diese beiden Themen aus der übrigen Reformdiskussion herauszuheben und parteipolitisch zu instrumentalisieren. Die SPD vollzog erst einen „radikalen Kurswechsel" (Kleinfeld 1996:88), als CDU und FDP ein Volksbegehren zur Durchsetzung dieser beiden Forderungen unter dem Motto „Aktion mündige Bürger" starteten und die Bundes-SPD zur gleichen Zeit ihren neuen Vorsitzenden per Mitgliederbefragung kürte. Beide Ereignisse beförderten den Meinungsumschwung in der SPD (vgl. Jung 1996:110-121; Kleinfeld 1996:89). So überschattete die Frage der Abschaffung der Doppelspitze in der öffentlichen Diskussion alle anderen Reformelemente - auch die Diskussion um die Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Das Thema „Mehr Demokratie wagen" (CDU-Fraktionsvorsitzender Linssen, in: Plenarprotokoll 11/132:16552D), in dessen Zusammenhang eine Diskussion über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gehört hätte, wurde auf die Forderung nach der Direktwahl reduziert.

Daß bei der Reform der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzung waren, lag zum zweiten daran, daß ihre Einführung zwischen den vier Landtagsfraktionen SPD, CDU, FDP, Die Grünen[2] im Grundsatz nicht strittig war. Alle Fraktionen begrüßten ausdrücklich die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung. „Wer auch in den Kommunen politisch aktiv ist, wird sehr deutlich bemerken, daß unsere Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen heute engagierter, mündiger und selbstbewußter sind, daß sie sehr viel mehr auf Partizipation, Mitentscheidung und Mitverantwortung ausgerichtet sind. Wenn man ihnen das zutraut und ihnen die Räume dafür gibt, können sie in der Regel diese Räume auch ausfüllen. Sie machen das hervorragend." (CDU-Abg. Twenhöven, Plenarprotokoll 11/130:16259A) „Ich glaube, daß mit der Einführung dieser plebiszitären Elemente in die kommunale Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen ein weiterer und wichtiger Schritt zu einer bürgernahen und bürgerfreundlichen Wahrnehmung kommunaler Aufgaben getan wird." (SPD-Abg. Wirtz, Plenarprotokoll 11/130:16268C)

[2] Bündnis 90/Die Grünen hießen zu diesem Zeitpunkt noch „Die Grünen"; diese Bezeichnung wird hier beibehalten.

Zwar gab es, wie im Folgenden dargestellt wird, unterschiedliche Auffassungen über die konkrete Ausgestaltung dieser plebiszitären Elemente, das spielte aber weder bei der öffentlichen Expertenanhörung (vgl. Protokoll Ausschuß für Kommunalpolitik 11/925), noch bei den Debatten der zweiten (vgl. Plenarprotokoll 11/130:16217D-16312D) und dritten Lesung (vgl. Plenarprotokoll 11/132:16527D-16556B) eine große Rolle.

CDU und FDP lehnten die neue Gemeindeordnung im Wesentlichen wegen der Kürze der Wahlzeit des hauptamtlichen Bürgermeisters (fünf statt acht Jahre), der Koppelung seiner Wahl an die Wahl des Rates (vgl. Plenarprotokoll 11/130:16263A) und des Verzichts auf Kumulieren und Panaschieren bei der Kommunalwahl ab. Einzig die Grünen erklärten ihre Gegenstimmen ausdrücklich auch mit dem „verunglückten Bürger- und Bürgerinnenbegehren (...), das zur Alibiveranstaltung verkommen ist, weil es zu fast allen Themenfeldern nicht zulässig ist" (LT-Drs. 11/132:16545B). Im übrigen aber stimmten sie gegen die neue Gemeindeordnung, weil sie lieber an der Doppelspitze festgehalten hätten (vgl. Kleinfeld 1996:98, Plenarprotokoll 11/130:16240C).

Die Frage, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung eingeführt werden sollten, war schon viele Jahre virulent (vgl. Kleinfeld 1996:138). Konkrete Vorschläge zu ihrer Ausgestaltung, die über einen allgemeinen Ruf nach ihrer Einführung hinausgingen, wurden im Zusammenhang mit der Reformdiskussion Anfang der 90er Jahre gemacht[3].

Den ersten offiziellen Schritt zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid machte die Fraktion Die Grünen mit einem Gesetzentwurf „zur Einführung des kommunalen Volksentscheids" vom 15.4.1991 (vgl. zum Folgenden LT-Drs.11/1562). Ziel war, durch die Einführung von kommunalen Entscheiden das demokratische Defizit in den Städten und Gemeinden zu beenden. Mit dem Gesetz sollte der rechtliche Rahmen abgesteckt, aber den Gemeinden die nähere Ausgestaltung selbst überlassen bleiben. Die vorgeschlagene Regelung zeichnete sich dadurch aus, daß ein Bürgerentscheid in allen Angelegenheiten, in denen der Rat entscheidungsbefugt ist, zulässig sein sollte. Ausnahmen sollten nur da zulässig sein, wo sie aus rechtlichen oder aus praktischen Gründen geboten sind, etwa bei der Haushaltssatzung und der inneren Verwaltungsorganisation. Einen Negativkatalog, in dem diese beiden Themenfelder ausgeschlossen wurden, enthielt der Gesetzentwurf allerdings nicht. In ihrem Gesetzentwurf wollten die Grünen den Initiatoren eines Bürgerbegehrens einen Anspruch auf Beratung durch die Verwaltung der Gemeinde garantieren, sowie die aufschiebende Wirkung nach Feststellung der erforderlichen Unterschriften ermöglichen. Im Falle eines Bürgerentscheids wollten sie, daß die Gemeinde den Initiativen dieselben Rechte einräumt, die Parteien und Wäh-

[3] Bei der folgenden Darstellung werden vor allem die Aspekte herausgestellt, die zwischen den Fraktionen strittig waren, bzw. die von der schlußendlichen Regelung abweichen.

lerinnen- und Wählergruppen während der Vorbereitung der Wahlen für die kommunalen Gebietskörperschaften haben. Bei der Abstimmung selber sahen die Grünen kein Zustimmungsquorum vor. Nähere Regelungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sollte in den Hauptsatzungen getroffen werden, etwa über die Räume, die von den Gemeinden für die Unterschrift der Listen kostenlos zur Verfügung gestellt werden sollten. Auch könnte die Durchführung kommerzieller Unterschriftensammlungen untersagt werden. Die Satzung sollte auch bestimmen können, wie viele Unterschriften erforderlich sind, damit die Unterstützung der Gemeinden einsetzen kann. Dieses Quorum sollte aber 5% der Abstimmungsberechtigten nicht überschreiten.

In einem umfangreichen Gesetzentwurf „zur Verbesserung von Rahmenbedingungen, Inhalten und Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen" vom 19.12.1991 (vgl. LT-Drs. 11/2741) beantragte als nächstes die FDP-Fraktion u.a. die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Sie schlug vor, daß ein Bürgerbegehren nur in wichtigen Gemeindeangelegenheiten zulässig sein sollte. Das Zustimmungsquorum wollte sie auf 30% festlegen, um zu verhindern, daß auf Grund einzelner Gruppeninteressen Gesamtbelange der Gemeinde nachhaltig und unkontrollierbar negativ beeinflußt werden. Auch ein Ratsbegehren, eingeleitet auf Beschluß von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder des Rates, sah der Gesetzentwurf vor. Ein relativ kurzer Negativkatalog enthielt keinen Ausschluß von Planfeststellungsverfahren oder Bauleitplanverfahren vom Bürgerbegehren. Weitere Verfahrensregelungen wollte die FDP im Kommunalwahlgesetz und in der Kommunalwahlordnung geregelt sehen.

Ausführliche Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid enthielt der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 4.2.1993 (LT-Drs.11/ 4983), der sich „klar am Vorbild der baden-württembergischen Regelungen" (Danwitz 1996:136) orientierte. Ein Bürgerbegehren sollte sich grundsätzlich auf alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde beziehen, andererseits könnten nicht alle denkbaren Fragen einer Abstimmung durch die Bürger zugänglich sein. Deshalb sollten Angelegenheiten, die sich aus rechtlichen und ordnungspolitischen Erwägungen nicht für einen Bürgerentscheid eignen, z.B. die innere Organisation der Gemeinde bzw. des Kreises und das kommunale Haushaltswesen vom Bürgerbegehren ausgeschlossen sein. Das gleiche galt für förmliche Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, zumal die einschlägigen Gesetze bereits die Mitwirkung der Bürger in einem formalisierten Verfahren vorsehen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung wollte Bürgerbegehren auf eine wichtige Angelegenheit begrenzen. Eine Unterscheidung in bekanntmachungs- und nicht bekanntmachungspflichtige Beschlüsse sah der Gesetzentwurf nicht vor. Die Frist zur Einreichung der Unterschriften sollte im Interesse der Rechtsklarheit und des Vertrauensschutzes einen Monat betragen. Das Einleitungsquorum lag bei 10%, eine Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen war nicht vorgesehen.

Die Fraktionen der SPD und der CDU brachten zu diesem Zeitpunkt keine eigenen Gesetzentwürfe ein. Die SPD übernahm gegen Ende des Beratungsverfahrens den Entwurf der Landesregierung mit einigen Modifikationen, die CDU legte zur Schlußabstimmung im Ausschuß für Kommunalpolitik einen umfangreichen Änderungsantrag vor.

Bei der öffentlichen Anhörung in der 32. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 16.6.1993 nahmen Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und Experten Stellung zu den unterschiedlichen Reformvorstellungen und den vorliegenden Gesetzentwürfen. Die Frage der rechtlichen Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid war dabei nur ein Thema unter vielen anderen.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen (vgl. Zuschrift 11/2662 und Zuschrift 11/2674) stellte in seiner schriftlichen Stellungnahme zunächst fest, die neuen Verfahren dürften nicht zu einer unvertretbaren Einschränkung der Entscheidungsfähigkeit der Räte und Verwaltungen führen. Er wies darauf hin, daß den Kommunen mit der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erhebliche Kosten entstehen. Als noch zu klärende Fragen nannte der Städtetag, welche Anforderungen an die zu benennenden zusätzlichen drei Personen (Einwohner, Wahlberechtigte) zu stellen sind, und an wen das Bürgerbegehren gerichtet ist. Bezüglich der Regelung zur Unterschriftensammlung verlangte er aus Datenschutzgründen die Verwendung von Einzelblättern für die Unterzeichnungslisten, da hierauf auch der Tag der Geburt aufzunehmen ist, der ein über den Namen hinausgehendes personenbezogenes Merkmal darstellt. Weiterhin sollte aufgeführt werden, welche Eintragungen in die Unterstützungslisten aufzunehmen sind. Der Städtetag machte darauf aufmerksam, daß nicht alle Ratsbeschlüsse bekannt gemacht bzw. veröffentlicht werden. Dies habe Konsequenzen hinsichtlich der vorgesehenen Frist und damit Auswirkungen auf die Rechtssicherheit. Schließlich wies er bezüglich des Beanstandungsverfahren durch den Hauptgemeindebeamten auf den Sachverhalt hin, daß bei Anwendung der allgemeinen Regeln der zu fassende Ratsbeschluß über die Zulässigkeit der Rechtskontrolle durch den Stadtdirektor unterliege und von ihm bei Rechtswidrigkeit beanstandet werden könne. Da der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses haben solle, bedeute dies, daß sich hieran ebenfalls das übliche Beanstandungsverfahren anschließen würde, d.h., auf die entsprechende Beanstandung durch den Stadtdirektor müßte dann der Rat entscheiden.

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund (vgl. Zuschrift 11/2672:7) sah von einer detaillierten Stellungnahme zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausdrücklich ab. Er hielt es insbesondere vor dem Hintergrund der moderaten Ausgestaltung des Negativkatalogs für vertretbar, den Versuch zu wagen, inwieweit durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine stärkere Beteiligung der Einwohner und Bürger an kommunalen Angelegenheiten erreicht werden könne. Nach Ablauf einer praktischen Erprobungszeit sollten die Regelungen unter Berücksichtigung der Erfahrungen in der Praxis überprüft werden.

Dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen (vgl. Zuschrift 11/2673:2) zufolge sollte abgewogen werden zwischen dem Interesse an einer verstärkten Einbeziehung der Bürger und den Gefahren, die von durch den Bürger praktisch nicht nutzbaren Instrumenten für die Glaubwürdigkeit der Demokratie ausgehen. Da die praktischen Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigten, daß auf der Kreisebene von der Möglichkeit des Bürgerentscheids de facto kein Gebrauch gemacht werde, sei eine Einführung bei den Kreisen nicht unproblematisch.

Joachim Becker, Oberbürgermeister von Pforzheim, wies in seiner Zuschrift (vgl. Zuschrift 11/2663:5) darauf hin, daß die Regelungen im Gesetzentwurf in wesentlichen Teilen der in Baden-Württemberg praktizierten Regelung entsprechen. Von den dort gemachten Erfahrungen ausgehend warnte er davor, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in ihrer Wirkung auf das kommunale Geschehen zu überschätzen; sie spielten in der kommunalen Praxis kaum eine Rolle. Von 1956 bis 1992 habe es lediglich 197 Bürgerbegehren gegeben, wovon die Hälfte (99) unzulässig gewesen sei. Lediglich in 88 Fällen sei aufgrund des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt worden. Er schlug vor, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf „wichtige" Gemeindeangelegenheiten zu beschränken, um einem Mißbrauch des Instrumentariums des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids vorzubeugen und um eine Aushöhlung des demokratisch gewählten Gremiums des Rates zu vermeiden. Der Rat könne durch die Hauptsatzung gegebenenfalls den Katalog der „wichtigen Angelegenheiten" erweitern. In der Ausschußsitzung (vgl. Ausschußprotokoll 11/925:36f.) ergänzte Becker seine schriftlichen Ausführungen um den Hinweis, daß es Verwaltungsvorschriften und Regelungen geben müsse, die die Feststellung der Unterschriftsberechtigung vorschreibe.

Der Fachverband der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen e.V. (vgl. Zuschrift 11/2649:3) bat darum, den Negativkatalog um die Tatbestände die Veräußerung von Grundstücken, die Aufnahme von Krediten, die Übernahme von Bürgschaften, die Führung von Rechtsstreitigkeiten der Gemeinden und Wirtschaftspläne kommunaler Eigengesellschaften zu ergänzen.

Die Arbeitsgemeinschaft Ausländerbeiräte NW (vgl. Zuschrift 11/2658) wies darauf hin, daß die Formulierung „Bürger" ausländischen Einwohnern die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht erlaube, was eine unerträgliche Diskriminierung darstelle; die Ausländer würden wieder von einer wichtigen Entscheidungskompetenz ausgeschlossen. Aus diesem Grund sollte Ausländern mit sehr langer Aufenthaltsdauer (z.B. 8 Jahre, davon mindestens 1 Jahr in der Kommune lebend) ein solches Beteiligungsrecht eingeräumt werden. Insoweit sollten diese Ausländer den „Bürgern" gleichgestellt werden.

Der Deutsche Beamtenbund - Landesbund Nordrhein-Westfalen (vgl. Zuschrift 11/2661: 2) wies darauf hin, daß stärkere Bürgerbeteiligung zu einer stärkeren Belastung der Verwaltung führe, wodurch neues Personal notwendig werde. Nur so könnten die Begehren der Bürger bearbeitet werden.

Eine ausschließlich der Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gewidmete Zuschrift legte die Initiative Demokratie Entwickeln (IDEE)[4] (vgl. Obst 1993 = Zuschrift 11/2743) vor.

Zunächst wurde darauf hingewiesen, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein Gegengewicht zu Parteidisziplin und -disziplinierung darstellten und sie es dem einzelnen Abgeordneten erlaubten, sich unter Berufung auf den Bürgerwillen und seine Gewissensfreiheit anderweitigen Entscheidungsvorgaben zu entziehen. „Die Formen direkter Demokratie stellen somit keine Infragestellung der repräsentativen Demokratie dar, sondern bewirken vielmehr ihre Ergänzung und sogar indirekte Bestärkung." (S.3)

Vier Regelungsfragen widmete sich die Stellungnahme ausführlicher: (a) dem Beteiligungsquorum (= Einleitungsquorum), (b) dem Negativkatalog, (c) dem Zustimmungsquorum und (d) einer möglichen finanziellen Unterstützung für die Organisatoren eines Bürgerbegehrens.

(a) Die Rechtfertigung für ein Beteiligungsquorum könne nur darin liegen, daß der relativ komplizierte Prozeß eines Bürgerentscheides nicht von jeder kleinen Minderheit angestoßen werde, sondern daß nur nach Überwindung einer gewissen Relevanzschwelle eine bestimmte Position verfahrensrechtliches Gehör finde, d.h. ihre Meinung zur Abstimmung stellen solle. Für Parlamente sei diese „Relevanzschwelle" mit 5% festgelegt, d.h. eine Partei, welche die 5%-Hürde überspringt, könne ihre Position im Parlament darlegen. Deshalb gebe es keine Rechtfertigung, gerade bei direktdemokratischen Verfahren die „Relevanzschwelle" höher anzusetzen. Die starre 10%-Regelung sei abzulehnen, weil es ist in großen Kommunen schwerer sei, einen vergleichbaren Prozentsatz für eine wie auch immer geartete Aktivität (sei es Bürgerentscheid oder Bürgerbegehren) zu gewinnen. Die Gründe dafür lägen zum einen darin, daß es in großen Kommunen schwieriger sei, Organisationsstrukturen aufzubauen, welche alle Stadtteile und Schichten der Bürger in gleicher Weise ansprechen. Zum zweiten scheine es ein „ehernes Gesetz" zu geben, wonach politische Initiativen, sei es in Groß-, Klein- oder Mittelstädten immer ungefähr die gleiche personelle Größe besitzen. Drittens sei die Überschaubarkeit der kommunalen Verhältnisse bei kleineren Gemeinden besser als in Großstädten; entsprechend sei ein größeres Interesse an der Kommunalpolitik in kleinen Gemeinden festzustellen. Es wird deshalb eine Modifikation des starren 10%-Beteiligungsquorums vorgeschlagen: „In Gemeinden oder Bezirken mit nicht mehr als 100.000 Einwohnern sinkt das Quorum beginnend bei 1.000 Einwohnern von 14% mit je 1.000 zusätzlichen Einwohnern um je 0,1%, jedoch nicht unter 7%. In Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern sinkt das Quorum beginnend mit 100.000 Einwohnern von 7% mit je 10.000 zusätzlichen Einwohnern um je 1%, jedoch nicht unter 5%. Der Gemeinderat ist ermächtigt, in der Hauptsatzung absolute Höchstgrenzen für die Quoren fest-

[4] IDEE ist der Vorläufer von „Mehr Demokratie e.V."

zulegen, jedoch dürfen diese die in diesem Absatz festgelegten Quoren nicht übersteigen." (S.5f.)

(b) Bezüglich des Negativkatalogs wird zu den ausgeschlossenen Gegenständen „Planfeststellungsverfahren" und „Haushalt" Stellung genommen. Im ersten Fall sei der Gesetzentwurf der Landesregierung so zu verstehen, daß bereits die potentielle Eignung einer Entscheidung, Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens zu sein, gegen die Zulässigkeit einer entsprechenden Volksabstimmung sprechen könnte. Das sei aber ein sehr weit gehender Ausschluß, da für fast jeden Abstimmungsgegenstand konstruiert werden könne, daß er unter irgendeinem Aspekt Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens werden kann. Es biete sich deshalb an, wie in § 16g der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, nur die „Aufstellung, Änderung und Aufhebung von bestehenden Plänen" zu erwähnen. Hiermit werde klargestellt, daß dann, wenn noch gar kein Planverfahren eingeleitet wurde, noch Platz für eine politische Grundsatzentscheidung der betroffenen Bürger bleibe. Im zweiten Fall wird auf die Erfahrungen während der Weimarer Republik hingewiesen, wo der Begriff Haushaltsplan derart weit ausgelegt wurde, daß jeder Volksentscheid, der irgendwie finanzielle Rückwirkungen auf den Haushalt hatte, als unzulässiger Eingriff in den Haushaltsplan angesehen und die Volksabstimmung daher nicht zugelassen wurde. Deshalb solle, wie auch im Gesetzentwurf der FDP vorgesehen, dieser Ausnahmepunkt ganz entfallen.

(c) Erfahrungen mit dem Zustimmungsquorum in Baden-Württemberg, wo in Kommunen unter 10.000 Einwohnern nur 22% der Bürgerbegehren am Abstimmungsquorum, in Städten über 100.000 Einwohnern alle Verfahren am Abstimmungsquorum gescheitert seien, zeigten, daß die jeweiligen Gegner des Entscheides nicht zur Abstimmung mit nein, sondern zum Abstimmungsboykott aufriefen. Durch die getroffene Regelung würde die reine Passivität in Form der Stimmenthaltung begünstigt. Außerdem werde dadurch tendenziell das Wahlgeheimnis durchbrochen, da dann, wenn die Anhänger der „nein"-Position zum Abstimmungsboykott aufriefen, jeder, der sich an der Abstimmung beteiligt, nach außen hin als Befürworter der Vorlage erkennbar werde. Deshalb solle auf das Quorum ganz verzichtet werden, zumal ein solches auch bei repräsentativen Verfahren regelmäßig nicht vorhanden sei. Wenn aber ein Quorum eingeführt werde, müßte auch hierbei nach der Gemeindegröße differenziert werden.

(d) In die Gemeindeordnung solle eine finanzielle Unterstützung der Organisatoren eines Bürgerbegehrens aufgenommen werden, denn auch anderweitig, etwa im Bereich der Wahlkampffinanzierung und der Fraktionsfinanzierung auf Gemeindeebene, würden sich Regelungen im Gesetz finden. Eine Klärung dieser Kostenfrage sei bedeutsam, weil sonst der Sprung vom Bürgerbegehren zum Bürgerentscheid für die handelnde Initiative nicht praktikabel sei, da ein hoher Mobilisierungsaufwand und damit ein hohes Maß an Informationsarbeit verlangt wird. Würde man diese Frage nicht regeln, bedeutete dies, daß die Bürgerinitiativen regelmäßig bei den voraussichtlich einzigen hierfür in Betracht kommenden Organisationen, nämlich den großen Parteien, „betteln" gehen müßten. In diesem Fall würde dann das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid wieder zu einem reinen Parteiinstrument, was nicht im Sinne des Gesetzgebers sein könne.

Als weiterer Gutachter plädierte in der Ausschußsitzung Prof. Dr. Ehlers vom Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht Münster (vgl. Ausschußprotokoll 11/925:32) für eine Anhebung des Beteiligungsquorums, um einem „kostspieligen Mißbrauch" entgegenzuwirken. Ihm schien ein Quorum von 10% für das Bürgerbegehren jedenfalls in kleineren Gemeinden zu niedrig zu sein.

Bei der Diskussion zwischen den Abgeordneten und den Experten und Verbandsvertreten spielte die Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid keinerlei Rolle. Es gab zu diesem Thema nicht eine einzige Nachfrage (vgl. Ausschußprotokoll 11/925).

Außer in den verschiedenen Gesetzentwürfen kamen die unterschiedlichen Auffassungen der Fraktionen zur Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid insbesondere in den Beratungen des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Ausdruck. Im Folgenden werden die voneinander abweichenden Positionen dargestellt (vgl. Ausschußprotokolle 11/948 und 11/1169).

Stark umstritten war der Negativkatalog.

Grundsätzlich vertraten die Grünen die Meinung, die vorgesehenen Ausnahmetatbestände ließen Bürgerbegehren „als Alibi erscheinen", denn „die meisten die Bürger und Bürgerinnen interessierenden oder betreffenden Anliegen tangierten entweder die Haushaltssatzung oder auch Planfeststellungsverfahren". Die Grünen plädierten deshalb dafür, daß Gegenstand eines kommunalen Volksentscheids alle Punkte sein könnten, die auch im Rat behandelt würden. Das wurde sowohl von der SPD als auch von der Landesregierung abgelehnt. Zwar gebe es in anderen Bundesländern teilweise keinen Negativkatalog, doch seien deshalb in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein keineswegs mehr Verfahren einem Bürgerbegehren zugänglich. Da im Übrigen Grenzfälle nicht ausgeschlossen werden könnten, werde auf diese Problematik auf jeden Fall in den Verwaltungsvorschriften eingegangen.

Intensiv wurden aus dem Negativkatalog die Ausschließungstatbestände Bauleitplanung/ Planfeststellungsverfahren und Haushaltssatzung beraten.

Beim Bereich Bauleitplanung/Planfeststellungsverfahren unterschieden die Grünen zwischen der nach ganz konkreten gesetzlichen Vorgaben verlaufenden Bürgerbeteiligung in einem Planfeststellungsverfahren bzw. bei Verfahren während der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen und der mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu treffenden politischen Entscheidung über ein Projekt. Die CDU dagegen hielt den Ausschluß der Bauleitplanung für gerechtfertigt wegen der Wichtigkeit einer für eine Gemeinde geschlossenen Bauleitplanung, so daß nicht in einem Ortsteil etwa ein Kanal entstehe, der in dem nächsten nicht fortgeführt werden könne. Im Übrigen würde in der kommunalen Praxis ohnehin ein Bauleitplan kaum gegen den Widerstand der Bürger aufgestellt, und außerdem könnte bei einer von den direkt Betroffenen z.B. abgelehnte Müllverbrennungsanlage ein Ja der Mehrheit zu einem solchen Projekt zu einer Unterstützung des Vorhabens führen. Die SPD sah die Notwendigkeit, als Rat handlungsfähig zu bleiben, um gegebenenfalls - für einen

Teil der Bürger - unangenehme Beschlüsse umzusetzen. Die Landesregierung betonte, es seien nur die Verfahren vom Bürgerbegehren ausgenommen, für die es bereits eine sehr detaillierte Öffentlichkeitsbeteiligung gebe. Ähnlich wie die Grünen unterschied auch die Landesregierung zwischen dem Ob und dem Wie einer Maßnahme: Von einem Bürgerbegehren erfaßt werden könnte die Frage, ob ein Jugendheim errichtet, ob eine Umgehungsstraße gebaut, oder ob eine Verkehrsberuhigungsmaßnahme durchgeführt werden solle oder nicht. Die Umsetzung, das Wie, vollziehe sich dann in den dem Bürgerbegehren unzugänglichen Verfahren Bauleitplanung und Planfeststellungsverfahren.

Zum Ausschlußtatbestand Haushaltssatzung sollten nach Ansicht der CDU auch die Kanal- oder die Abwasserbeseitungsgebühren zählen, denn diese Dinge müßten eindeutig in der Gesamtverantwortung des demokratisch gewählten Rates einer Gemeinde liegen. Die Landesregierung wies darauf hin, daß es vermutlich kein Bürgerbegehren ohne irgendeine Konsequenz für den Haushalt - und seien es Verwaltungskosten - gebe. Deshalb könnten mit dem Argument Haushalt nicht sämtliche Bürgerbegehren abgelehnt werden. Zu den Stichworten „Aufnahme von Krediten", „Veräußerung von Grundstücken" und „Übernahme von Bürgschaften" meinte die Landesregierung, daß die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens davon abhänge, inwieweit solcherlei Entscheidungen unmittelbare Auswirkungen auf den Haushalt hätten. In der Regel werde dies der Fall sein. Somit sei ein Bürgerbegehren unzulässig über eine Maßnahme, die den Haushalt derart strangulierte, daß andere Projekte ausschieden. Im Übrigen seien die Vorschriften zum Thema Haushalt aus den anderen Bundesländern übernommen; in der Praxis hätten sie keinerlei Probleme bereitet.

Die CDU regte an, den Negativkatalog um „Anträge, die bestimmte Personengruppen diskriminieren" zu ergänzen. Auf Antrag der SPD (vgl. Vorlage 11/2935:14) wurde die Formulierung „gegen die guten Sitten verstoßen" in den Gesetzestext aufgenommen.

Das Beteiligungsquorum beim Bürgerbegehren von 10% wurde im Grundsatz von keiner Fraktion in Frage gestellt, allerdings regte die CDU eine Staffelung nach Gemeindegrößenklassen an, da die Erfahrungen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zeigen, daß ein Bürgerbegehren in kleinen Gemeinden eher als in größeren und großen zustande komme, was für eine Differenzierung und die Aufnahme absoluter statt der Prozentzahlen spreche. Sie stellte einen entsprechenden Antrag, abweichende Quoren für Gemeindegrößenklassen vorzusehen. Die Landesregierung sprach sich gegen absolute Zahlen und eine Abweichung vom 10%-Quorum aus, da ein Bürgerbegehren zur Durchsetzung des Gesamtinteresses dienen solle, nicht aber den Weg zur Verwirklichung von Partikularinteressen öffnen dürfe. Die SPD übernahm in ihrem Gesetzentwurf (Vorlage 11/2935:13) diese Vorgabe, folgte aber schlußendlich doch einem entsprechenden Antrag der CDU (Vorlage 11/2936), der eine Staffelung vorsah.

Die Verpflichtung der Organisatoren eines Bürgerbegehrens, einen Finanzierungsvorschlag zu machen, wurde von allen Fraktionen begrüßt. So vertraten die Grünen die Ansicht, daß sich die Bürger und Bürgerinnen, wollten sie eine Maßnahme

durchsetzen, Gedanken über die Kostendeckung zu machen hätten. Zur Frage, wie ein solcher Finanzierungsvorschlag im Einzelnen auszusehen habe, äußerte sich die Landesregierung mit dem Hinweis, der Vorschlag, den Anteil der Gemeinde an der Einkommensteuer erhöhen zu wollen, scheide aus. Auch dürfe eine Gemeinde, die dazu haushaltsmäßig gar nicht in der Lage wäre, nicht aufgrund eines Bürgerbegehrens gezwungen werden, eine Investition durchzuführen. Der Vorschlag, zur Dekkung der Kosten einen Teil der Gemeindemitarbeiter zu entlassen, entspreche den gesetzlichen Bestimmungen nicht. Insgesamt müsse es sich beim Finanzierungsvorschlag nicht um einen kompletten und detaillierten Haushaltsplan, jedoch um eine realistische Alternative handeln.

Als einzige Fraktion regte die FDP an, über ein Ratsbegehren nachzudenken, so daß auch der Rat mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner gesetzlichen Mitglieder einen Bürgerentscheid anberaumen könnte. Das wurde von der SPD mit dem Hinweis abgelehnt, daß der Rat dann, wenn er eine Entscheidung der Bürger wolle, Wege finden werde, über die Parteien „von unten" das entsprechende Verfahren zu initiieren. Auch sollten Ratsmitglieder, wenn sie diesen Weg gehen wollten, sich genauso das erforderliche Quorum in der Bürgerschaft für ein Bürgerbegehren besorgen. Zwar sah die CDU bei einem Ratsbegehren eine größere Akzeptanz der Bürger gegenüber bestimmten Vorhaben, bezweifelt allerdings, ob Bürgerentscheide das vielbesprochene Verantwortungsbewußtsein der Ratsmitglieder für das Ganze stärkten. Stattdessen sollten die Räte Selbstbewußtsein und Rückgrat entwickeln, um auch schwere Probleme zu lösen oder auch Schwierigkeiten zwischen den Fraktionen zu überwinden. Im übrigen hielt die CDU einen „Bürgerentscheid von oben" für ein undemokratisches Mittel; der Bürgerentscheid verkäme dann zu einem rein taktischen Instrument. Die Grünen wiesen auf den unterschiedlichen Charakter eines Bürgerentscheids „von unten" und dem „von oben" hin. Beim Bürgerentscheid von unten gehe es um die Information der Bürger und Bürgerinnen im Zuge der Einleitung eines solchen Verfahrens beim Sammeln der Unterschriften etc., während diese Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bei Festsetzung eines Entscheides von oben in viel schwächerem Maße zum Tragen käme. Ein Ratsbegehren eröffne einem Taktieren des Rates, dem die Umsetzung mittels dem ihm zur Verfügung stehenden Verwaltungsapparates keine großen Probleme bereitete, Tür und Tor. Die Landesregierung vertrat die Auffassung, ein Bürgerentscheid dürfe nicht zum Vehikel werden, mit dem sich der Rat seiner Verantwortung entziehen könne. Da es bei der Reform der Gemeindeordnung im Übrigen darum gehe, Politikverdrossenheit abzubauen, komme es vordringlich auf die Beteiligung der Bürger an dem Entscheidungsprozeß an, nicht so sehr auf das Ergebnis der Entscheidung.

Eine Verlängerung der Frist zur Einreichung der Unterschriften bei einem Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluß von vier auf sechs Wochen beantragte die CDU (vgl. Vorlage 11/2936:25). Dem schlossen sich SPD und FDP an, die Grünen stimmten dagegen (vgl. Ausschußprotokoll 11/1220:20).

Die Gesetz gewordene Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beruht im Wesentlichen auf dem Gesetzentwurf der Landesregierung und dem daran ange-

lehnten Gesetzentwurf der SPD-Mehrheitsfraktion. Insgesamt ist die Aussage des damaligen Innenministers, „daß wir uns in diesem Haus nicht nur im Ziel, sondern auch in vielen Detailregelungen einig sind - gerade auch bei der Bürgerbeteiligung" (Plenarprotokoll 11/130:16245B), richtig. Die Beschlußfassung über die einzelnen Absätze im Paragraphen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erfolgte - mit Ausnahme der Regelungen über den Negativkatalog und die Verlängerung der Einreichungsfrist - einstimmig (vgl. Ausschußprotokoll 11/1220: 19-22).

Dort wo die Opposition, insbesondere die Fraktion Die Grünen, abweichende Vorschläge machte, konnte sie diese nur in Ausnahmefällen durchsetzen.

Keine Chance hatten die Grünen mit ihren Forderungen nach Verzicht auf ein Zustimmungsquorum, nach Abschwächung des Negativkatalogs, nach einer finanziellen Unterstützung der Organisatoren eines Bürgerbegehrens, nach einer aufschiebenden Wirkung eines Bürgerbegehrens und nach einem Satzungsrecht der Kommunen zur Regelung weiterer Einzelheiten. Einige dieser Forderungen wurden von ihnen jedoch nur in ihrem Gesetzentwurf erhoben, nicht jedoch bei den Beratungen im Ausschuß für Kommunalpolitik zur Abstimmung gestellt.

Die FDP konnte ihre Forderungen nach Einführung eines Ratsbegehrens, nach einem Zustimmungsquorum von 30%, nach einer Regelungsermächtigung im Kommunalwahlgesetz nicht verwirklichen.

Die Landesregierung schließlich scheiterte mit ihrer Vorstellung, Bürgerbegehren auf „wichtige" Gemeindeangelegenheiten zu beschränken. Diese Formulierung wurde auf Antrag der SPD-Fraktion einstimmig zurückgenommen, weil dadurch „Abgrenzungsschwierigkeiten vorgebeugt werden" (Ausschußprotokoll 11/1220:19) solle. Das von der Landesregierung vorgesehene Einleitungsquorum von 10% unabhängig von der Größe der Kommune wurde auf Antrag der CDU einstimmig geändert (vgl. Ausschußprotokoll 11/1220:20), was diese als Abstimmungssieg verbuchte: „Wir, die CDU, haben in der letzten Beratung im kommunalpolitischen Ausschuß in der vorigen Woche sogar ein kleines Aha-Erlebnis haben dürfen; denn wir haben die SPD-Fraktion davon überzeugt, sich bei der Frage Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unserer Quorumsregelung anzuschließen und nicht das generelle 10%ige Quorum - was bedeutet hätte, daß in großen Städten wie Duisburg, Essen, Düsseldorf oder Köln usw. keine 10% je zustande gekommen wären -, sondern ein erheblich gesenktes Quorum vorzusehen. Da ist die SPD unserer Auffassung gefolgt. Das wollen wir hier ausdrücklich feststellen, und das wollen wir auch begrüßen." (Plenarprotokoll 11/130:16261C) Auch die Grünen hießen die Änderung gut: „Ich finde die neue Fassung begrüßenswert - die SPD hat sich bewegt -, weil die Ausschußberatungen ein gestaffeltes Quorum ergeben haben mit einer erfreulich umgänglichen Zahl, die von der Größe der jeweiligen Gemeinde oder Stadt abhängt." (Plenarprotokoll 11/130:16280A) Weitere einstimmig angenommene Änderungen des Gesetzentwurfes der Landesregierung sahen vor, daß Bürgerbegehren über Rechtsstreitigkeiten (Antrag CDU, vgl. Ausschußprotokoll 11/1220:21), und solche, die gegen die guten Sitten verstoßen (Antrag SPD, vgl. Ausschußprotokoll 11/1220:21) unzulässig sind. Eine im Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung der Landesregierung, eine Rechtsverordnung über die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu erlassen, wurde auf Antrag der SPD-Fraktion in eine Kann-Bestimmung umgewandelt (vgl. Ausschußprotokoll 11/1220:22).

Insgesamt setzten - was angesichts der seinerzeitigen Mehrheitsverhältnisse nicht überrascht - die Landesregierung und die SPD ihre Vorstellungen bei der Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch. Die CDU sah ihre Vorstellungen ebenfalls im Wesentlichen verwirklicht und konnte sogar ein Erfolgserlebnis verbuchen. Auch die FDP konnte mit dem Ergebnis zufrieden sein. Einzig die Grünen fanden keine Mehrheiten für ihre weitreichenden Änderungsvorschläge bezüglich des Negativkatalogs. Sie waren daher bei der Schlußabstimmung im Ausschuß für Kommunalpolitik die einzigen, die dem Paragraphen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht zustimmten (vgl. Ausschußprotokoll 11/1220:22).

Die Anregungen und Vorschläge der Experten und Verbandsvertreter fanden während des Beratungsprozesses nur in zwei Fällen, in der letztlich beschlossenen Gesetzesregelung in keinem Fall Berücksichtigung. Die weitgehenden Forderungen der „Initiative Demokratie Entwickeln" bezüglich des Negativkatalogs wurden nur von den Grünen übernommen, konnten sich aber nicht durchsetzen. Der Vorschlag, auf ein Zustimmungsquorum ganz zu verzichten oder wenigstens zu relativieren, wurde von keiner Fraktion mehr aufgegriffen (vgl. Ausschußprotokoll 11/1220:19-23). Die Anregung des Fachverbandes der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen, Grundstücksverkäufe, Kreditaufnahmen, Bürgschaftsübernahmen, Führung und Rechtsstreitigkeiten und Wirtschaftspläne kommunaler Eigengesellschaften aus dem Themenkatalog von Bürgerbegehren auszunehmen, wurde zunächst von der CDU-Fraktion in einem Änderungsantrag übernommen (vgl. Vorlage 11/2936:27), später aber nicht mehr aufrecht erhalten, da nach Auskunft der Landesregierung diese Sachverhalte durch andere Formulierungen geregelt seien (vgl. Ausschußprotokoll 11/1220:22).

5.2 Resümee

Die eingangs formulierte These, daß sich vor allem die Parteien für die Einführung von direktdemokratischen Instrumenten stark machen, die sich in der Opposition befinden, muß für die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen modifiziert werden.

Im Grundsatz waren sich Regierung, Mehrheitsfraktion und Opposition einig, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auch in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden sollten. Das lag nicht zuletzt daran, daß nach der Schaffung plebiszitärer Elemente in den Gemeindeordnungen der neuen Länder und Schleswig-Holsteins die nordrhein-westfälische Reformdiskussion die Einführung von Bürgerbegehren und -entscheid nicht ignorieren konnte.

Es fällt allerdings auf, daß über allgemeine Absichtserklärungen hinaus gehende konkrete Vorschläge zuerst von den Oppositionsparteien Grüne und FDP gemacht wur-

den. Die regierende SPD folgte mit einem ausformulierten Gesetzentwurf erst, als die Landesregierung eine Vorlage geliefert hatte, die CDU begnügte sich mit Änderungsanträgen.

So einig man sich im Grundsatz war, so gab es Differenzen bei der Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, wobei die Front zwischen SPD, CDU und FDP auf der einen Seite und den Grünen auf der anderen Seite verlief. Gegen die weitreichenden Vorschläge der Grünen votierten nicht nur die Mehrheitsfraktion SPD, sondern auch die sich seit Jahren in der Opposition befindlichen Fraktionen von CDU und FDP.

Nicht Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an sich waren dabei Streitgegenstand, sondern die Regelungen zu ihrer Ausgestaltung. Hier zeigte sich, daß diejenigen, die tatsächlich oder potentiell unter Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Macht-einbußen hinnehmen mußten, für restriktive Regelungen eintraten. Dabei kam es nicht auf die Mehrheitsverhältnisse im Landtag, sondern - schließlich ging es um Regelungen für die Städte, Gemeinden und Kreise - auf die Machtverhältnisse in den Kommunen an. Davon war auf der einen Seite die SPD berührt, die in den Großstädten und im Ruhrgebiet die Rathäuser beherrschte, und auf der anderen Seite die CDU, die im ländlichen Raum des Niederrheins und im Münsterland die Mehrheit in den Kommunen hatte. So kann es nicht überraschen, daß sich die zahlreichen kommunalpolitisch tätigen Landtagsabgeordneten in ihrer Ablehnung großzügiger Regelungen über die Parteigrenzen hinweg einig waren.

Demgegenüber wollten die damals nahezu überall in der kommunalen Opposition befindlichen Grünen dieses Instrument möglichst leicht handhabbar machen. Daß die Grünen eine möglichst weitreichende Bürgerbeteiligung forderten, mag nicht nur damit zusammenhängen, daß sie sich erhoffen durften, auf diese Weise ein außerparlamentarisches Politikinstrument zu erhalten, sondern resultierte auch aus ihrem basisdemokratischen Anspruch und ihrer Herkunft und Verwurzelung in der Bürgerinitiativbewegung.

Die FDP befand sich insofern in einer mittleren Position, als sie sich zwar in diversen Städten und Kreisen in Rathauskoalitionen befand, grundsätzlich aber nie damit rechnen durfte, jemals eine eigene Mehrheit zu erreichen. Von daher teilte sie die Zurückhaltung von SPD und CDU bezüglich der Reichweite von Bürgerbegehren, war aber ansonsten für eine moderate Anwendung offen.

Die These von Troitzsch, daß die Initiative zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid „regelmäßig von solchen Parteien aus(geht), die sich in einer langjährigen Minderheitsposition befunden haben, während Parteien, die längere Zeit über parlamentarische Mehrheiten verfügt haben, der Einführung dieser Instrumente regelmäßig ablehnend gegenüberstehen" (Troitzsch 1979:115), muß für die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen dahingehend modifiziert werden, daß es nun nicht mehr um die grundsätzliche Einführung dieser plebiszitären Elemente, sondern um ihre konkrete Ausgestaltung geht, und daß nicht die Machtposition im Landtag entscheidend ist, sondern die Mehrheitsverhältnisse in den Städten, Gemeinden und Kreisen des Landes. Diejenigen, die selbst kommunal-

politisch an einflußreicher Stelle tätig sind, bzw. deren Partei die formale Macht in den Räten und Kreistagen hat, neigen eher zu restriktiven Regelungen, als diejenigen, die sich dort in der Opposition befinden.

Die gesamte Diskussion über die Ausgestaltung von Bürgerbegehren und -entscheid fand im Wesentlichen unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Angesichts der Tatsache, daß kaum jemand in Nordrhein-Westfalen abschätzen konnte, welche Bedeutung die gänzlich neuen Regelungen in der Praxis haben würden, verwundert nicht, daß die Debatte im Wesentlichen von Experten geführt wurde. Die Medien interessierten sich, wie schon erwähnt, nahezu ausschließlich für die von CDU und FDP zum wichtigsten Streitgegenstand gemachten Frage der Direktwahl des (Ober)Bürgermeisters/Landrates. So war die Aufnahme von plebiszitären Elementen in die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung kein zentrales Thema der Verfassungsberatungen.

6 Die Neusser Bürgerentscheide 1995 und 1997

Neuss am Rhein liegt in Nordrhein-Westfalen im Regierungsbezirk Düsseldorf. Die Stadt gehört zum Kreis Neuss, der an die kreisfreien Städte Köln im Süden, Düsseldorf im Osten, Mönchengladbach im Westen und Krefeld im Norden angrenzt. Mit knapp 150.000 Einwohnern ist Neuss die größte kreisangehörige Stadt Deutschlands.

Zum Zeitpunkt der beiden Bürgerentscheide 1995 und 1997 gab es in Neuss noch die sogenannte „Doppelspitze", d.h. die Führung der Verwaltung oblag dem Stadtdirektor als dem vom Rat gewählten Hauptverwaltungsbeamten, während die politische Repräsentation durch einen ebenfalls vom Rat aus seiner Mitte gewählten ehrenamtlich tätigen Bürgermeister wahrgenommen wurde. Beide Amtsinhaber gehörten der CDU an, sie waren zum Zeitpunkt beider Bürgerentscheide im Amt. Politisch dominierende Kraft in Neuss war seit Jahrzehnten die CDU, die seit der Kommunalwahl 1994 im Stadtrat die absolute Mehrheit hatte. SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie seit 1996 die „Unabhängigen" (eine Abspaltung von SPD und B'90/Grünen) stellten die Opposition. Als kreisangehörige Gemeinde unterstand die Stadt Neuss der unmittelbaren Kommunalaufsicht durch den Kreis Neuss.

Die Rahmenbedingungen, unter denen die beiden Bürgerentscheide stattfanden, waren im Wesentlichen identisch: sowohl die kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben als auch die handelnden Personen und Organisationen hatten sich zwischen dem ersten und dem zweiten Bürgerentscheid nur unwesentlich verändert. Dennoch unterscheiden sich die Entscheide in Vorgeschichte, Verlauf und insbesondere im Ergebnis.

Die Darstellung orientiert sich - soweit möglich - an dem in Kapitel 2.6 vorgelegten Phasenmodell. Dabei zeigt sich, daß die analytisch zu trennenden Phasen „Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung" und „Initiierung: Artikulation, Aggregation, Präsentation" in Neuss nicht nacheinander, sondern parallel abliefen: insbesondere beim zweiten Bürgerbegehren bildete sich bereits während der Beratungen im Stadtrat eine Opposition gegen den angestrebten Beschluß heraus.

6.1 Bürgerentscheid 1995 - Hotel an der Stadthalle

Gegenstand des ersten Bürgerbürgerentscheids war der Bau eines Hotels an der Neusser Stadthalle (vgl. die Kurzdarstellung in Paust 1995).

6.1.1 Vorgeschichte

Die Anfänge der Idee zum Bau des Stadthallenhotels liegen im Dunkeln. Nach einer Aussage des Bürgermeisters wurden erste Überlegungen im Jahre 1988 angestellt. Der seinerzeitige Stadtdirektor wurde damals „von einem Mitglied dieses Rates auf die Sinnhaftigkeit eines Hotelbaus an der Stadthalle hingewiesen" (Bericht Bürgermeister 1994:19)[1].

Die im städtischen Besitz befindliche Neusser Stadthalle war seit langem defizitär, und ein Hotelbau sollte sie zu einem Kongreßzentrum aufwerten, das einen geringeren Zuschußbedarf hat. 1989/90 diskutierten der Bürgermeister und der Stadtdirektor mehrfach „im Rahmen unserer regelmäßigen Gesprächsrunden das Thema „Hotelneubau und möglicher Standort in Neuss und zu gewinnende Investoren" (...). Wir verabredeten, daß Kontakte zu verschiedenen Hotelketten gesucht werden sollten, so z.B. die Steigenberger Gruppe, die Dorint-Kette und die Hotelkette Trusthouse-Forte." (Bericht Bürgermeister 1994:19) Die Stadt schrieb einen Investorenwettbewerb aus und forderte die sich meldenden Interessenten auf, Planungsvorschläge einzureichen. Mitte August 1990 verdichtete sich das Projekt, und es fand ein Gespräch zwischen Vertretern der Stadt und der Dorint-Hotelkette statt (vgl. Bericht Bürgermeister 1994). Schlußendlich legte Dorint eine konkrete Planung vor, an der seit Januar 1990 eine Projektgruppe gearbeitet hatte (vgl. Schreiben vom 18.2.1994). Die Baupläne stammten von einem Neuss/Düsseldorfer Architektenbüro und sahen vor, ein Stadt-, Tagungs- und Geschäftshotel im 4-Sterne-Standard mit ca. 150 Zimmern, einer Clubetage, diversen Restaurants, variabel zu gestaltenden Tagungsflächen von 500-600 qm und einem Bade- und Saunabereich zu errichten (vgl. RKW 1992).

Ein Unternehmensberater aus Köln, der zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der Dorint-Gruppe war (im Folgenden: Investor), wollte das Hotel errichten und an die Dorint-Gruppe verpachten. Die Stadthalle selbst sollte im Besitz der Stadt verbleiben, die Betriebsführerschaft über den großen Saal in der Halle wie bisher bei der städtischen Stadthallen GmbH (später: Neusser Tagungs- und Tourismus GmbH) liegen, das Stadthallenrestaurant und die Konferenzräume dagegen an Dorint verpachtet werden. Das 4.500 qm große Baugrundstück für das Hotel sollte in Erbpacht vergeben werden.

---

[1] Einige Gesprächspartner vermuten, daß es sich hierbei um den Bürgermeister selbst handelte.

6.1.2 Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung / Initiierung

Die Neusser Öffentlichkeit wurde erstmals am 14. März 1992 durch die beiden Neusser Tageszeitungen - Neuss-Grevenbroicher Zeitung (NGZ) und Westdeutsche Zeitung (WZ) - über die am Vortag dem Hauptausschuß in nicht-öffentlicher Sitzung vorgestellten Planungen zum Hotel an der Stadthalle informiert. Der Beschlußvorschlag der Verwaltung, der die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens und die Fortsetzung der Vertragsverhandlungen vorsah, wurde auf Antrag eines CDU-Stadtverordneten dahingehend modifiziert, daß sich das Bauwerk an die städtebaulichen und historischen Gegebenheiten der Stadt anpassen müsse und bürgerschaftliche Interessen Vorrang gegenüber anderen Hallennutzungen haben sollten (vgl. Rat 19.5.95:16). Angesichts nur eines einzelnen Kritikers (Leserbrief NGZ 19.3.92) bestätigte der Rat am 27.3.1992 ohne Diskussion bei einer Enthaltung die Beschlußvorlage des Hauptausschusses. Damit wurden zwei Verfahren in Gang gesetzt: zum einen die Vertragsverhandlungen über die Verpachtung (später: den Verkauf) des Grundstücks, die vom Ausschuß für Wirtschafts- und Liegenschaftsangelegenheiten (AWL) begleitet wurden, zum anderen das Bauleitplanverfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans und zur Aufstellung des Bebauungsplans, das vom Planungsausschuß begleitet wurde.

Mehrere Monate (10.6.1992 - 10.3.1993) berieten der AWL, der Hauptausschuß und eine Kommission unter Ausschluß der Öffentlichkeit über die Frage, ob das für den Hotelbau vorgesehene Grundstück in Erbpacht vergeben oder verkauft werden sollte. Man einigte sich schließlich auf einen Verkauf.

Im Juni 1992 äußerten die damalige Vorsitzende der Jugendorganisation der CDU, der Jungen Union (JU), und ein sachkundiger Bürger der CDU-Fraktion „erhebliche Bedenken" gegen die Konzeption des Stadthallen-Hotels. Die dauerhafte Anbindung zwischen Halle und Hotel sei juristisch nicht geklärt. „Das Hotel ist so ausgelegt, daß es nicht unbedingt auf die Stadthallen-Anbindung angewiesen ist." Die Kosten-Nutzen-Analyse habe ergeben, daß der Ertrag für die Stadt „den siebenstelligen Bereich nicht erreicht." Die JU-Vorsitzende wies darauf hin, daß das Projekt bislang nicht ausreichend diskutiert worden sei (vgl. NGZ 13.7.92) Eine andere Variante brachten die Jungsozialisten, die Jugendorganisation der SPD, ins Spiel. Nachdem schon in den voraufgegangenen Sitzungen der städtischen Gremien vereinzelt Überlegungen zur Privatisierung der Stadthalle angestellt worden waren, forderten sie, die Stadthalle mit dem Hotel komplett zu verkaufen und den Erlös zur Kapitalerhöhung des Neusser Bauvereins zu verwenden (vgl. NGZ 8.8.92). Während die CDU den Vorschlag entschieden zurückwies, da die Halle für die Neusser Bürgerschaft erhalten bleiben müsse und niemand eine defizitäre Halle kaufe, bezeichnete die FDP die Idee als „hervorragenden Ansatz" (NGZ 12.8.92). Ökologische und infrastrukturelle Belange spielten zu diesem Zeitpunkt in der Diskussion keine Rolle.

Das änderte sich, als am 10.8.1992 die sich aus unmittelbaren Anliegern der Stadthalle rekrutierende Initiative „Stopp dem Hotelkoloß" an die Öffentlichkeit trat. Anläßlich einer Veranstaltung des Neusser „Bürgerschützenvereins" in der Stadthalle

verteilte sie Flugblätter und sammelte Protestunterschriften. Im Einzelnen wurde kritisiert, daß

„- der 40 Millionen Mark teure Hotelbau mit 150 Zimmern nicht in das vorhandene Landschaftsbild paßt. Die südliche Neusser Innenstadt ist insbesondere für unsere älteren Mitbürger angelegt und soll als Ruhezone dienen.

- durch den massiven Eingriff in eine ökologisch funktionierende Landschaft diese für immer zerstört wird. Der Stadthallen-Vorplatz bildet den Abschluß des einzigen durchgehenden Grünstreifens in Neuss.

- die Vernichtung von über fünfzig Jahre alten Bäumen nach ersten Grobschätzungen einen Betrag von 100.000 DM überschreiten wird.

- die Stadt Neuss für infrastrukturelle Maßnahmen wie z.B. Erneuerung der Kanalisation unnötig viel Geld ausgeben müßte, welches für die Beschaffung von Kindergartenplätzen und bezahlbarem Wohnraum viel dringender benötigt wird."

(Initiative „Stopp dem Hotelkoloß", 1992)

Nach eigenen Angaben sammelte die Initiative bei der Schützenveranstaltung 250 und bei den Anliegern der umliegenden Straßen weitere 150 Unterschriften (Schreiben vom 10.8.1992). Bei einem CDU-Stadtverordneten stießen die Bedenken der Initiative insofern auf Resonanz, als er in der Presse eine sorgfältige Abwägung der Argumente einforderte und anregte, über Alternativstandorte für ein Hotel nachzudenken (vgl. NGZ 12.8. 1992). Demgegenüber reagierte der neue Stadtdirektor auf die Flugblattaktion mit einem eigenen Flugblatt, das er während einer nachfolgenden Schützenveranstaltung verteilen ließ. Es hieß darin, daß mit dem Dorinthotel an der Stadthalle die Konkurrenzfähigkeit der Stadt Neuss als Tagungsstadt gesichert und außerdem 100 Arbeitsplätze geschaffen würden. Außerdem werde das Defizit der Stadthalle gesenkt. Der Hotelbau sei „den städtebaulichen und historischen Gegebenheiten durchaus angepaßt", ein Eingriff in die Natur erfolge nicht, da das Hotel auf dem Stadthallenparkplatz gebaut würde. Schließlich versicherte er: „Unsere Stadthalle ist eine Halle für die Schützen, die Karnevalisten, für Vereins- und Kulturveranstaltungen. Das soll auch so bleiben. Im Vertrag muß sichergestellt sein, daß alle Veranstaltungen wie bisher auch zu den annehmbaren Miettarifen stattfinden können." (zit.n. WZ 15.8.92)

Am 16.9.1992 berieten der Planungsausschuß und am 25.9.92 der Rat die Flächennutzungsplanänderung und den Bebauungsplan zum Hotel an der Stadthalle. Gegen die Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschlossen beide Gremien, dem städtebaulichen Entwurf zuzustimmen, den Bericht über die vorgezogenen Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zur Kenntnis zu nehmen und die beiden Pläne aufzustellen. Die Opposition begründete ihre ablehnende Haltung im Wesentlichen mit der zu diesem Zeitpunkt noch ungeklärten Frage, ob das Grundstück verkauft oder in Erbpacht vergeben werden solle (vgl. Rat 25.9.92).

Die Initiative „Stopp dem Hotelkoloß" kündigte an, weiterhin mit „allen rechtsstaatlichen Mitteln" (WZ 3.10.92) gegen das Hotel kämpfen zu wollen.

Im Dezember 1992 beriet der Planungsausschuß und im Januar 1993 der Rat über die vorgezogenen Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange bei der Flächennutzungsplanänderung. Den Einwendungen „einer Bürgerinitiative, bestehend aus 16 Mitgliedern" (Planungsausschuß-Einladung 17.12.92) wurden bei Gegenstimmen der Opposition nicht gefolgt. Wieder wurde die Ablehnung im Wesentlichen mit der Tatsache begründet, daß die Beratungen der Kommission, die über die Frage „Erbpacht oder Verkauf" entscheiden sollte, noch nicht abgeschlossen seien. Die von der Bürgerinitiative vorgetragenen umweltpolitischen Argumente spielten in der Diskussion keine Rolle. Selbst bei den Bündnisgrünen galt zu diesem Zeitpunkt noch „das Junktim: Hotelbau nur bei Verkauf der Stadthalle". (Planungsausschuß 17.12.92:13)

Erst in der AWL-Sitzung am 10.3.1993 wurde bei 11 Ja- und 8 Nein-Stimmen und in der Ratssitzung am 12.3.1993 bei 25 Gegenstimmen beschlossen, das Grundstück an der Stadthalle für einen Hotelbau zum Preis von 4,6 Mio. DM zu verkaufen, einen Pachtvertrag über den Konferenz- und Restaurantbereich der Stadthalle sowie einen Bewirtschaftungsvertrag über den großen Stadthallensaal abzuschließen (vgl. NGZ 16.3.1993). CDU und FDP begründeten den Beschluß mit finanziellen Vorteilen für die Halle und den städtischen Haushalt, die Opposition lehnte den Hotelbau mit Hinweis auf ein zu großes wirtschaftliches Risiko für die Stadt ab. „Während die SPD die Stadthalle verkaufen wollte, hätten die Grünen den Hotelbau, der ein zu großer Eingriff in die Natur sei, lieber anderswo gesehen." (WZ 13.3.1993) Zwei Wochen danach wurde der Kaufvertrag unterzeichnet (vgl. WZ 31.7.1993).

Erstmals meldete sich nunmehr der Hotel- und Gaststättenverband öffentlich zu Wort und bezeichnete das Stadthallen-Hotel angesichts einer Bettenauslastung von 30% im Kreis Neuss als „sehr gewagt" (WZ 31.7.1993).

Am 1.Oktober 1993 übernahm die Dorint-Hotelgesellschaft die Bewirtschaftung des Restaurant- und Konferenzbereichs der Stadthalle. Baubeginn des Hotels sollte, so der städtische Planungsdezernent, „im Laufe des nächsten Jahres" sein (WZ 16.10.1993).

Unabhängig davon kündigte die Initiative „Stopp dem Hotelkoloß" weiterhin Widerstand an: „Wir gehen durch alle Instanzen bis zum Oberverwaltungsgericht in Münster." (zit.n. WZ 16.10.1993, siehe auch Leserbrief in NGZ 23.10.1993)

Zwischenzeitlich wurde das Bauleitplanverfahren mit der Auslegung des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans fortgesetzt. Am 3.2.1994 stimmten der Planungsausschuß und am 11.3.1994 der Rat gegen die Voten von SPD und B'90/Die Grünen der öffentlichen Auslegung zu. Ein in der Innenstadt beheimateter CDU-Stadtverordneter allerdings wollte seiner Fraktion nicht folgen: in der Planungsausschußsitzung verließ er vor der Abstimmung den Raum (vgl. NGZ 8.2.1994), in der Ratssitzung stimmte er dagegen. Ausdrücklich wurden erstmals städtebauliche Aspekte des Hotelbaus diskutiert. Der CDU-Stadtverordnete bezeichnete „den Bau eines Hotels in Form eines Querriegels in diesem historisch sensiblen Bereich Stadtgarten als Bausünde" (Ratsprotokoll 11.3.94), eine Meinung, der sich die Grünen ausdrücklich anschlossen. Eine von der Verwaltung nachgeschobene Änderung, mit

der die Höhe des Hotels auf fünf statt bisher vier Vollgeschosse festgelegt werden sollte, scheiterte an der Aufmerksamkeit eines anderen CDU-Stadtverordneten. Nachdem dieser sich bereits am Tag zuvor gegenüber der Presse als „kein großer Freund des Hotels" (NGZ 11.3.94) bezeichnet hatte, sorgte er während der Ratssitzung dafür, daß der Beschlußempfehlung des Planungsausschusses, die nur vier Geschosse vorsah, gefolgt wurde.

In der Zeit vom 25.3 bis 26.4.1994 wurden die Flächennutzungsplanänderung und der Bebauungsplan gemäß § 3 Abs.2 BauGB öffentlich ausgelegt. Von ihrem Recht, während der Auslegungsfrist „Bedenken und Anregungen" vorzubringen, machten die Initiative „Stopp dem Hotelkoloß", der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) und ein Einzeleinwender, bei dem es sich um ein Mitglied des BUND und der Bündnisgrünen handelte, Gebrauch. Von den Trägern öffentlicher Belange äußerten sich der Kreis Neuss und das Staatliche Umweltamt Düsseldorf. Sämtliche Bedenken der Privateinwender, die sich mit den bereits zitierten umwelt- und städtebaulichen Bedenken deckten, wurden von der Verwaltung in ihrer Stellungnahme für die Planungsausschußsitzung am 7.6.1994 zurückgewiesen. Auch den Einwendungen des Kreises Neuss (das Plangebiet werde teilweise von einer Altlastenverdachtsfläche überdeckt) und des Staatlichen Umweltamtes (es seien keine Informationen über den aktuellen Sachstand der Untergrundbelastungen mitgeteilt worden) wurde nicht gefolgt. Dennoch lehnte der Ausschuß den Satzungsbeschluß ab, weil die CDU/FDP-Bank nicht vollzählig war und erneut der CDU-Stadtverordnete aus der Innenstadt gegen das Hotel stimmte. So beschloß der Ausschuß auf Antrag der SPD-Fraktion, die Planungen zum Hotelbau einzustellen (vgl. NGZ 8.7.94). Diese Zufallsmehrheit wurde jedoch in der Ratssitzung am 17.6.1994 wieder korrigiert. Obwohl der Hotel- und Gaststättenverband zwischenzeitlich noch einmal vor weiteren Hotelbetten gewarnt hatte (vgl. WZ 10.8. 1994), wurden auf Antrag des CDU-Fraktionsvorsitzenden die ursprünglichen Beschlußvorlagen der Verwaltung zum Flächennutzungsplan in geheimer Abstimmung und zum Bebauungsplan in offener Abstimmung jeweils mit 30 Ja-, 28 Nein-Stimmen und 1 Enthaltung angenommen. Der Bürgermeister legte ausdrücklich Wert darauf, daß seine Stimmenthaltung protokolliert wurde. Damit waren die Flächennutzungsplanänderung und der Bebauungsplan als Satzung beschlossen und mußten nur noch der Bezirksregierung angezeigt (in Falle des Bebauungsplans) bzw. von ihr genehmigt werden (im Falle des Flächennutzungsplans).

Wie ein Nachhutgefecht mutete es an, als der Hotel- und Gaststättenverband eine Woche später den Ratsbeschluß als „schlimm" bezeichnete und mit Blick auf das Hotelgewerbe ankündigte: „Da werden einige auf der Strecke bleiben" (WZ 24.6.1994/NGZ 28.6. 1994).

Der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß war mit dem Satzungsbeschluß abgeschlossen, und die formellen und materiellen Voraussetzungen für den Bau des Hotels an der Stadthalle geschaffen. Eventuelle Rechtsmittel wurden von niemanden eingelegt.

Allerdings blieb der Hotelbau durch eine Ungeschicklichkeit des Investors in der öffentlichen Diskussion. Nachdem er am 14. September 1994 den Bauantrag vorgelegt hatte, stellte er vor der Presse sein Projekt mit Plänen und Modellen vor. Dabei bezeichnete er sich als „gebürtiger Neusser und alter Schulkamerad (des Bürgermeisters) (...), mit dem er sich vor Jahren das Projekt ausgedacht hatte." (WZ 15.9.1994/vgl. NGZ 15.9.94) Die Bemerkung vom Schulfreund wurde von der Opposition aufgegriffen, insbesondere da man sich im Wahlkampf zur vier Wochen später stattfindenden Kommunalwahl befand. In Leserbriefen sprachen Ratsmitglieder der SPD und der Bündnisgrünen von „Amigos" bzw. „bekannter Neusser Seilschaft" (WZ 17.9.1995). Daraufhin ging der Bürgermeister an die Öffentlichkeit und teilte mit, ein 964 Quadratmeter großes Grundstück zum Preis von DM 723.000 vom Investor gekauft zu haben. Er gab an, von der Verkaufsabsicht des Investors über eine Zeitungsanzeige erfahren zu haben. Der NGZ-Kommentator schrieb: „(Der Investor) bezeichnet sich nicht nur als Schulfreund des Bürgermeisters, sondern ist auch Aufsichtsratsvorsitzender der Dorint-Gruppe und Investor des Hotels an der Stadthalle. Während er das Liebhaber-Grundstück in bester Lage an der Fichtestraße privat an (den Bürgermeister) (...) verkaufte, verhandelte er mit der Stadt über das Hotel-Projekt an der Stadthalle und erhielt letztendlich auch den Zuschlag. Handelnde Personen und zeitliche Nähe sind der Boden, auf dem Gerüchte wachsen. (Der Bürgermeister) (...) trat gestern den Weg in die Öffentlichkeit an. Dieser Schritt ist richtig. Wer nichts zu verbergen hat, der kann auch die Karten auf den Tisch legen. Sogar Einblicke in den Kaufvertrag will der Bürgermeister gewähren, nannte den Verkaufspreis, der so hoch ist, daß der Verdacht der Vorteilsnahme nicht aufkommen kann. Keinem Politiker dürfen berufliche Nachteile durch sein Engagement entstehen, kein Politiker darf in seinem privaten Handeln eingeschränkt werden." (NGZ 17.9. 1994) SPD und Bündnisgrüne nahmen am 20.9.1994 die Bemerkung vom Schulfreund zum Anlaß, für die anstehende Ratssitzung einen Dringlichkeitsantrag zu stellen, demzufolge der Bürgermeister Auskunft über seine Rolle bei den Planungen zum Stadthallenhotel geben und die Frage beantworten sollte, ob zwischen dem Hotelbau und dem Kauf des Eigenheimgrundstückes ein Zusammenhang bestehe. Der Bürgermeister gab daraufhin in der Ratssitzung am 23.9.1994 einen vorher nicht auf der Tagesordnung stehenden Bericht gemäß § 40 Abs.1 GO NW (alt) ab. Er teilte dem Rat mit, außer an einem Gespräch Mitte August 1990 mit dem damaligen Stadtdirektor, einem Rechtsvertreter des Investors und dem Investor selbst, habe er „an weiteren Gesprächen oder gar Verhandlungen über einen Hotelbau, gleich mit welchem Investor, (...) nicht teilgenommen. Allerdings habe er den Kaufvertragsentwurf gefertigt und am 30.4.1993 beurkundet." Damit wurde erstmals öffentlich bestätigt, daß der ehrenamtlich tätige und im Hauptberuf als Notar arbeitende Bürgermeister auch beruflich mit dem Hotelbau befaßt war. Von dem Grundstück habe er im Juli 1993 durch die Anzeige eines Maklers erfahren. Am 22.9.1993 sei der Kaufvertrag mit einem Preis von 750,00/qm geschlossen worden. Zum Stichwort „Schulfreund" stellte der Bürgermeister klar, der Investor sei zwar mit ihm in einer Schule gewesen, allerdings fünf Jahrgangstufen höher als er selbst. „Aus Ihren eigenen schulischen Erfahrungen mögen Sie selbst beurteilen, wie intensiv die freundschaftlichen Kontakte zwischen einem Untertertianer und einem Oberprimaner sind." Im Anschluß an den Bericht zitierte der Stadtdirektor aus einem Schreiben des Investors, in dem dieser die Darstellung des Bürgermeisters bestätigte. Zur Frage, ob ein Ratsmitglied, das gleichzeitig Notar ist, Beurkundungen von Verträgen zwischen der Stadt und Dritten vornehmen dürfe, teilten der Stadtdirektor und der Wirtschaftsdezernent mit, daß es in „Neuss seit Jahren übliche Praxis sei, daß der Vertragspartner einen Notar seiner Wahl benenne. Soweit kein Vorschlag erfolge, gebe es in der Liegenschaftsverwaltung eine Liste mit allen in Neuss ansässigen Notaren, die dann ausgehändigt werden. (...) Die Frage einer Befangenheit stelle sich für Notare nicht." (Rat 23.9.1994:22) Die Opposition nahm diese Stellungnahme zur Kenntnis. Ein Stadtverordneter der Bündnisgrünen wies darauf hin, „seine Fraktion halte es dennoch aus politischen Gründen für bedenklich, daß der Bürgermeister diesen Kaufvertrag als Notar beurkundet habe." (Rat 23.9.94:23) Ein Antrag des CDU-Fraktionsvorsitzenden, in dem der Rat ausdrücklich feststellen sollte, der Bürgermeister habe sich im Zusammenhang mit dem geplanten Hotelbau an der Stadthalle politisch und rechtlich einwandfrei verhalten, wurde von ihm nach Widerspruch von der SPD zurückgezogen.

Die Frage, ob es politisch korrekt sei, daß der Bürgermeister den Kaufvertrag mit dem Investor beurkundet hat, beschäftigte in den folgenden Tagen die Leserbriefspalten der örtlichen Presse (WZ 28.9., 1.10./NGZ 30.9.), was nicht zuletzt damit zu tun hatte, daß die Kommunalwahl unmittelbar bevor stand. Die Diskussion hatte aber offensichtlich keinen Einfluß auf das Wahlergebnis am 16.10.1994: die CDU konnte ihr Ergebnis aus der vorhergehenden Kommunalwahl von 48,3% halten, die SPD sich nur um 0,3%-Punkte auf 37,3% verbessern, während B'90/Die Grünen 0,3%-Punkte verlor und auf 7,9% kam. Die FDP verlor 2,6%-Punkte und schied mit 3,9% aus dem Rat aus, so daß die sich errechnende Sitzverteilung zu einer absoluten Mehrheit der CDU-Fraktion führte (vgl. NGZ 17.10.1994).

Die Hotelplanung wurde erst Anfang Dezember 1994 wieder öffentlich diskutiert. Der Direktor des „Swissotel", eines großen Kongreßhotels am Rande der Innenstadt, übte scharfe Kritik an der Stadt und kündigte an, „alles zu tun, um diese unsinnige Hotelplanerei und -bauerei zu verhindern." (zit.n. WZ 1.12.1994, vgl. auch NGZ 20.12.1994) Was er im Einzelnen zu tun gedachte, teilte er nicht mit.

Erneut in die Schlagzeilen der örtlichen Medien geriet das Stadthallenhotel Anfang März 1995, als dem AWL am 7.3.1995 der Wunsch des Investors vorgelegt wurde, den Pachtvertrag über den Konferenz- und Restaurantbereich der Stadthalle neu zu verhandeln. Bis zu diesem Zeitpunkt war nur der Kaufvertrag unterschrieben und beurkundet, während der Pachtvertrag und der Bewirtschaftungsvertrag über den großen Saal noch nicht unterzeichnet waren. Nach Aussage des Investors hatte die Kalkulation des Gesamtprojekts gezeigt, daß mit Mehrkosten von 4,5 Mio. DM zu rechnen sei, von denen 3,5 Mio. durch Umgestaltungswünsche der Stadt Neuss an und in der Stadthalle verursacht würden. Der Investor wünschte deshalb die Genehmigung für den Bau zusätzlicher Zimmer und einen Pachterlaß für zehn Jahre. Während die Verwaltung dem Investor entgegenkommen wollte, sahen die Ratsfraktionen

Beratungsbedarf und vertagten die Angelegenheit (vgl. NGZ 8.3.1995). Der Kommentator der NGZ sprach von „beinharten Geschäften" und stellte fest: „Aber Nachbesserungen der kalkulatorischen Eckdaten, wenn keine Mitbewerber mehr im Rennen sind, führen zu einer 'Wettbewerbsverzerrung'. Eine saubere Lösung: Das Grundstücksgeschäft rückgängig zu machen und den Markt unter Einbeziehung weiterer Bewerber unter neuer 'Ausschreibung' neu entscheiden lassen." (NGZ 8.3.1995) Zur gleichen Zeit wurde bekannt, daß die Dorint-Kette, die am 1.Oktober 1993 die Bewirtschaftung des Restaurant- und Konferenzbereichs übernommen hatte, zum Jahresbeginn 1995 die Pachtzahlungen eingestellt hatte (vgl. NGZ 8.3.1995).

Bereits einen Tag, nachdem die Nachbesserungswünsche dem AWL vorgestellt worden waren, lag dem Planungsausschuß eine vorher nicht auf der Tagesordnung stehende Beschlußempfehlung zur Änderung des Bebauungsplans für das Stadthallenhotel vor. Gemäß den Wünschen des Investors sollte ein weiteres Geschoß mit 14 zusätzlichen Einzelsuiten zulässig sein. Der Berichterstatter der NGZ erinnerte daran, daß der Wunsch des Investors auf mehr Zimmer nicht neu sei. „Bereits im Vorjahr hatte der Rat seine Zustimmung verweigert und sich lediglich für vier Voll- und ein sogenanntes Staffelgeschoß ausgesprochen." (NGZ 9.3.1995) Ebenso wie der AWL verwies auch der Planungsausschuß die Angelegenheit zur weiteren Beratung in die Fraktionen.

In der sich in Leserbriefen äußernden Öffentlichkeit wurden die Nachbesserungswünsche des Investors mit Entrüstung kommentiert. Nicht nur die „Initiative Stopp dem Hotelkoloß", auch bisher nicht in Erscheinung getretene Bürgerinnen und Bürger plädierten dafür, auf den ausgehandelten Verträgen zu bestehen (NGZ 10.3.1995), bzw. nahmen die Diskussion zum Anlaß, „erneut über das Hotelprojekt an der Stadthalle zu diskutieren" (NGZ 11.3.1995). Schon nach wenigen Tagen gaben die Rathausparteien ihre Haltung zu den Wünschen des Investors bekannt: während die CDU ihm entgegenkommen wollte (vgl. NGZ/WZ 13.3.1995), sprachen sich die Bündnisgrünen (vgl. NGZ 11.3.1995) und die SPD (vgl. NGZ 15.3.1995) dagegen aus. Die nicht mehr im Rat vertretene FDP plädierte in einem Leserbrief dafür, den Investorwünschen nachzukommen (vgl. NGZ 17.3.1995).

In einem ausführlichen Interview mit der NGZ (18.3.1995) erläuterte der Investor seine Gründe für die Nachforderungen. Ein wesentlicher Teil der Mehrkosten liege darin begründet, daß Stadthalle und Hotel wegen eines einheitlichen Nutzungskonzeptes miteinander verbunden würden, was zu erheblichen Kosten führe, die bei einer Trennung der Baukörper nicht entstünden. Auch seien beträchtliche Nachrüstungen in der Stadthalle erforderlich (neue Küche mit entsprechenden Umbauten, Klimatisierung der Tagungsräume, neue Gestaltung des Foyers der Stadthalle und anderes mehr), deren Kosten deutlich über den damals naturgemäß nur groben Schätzungen lägen (vgl. NGZ 18.3.1995). Seine Aussagen wurden in vielen Leserbriefen (vgl. NGZ 22./23. 3.1995) in Zweifel gezogen.

In der Ratssitzung am 24.3.1995 wurde ein Antrag der SPD-Fraktion, auf den vereinbarten Vertragskonditionen zu bestehen, von CDU und Bündnisgrünen abgelehnt.

Stattdessen beschloß der Rat gegen die Stimmen von SPD und Bündnisgrünen den folgenden CDU-Antrag: „Dem in der Beschlußempfehlung der Verwaltung vorgeschlagenen Auftrag an die Verwaltung, mit dem Investor in weitere Verhandlungen zur Sicherung des Hotelstandortes Neuss einzutreten, wird zugestimmt. Dabei ist von einem engeren Verhandlungsspielraum als von der Verwaltung empfohlen, auszugehen. Nach Abschluß der Verhandlungen wird der Hauptausschuß ermächtigt, über das von der Verwaltung erzielte Verhandlungsergebnis ggfs. in einer Sondersitzung abschließend zu entscheiden." (Ratsniederschrift 24.3.1995:38f.) In der Debatte kündigte der Fraktionsvorsitzende der Bündnisgrünen an: „Wenn der Rat heute den Beschluß zum Hotelbau bestätige und weitere Verhandlungen beschließe, werde die Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen eine Bürgerbefragung fordern." (Rat 24.3.1995:43) Wie der anschließenden Medienberichterstattung zu entnehmen war, meinte er damit ein Bürgerbegehren gemäß § 26 GO NW (vgl. NGZ 27. 3.1995).

Damit war erstmals im Zusammenhang mit dem Stadthallenhotel von einem Bürgerbegehren die Rede. Wenige Tage später berichtete die Presse erneut über die Absicht der Bündnisgrünen, im Falle eines Beschlusses für das Hotel, „das angekündigte Bürgerbegehren 'unverzüglich' auf den Weg (zu) bringen" (NGZ 30.3.1995, vgl. auch WZ 31.3.95) Die Initiative „Stopp dem Hotelkoloß" habe bereits ihre Unterstützung zugesagt. Der SPD-Fraktionsvorsitzende hielt zu diesem Zeitpunkt ein Bürgerbegehren zwar für ein „gutes Instrument", glaubte aber nicht, daß es erforderlich sei: „Ich kann mir nicht vorstellen, daß die CDU geschlossen den dreisten Forderungen nach Nachbesserungen folgt" (zit.n. NGZ 30.3.1995). Demgegenüber räumte der CDU-Fraktionsvorsitzende dem Bürgerbegehren „nur geringe Chancen auf einen Erfolg ein" (NGZ 30.3.95).

Über die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen der Stadt und dem Investor beriet der Hauptausschuß abschließend in einer Sondersitzung am 31.3.1995. Anders als der SPD-Fraktionsvorsitzende gehofft hatte, folgte die CDU-Fraktion in den wesentlichen Punkten den Nachforderungen des Investors. Mit 11 Ja- und 9-Nein Stimmen wurde u.a. beschlossen, daß die Pacht für den Konferenz-/Restaurantbereich für die Dauer von 10 Jahren halbiert wird und ein weiteres Vollgeschoß errichtet werden kann (vgl. NGZ/WZ 1.4.1995). Der Kommentator der NGZ sprach vom „Ende eines Pokerspiels" und schrieb: „Im Abwägungsprozeß zwischen Ökologie und Ökonomie haben die wirtschaftlichen Überlegungen obsiegt." Ausführliche Überlegungen stellte er zu dem geplanten Bürgerbegehren an: „Übers Wochenende war entscheidungsreif, was zuvor Wochen, Monate und Jahre währte. Am Schwungrad wurde just ab jenem Zeitpunkt gewaltig gedreht, als die Bündnisgrünen mit ihrer Ankündigung, ein Bürgerbegehren anzustreben, in die Öffentlichkeit gingen. Die CDU-Mehrheitsfraktion mußte schon aus strategischen Gründen versuchen, eine Bürgerbefragung zu umgehen, denn der Hotelbau ist auch in ihrer Stammwählerschaft umstritten. Das Bürgerbegehren ist zwar nach der Gemeindeordnung wahrscheinlich immer noch möglich, doch - so will es der Gesetzgeber - ein Bürgerentscheid darf für die betroffene Kommune keine finanziellen Nachteile bedeuten. Beginnt nun der Investor, der seit gestern grünes Licht hat, unverzüglich mit den Bauarbeiten, geht das Bürgerbegehren, das keine aufschiebende Wirkung hat, ins Leere. Denn werden

die laufenden Arbeiten gestoppt, würde der Investor dann völlig zu Recht die Stadt zur Kasse bitten." (NGZ 1.4. 1995) Ungeachtet dessen kündigten die Bündnisgrünen an, ab der nächsten Woche (vgl. WZ 1.4.1995) mit der Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren zu beginnen.

6.1.3 Qualifizierung: Bürgerbegehren

Da im Negativkatalog der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen für unzulässig erklärt wird, durfte sich ein Bürgerbegehren, mit dem der Bau des Stadthallen-Hotels verhindert werden sollte, nicht auf den Bebauungsplan, der den Hotelbau ermöglichte, beziehen. Das einzige rechtlich zulässige Verfahren gegen den Hotelbau war, gegen den Verkauf des Grundstückes an der Stadthalle vorzugehen. Allerdings war der Verkauf der Grundstücks schon längst erfolgt; er konnte nicht mehr verhindert, sondern bestenfalls rückgängig gemacht werden. Dies wurde zur offiziellen Zielrichtung des Bürgerbegehrens. Zwar wäre ein Rückgängigmachen des Kaufvertrages im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids rechtlich nicht durchsetzbar gewesen, denn das Begehren war so angelegt, daß es „nur das Ansinnen an die Verwaltung richten kann, mit dem Investor über eine Rückabwicklung zu verhandeln. Wenn dieser dazu nein sage, sei dieses Thema erledigt." (Aussage Stadtdirektor, in: Rat 5.5.95:30) Politisch allerdings wäre der Druck auf die Stadt und den Investor auf Rückabwicklung des Kaufvertrages vermutlich außerordentlich groß geworden. Tatsächlich erhielten die Ereignisse im Laufe der Zeit eine solche Dynamik, daß der Investor erklärte, sich nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid einer Rückabwicklung nicht zu verweigern - gegen Zahlung der „Kosten für das Grundstück (4,5 Millionen Mark), Ausgleichsmaßnahmen (300.000 Mark), Planung und Baumfällaktion mit Zinsen" (WZ 9.6.95).

Im Übrigen war, als das Bürgerbegehren startete, der Kaufvertrag für den Investor noch relativ wertlos, denn sowohl der mit ihm in einem unlösbaren Zusammenhang stehende Pachtvertrag über den Konferenz- und Restaurantbereich der Stadthalle als auch der Bewirtschaftungsvertrag über den großen Saal der Halle waren noch nicht unterschrieben. Beide Verträge wurden erst später rechtsgültig - mit der Folge, daß so erst die Fakten geschaffen wurden, die einen - erfolgreichen - Bürgerentscheid zumindest rechtlich hätten ins Leere laufen lassen.

Ohne die möglichen juristischen Probleme detailliert prüfen zu können, wählten die Organisatoren für das Bürgerbegehren den in Abbildung 7 wiedergegebenen Text. Das Bürgerbegehren mußte von 10% der Bürger unterstützt werden. Bei zu diesem Zeitpunkt 106.008 Neusser Wahlberechtigten waren das 10.601 Unterschriften.

Abbildung 7: Text des Bürgerbegehren gegen den Hotelbau

Bürgerbegehren gegen den Bau eines Hotels an der Stadthalle in Neuss (Bürgerbegehren gemäß § 26 Gemeindeordnung NW)

Die unterzeichnenden Bürgerinnen und Bürger beantragen, daß folgende Angelegenheit der Stadt zum Bürgerentscheid gestellt wird:

„Das Hotel an der Stadthalle wird nicht gebaut. Die Stadtverwaltung wird aufgefordert, den Kaufvertrag mit dem Investor rückgängig zu machen. (Ja/Nein)."

Begründung:

Der Hotelbau beeinträchtigt die unersetzliche Grünzone des Neusser Stadtgartens.

Der Hotelbau führt zu zusätzlichem Verkehrsaufkommen in der Neusser Innenstadt.

Der Hotelbau ist überflüssig, da es Überkapazitäten bei anderen Hotels gibt.

Finanzierung:

Die der Stadt Neuss möglicherweise entstehenden Kosten bzw. Einnahmeausfälle werden durch den Verkauf anderer Grundstücke aus dem Besitz der Stadt kompensiert.

Die Frage, wie lange die Organisatoren Zeit hatten, die Unterschriften zu sammeln, war abhängig von dem Charakter des Bürgerbegehrens. Handelte es sich um ein initiierendes Begehren, wäre keine Frist einzuhalten, handelte es sich um ein kassierendes Begehren, blieben sechs Wochen im Fall eines bekanntmachungspflichtigen Beschlusses und drei Monate im Fall eines nicht-bekanntmachungspflichtigen Beschlusses. Nahezu alle Beteiligten waren sich einig, daß es sich um ein kassierendes Begehren gegen den nicht-bekanntmachungspflichtigen Beschluß des Hauptausschusses vom 31.3.1995 handelte, so daß die Unterschriften bis 30. Juni eingereicht sein mußten. Anderer Ansicht war nur das städtische Rechtsamt, das die Meinung vertrat, es handele sich um ein initiierendes Bürgerbegehren, das an keinerlei Fristen gebunden sei (Rat 19.5.95:23). In diesem Sinne schrieb der Wirtschaftsdezernent an den Investor: „die Sammlung der Unterstützungsunterschriften (zum Bürgerbegehren) (ist) nicht an Fristen gebunden" (Schreiben vom 2.5.95) Diese Sichtweise teilten jedoch weder die Initiatoren (vgl. Niederschrift Rat 5.5.95:8), noch die später beauftragten Gutachter (vgl. Ossenbühl 1995:19, SPD 1995, Fischer/Scheerbarth 1995:4), und auch nicht der Oberkreisdirektor als Kommunalaufsicht (vgl. Schreiben vom 30.6.1995).

Am 12. April 1995 informierten die Bündnisgrünen die Presse darüber, daß das Bürgerbegehren gestartet sei. In einer öffentlichkeitswirksamen Aktion hängten sie in einige Bäume an der Stadthalle Schilder mit der Aufschrift „Dieser Baum soll fallen. Stoppt den Hotelbau" (NGZ/WZ 13.4.95; Stadtkurier 19.4.95). Vom Sprecher der Bürgerinitiative „Stopp den Hotelkoloß" wurde dieses Vorgehen öffentlich gerügt: „Ich bin betrübt, daß die Grünen damit Wahlkampf treiben." (zit.n. WZ 27.4.95) Die Grünen hatten die Meinungsführerschaft zum Bürgerbegehren übernommen; dazu stellte der Kommentator der NGZ fest: „Dabei paßt die Kritiker-Schar in keine

parteipolitische Schablone. Bürgerliche und Bündnisgrüne stehen Seite an Seite und schon sprechen die ersten von einer 'neuen Farbenlehre' und machen in dieser Frage einen 'Wertkonsens' aus. Diese Rollenverteilung verunsichert. Verunsichert die Sozialdemokraten, die sich bisher zum Bürgerbegehren nicht eindeutig erklärt haben, verunsichert die CDU, die weiß, daß viele Hotel-Kritiker ihr Klientel sind." (NGZ 15.4.1995) Die SPD erklärte in der Tat erst nach diesem Kommentar ihre Unterstützung des Bürgerbegehrens. Während es in der WZ vom 13.4. noch vorsichtig hieß, die SPD habe „Hilfe signalisiert", teilte der Fraktionsgeschäftsführer in einem Leserbrief mit: „Die Neusser SPD steht hinter dem Bürgerbegehren und unterstützt es mit allen Kräften." (NGZ 20.4.1995)

Ein Schlaglicht auf die innere Zerrissenheit der CDU in der Hotelfrage wurde durch den Parteiaustritt eines ihrer ehemaligen Ratsmitglieder geworfen. Es war derselbe Stadtverordnete, der im Februar 1994 im Rat gegen den Hotelbau gestimmt hatte, der nun mit ausdrücklichem Hinweis auf das Stadthallenhotel den CDU-Stadtverband Neuss verließ (vgl. NGZ 15.4.1995, siehe auch seinen Leserbrief in NGZ 28.4.1995). Die CDU kündigte an, eine öffentliche Mitgliederversammlung durchzuführen, mit der eine „Versachlichung der Diskussion" (NGZ 26.4.95) erreicht werden sollte.

Unterstützung erhielten die Organisatoren durch den Hotel- und Gaststättenverband und das „Swissotel", ein Kongreß-Hotel in der Nähe des geplanten Neubaus, das der Belegschaft freistellte, sich in die Unterschriften-Listen einzutragen (vgl. NGZ 22.4.1995).

Bei einem ersten Koordinierungstreffen der Hotelgegner am 27.4. 1995 schälte sich der Kreis der Organisatoren des Bürgerbegehrens heraus: Bündnisgrüne, SPD, BUND, Unabhängige Wählergemeinschaft, Ökologisch-Demokratische Partei, Swissotel sowie einige Einzelpersonen. Zur Sprecherin des Bürgerbegehrens wurde die Vorsitzende des BUND ernannt - ihr Name erschien auch auf den Unterschriftenlisten. Die Bürgerinitiative „Stopp den Hotelkoloß" beteiligte sich nicht an dem Unterstützerkreis.

Einen Rückschlag erhielten die Organisatoren, als bekannt wurde, daß am 27. April der Pacht- und der Bewirtschaftungsvertrag unterzeichnet und beglaubigt worden war (vgl. NGZ 29.4. und 4.5.1995 sowie Rat 19.5.95:16). Der Redakteur der NGZ fragte unter Hinweis auf die Tatsache, daß ein Bürgerbegehren keine aufschiebende Wirkung hat: „Was wird aus dem Bürgerbegehren? Hat der Stadtdirektor zu früh seine Unterschrift unter die Verträge gesetzt?" (NGZ 29.4.95) Die Bündnisgrünen nahmen die Nachricht zum Anlaß, eine Sondersitzung des Rates zu fordern: „Es kann nicht angehen, daß vollendete Tatsachen geschaffen werden, während das Bürgerbegehren gegen den Hotelbau läuft." (WZ 2.5.95)

Die Ratssondersitzung fand am 5. Mai 1995 statt. Auf der Tagesordnung standen ein Antrag der Bündnisgrünen und eine vom Planungsausschuß (3.5.95) verwiesene Bebauungsplanänderung, mit der das vom Investor gewünschte fünfte Vollgeschoß für das Hotel möglich gemacht werden sollte. Die Bündnisgrünen beantragten: „Der Rat der Stadt beauftragt die Verwaltung, mit dem Investor Dorint eine Vereinbarung

zu erzielen, wonach der Baubeginn des Hotels an der Stadthalle bis zum Ausgang des Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids zurückgestellt wird." Im Vorgriff auf die Beratungen hatte die Verwaltung dem Investor diesen Beschlußvorschlag mit der Bitte zugeleitet, mitzuteilen, „ob und inwieweit Sie bereit wären, mit der Stadt Neuss in Verhandlungen über die Verschiebung des Baubeginns bzw. eine Rückabwicklung der vertraglichen Grundlagen einzutreten." (Schreiben vom 2.5.95) In seiner Antwort wies ein Rechtsvertreter das Ansinnen der Grünen als „unverständlich" zurück. „Eine Zurückstellung des Baubeginns würde die mit der Stadt Neuss vereinbarten Pflichten und Fristen unterlaufen und bei meinem Mandanten zu einem erheblichen Schaden führen." (Schreiben vom 3.5.1995) Dementsprechend bezeichnete der CDU-Fraktionsvorsitzende in der Diskussion den Antrag als gegenstandslos, während der Stadtdirektor betonte, der Investor habe die Frage nach einem zeitlichen Verzicht auf sein Baurecht „schlüssig mit nein beantwortet" (Rat 5.5.95:28). Der Antrag der Bündnisgrünen wurde nach kontroverser Diskussion in geheimer Abstimmung mit 29 Nein- zu 28 Ja-Stimmen abgelehnt. Die gleichen Mehrheitsverhältnisse gab es bei der Beschlußfassung über die vereinfachte Änderung des Bebauungsplans Nr. 26/2/1, mit der dem Wunsch des Investors nach einem fünften Vollgeschoß Rechnung getragen wurde. Dies wurde von der CDU beschlossen und von SPD/Bündnisgrünen abgelehnt.

In derselben Sitzung wurde bekannt, daß der Investor bereits seit dem 28. April eine nicht mehr zurückzunehmende Teilbaugenehmigung hatte, die ihn berechtigte, mit der Baumaßnahme zu beginnen (vgl. Rat 5.5.95:27).

Der Kommentator der NGZ kritisierte das Verhalten von CDU und Stadtverwaltung scharf: „Bereits mit der Vertrags-Unterschrift hat die Stadt die Vermutung genährt, daß sie sich stärker in die Hand des Investors begeben hat, als sie zugibt. Und das Schaffen von Fakten könnte darauf hinweisen, daß ihr die Absicht des Investors näher liegt als der Willen zahlreicher Bürger. Das aber wäre im höchsten Maße undemokratisch, denn der Stadtrat ist in erster Linie den Bürgern der Stadt verpflichtet und nicht irgendwelchen Investoren. Was hätte den Stadtdirektor gehindert, angesichts des Begehrens die Unterschrift zum Vertrag noch bis Ende Juni hinauszuzögern anstatt in der unklaren Situation Tatsachen zu schaffen. Das Demokratieverständnis, dem gerade das Bürgerbegehren in der Gemeindeordnung entgegenwirken sollte, wird mit dem gestrigen Beschluß zutiefst verletzt - keine Sternstunde der Demokratie." (NGZ 6.5.95)

Zwischenzeitlich hatte am 2. Mai die stadteigene „Neusser Tagungs- und Tourismus GmbH", der die Verwaltung der Stadthalle untersteht, eine Informationsveranstaltung durchgeführt, zu der Vertreter der Schützen- und Karnevalsvereine der Stadt eingeladen waren (WZ 3.5.95). Auf einem dort verteilten Flugblatt wurde u.a. mit folgenden Argumenten für den Hotelbau geworben:

- Die Stadthalle werde eine Halle für unsere Bürger, für die Schützen, die Karnevalisten, für Vereins- und Kulturveranstaltungen bleiben.

- Auch nach den Bauarbeiten werde die Möglichkeit bestehen, sich auf dem Parkplatz bei den Ehrenabenden, einer Veranstaltung der Schützen, zu treffen.

- Es werde weiterhin der Rat der Stadt Neuss die Miettarife festsetzen.
- Es werde bei Brauchtumsveranstaltungen ein volkstümliches Angebot an Speisen und Getränken geben, die der Genehmigung durch die Neusser Tagungs- und Tourismus GmbH bedürften.
- Während der Bauphase würden noch rund 120 Parkplätze zur Verfügung stehen.
- Alle Veranstaltungen könnten wie bisher stattfinden.

(Vgl. Neusser Tagungs- und Tourismus GmbH 1994)

Später trafen sich der Partei- und der Fraktionsvorsitzende der CDU mit dem Vorstand des „Neusser Bürgerschützenvereins" und diskutierten u.a. auch die Hotelplanungen: „Die Schützenvertreter legten Wert auf die Feststellung, daß man auch in Zukunft erwarte, keine direkten oder indirekten Behinderungen bei der Benutzung der Stadthalle zu erfahren und zeigten sich zufrieden über die vertraglichen Abmachungen." (NGZ/WZ 24.6.95)

Bei der „Chargiertenversammlung" des „Neusser Jägercorps" sprach sich der Major deutlich für das Hotel aus. Die Stadthalle als Versammlungsstätte könne auf Dauer nur gesichert werden, „wenn der geplante Hotelbau verwirklicht werde. Es sei mehr als utopisch anzunehmen, daß auch nur ein Gastronom die Stadthalle allein bewirtschaften würde. Beim Korpsfest habe es sich schon in aller Deutlichkeit gezeigt, welche Probleme mit Aushilfskräften beständen" (NGZ 27.6.95).

Die Sammlung der Unterschriften unter das Bürgerbegehren ging zunächst schleppend voran. In der Ratssitzung am 5.5.95 (S.5) wurde ein Zwischenstand von 5.000 vermeldet. Die Organisatoren hatten bislang mehrere Anzeigen mit dem Text des Bürgerbegehrens geschaltet und zahlreiche Informationsstände durchgeführt. Auch an den aus Anlaß der bevorstehenden Landtagswahl stattfinden Partei-Informationsständen - außer bei der CDU (vgl. WZ 9.5.1995) - wurden Unterschriften gesammelt.

Die CDU führte am 10.5.95 eine öffentliche Mitgliederversammlung durch, in der sie für den Hotelbau warb. Demselben Ziel diente ein von der Stadtverwaltung wenige Tage später in der Neusser Innenstadt verteiltes Informationsblatt (NGZ 12.5.95).

Weiterhin verlief die Unterschriftensammlung ausgesprochen zäh: am 13.5.95 meldeten die Organisatoren „gut 6.000" (NGZ) Unterschriften, nach einer ganztägigen Unterschriftensammlung am Sonntag der Landtagswahl vor einigen Wahllokalen lag die Zahl bei 8.500 (vgl. NGZ 15.5.95).

Die Landtagswahl 1995 war ein voller Erfolg für die Neusser CDU. Der bisherige zweimal direkt gewählte SPD-Landtagsabgeordnete verlor seine Mehrheit und schied aus dem Landtag aus, stattdessen errang sein CDU-Gegenkandidat das Direktmandat.

Den entscheidenden Schub erhielt die Unterschriftensammlung erst nach dem 16. Mai 1995. An diesem Tag begannen am frühen Morgen Bauarbeiter damit, Bäume an der Stadthalle zu fällen. Die sofort informierten Organisatoren des Bürgerbegehrens blockierten das Gelände und erzwangen eine Einstellung der Bauarbeiten. Die

NGZ kommentierte: „Zynismus ist angebracht angesichts der Fällaktion zwei Tage nach der Landtagswahl, mit der vor der Stadthalle klare Tatsachen pro Hotel geschaffen werden sollen. Jeder Stamm, der fällt, trifft zahlreiche Bürger tief in ihrem Selbstverständnis als Mitglied unseres Gemeinwesens und führt ihnen vor Augen, daß sie im Grunde hilf- und schutzlos einer scheinbaren Allmacht von Stadt und Investor ausgeliefert sind. Der Protest als letzter Hilfeschrei des Bürgers. (...) Das Vorgehen von Stadt und Investor, während des Bürgerbegehrens mit dem Fällen und dem Errichten des Bauzauns zu beginnen, ist eine grobe Mißachtung des Bürgerwillens und gleicht einem Kahlschlag gegenüber demokratischen Instrumenten." (NGZ 17.5.1995) Die Organisatoren hielten - logistisch unterstützt durch den Catering-Service des Swissotels - den Platz vor der Stadthalle ca. eine Woche lang rund um die Uhr besetzt und nutzten die „Jetzt-erst-recht"-Stimmung (so der Text einer Zeitungsanzeige vom 17.5. 1995), um die noch fehlenden Unterschriften zu sammeln. Eine dreiköpfige Verhandlungskommission (aus der BUND-Vorsitzenden, dem Fraktionsvorsitzenden der Bündnisgrünen und einem SPD-Ratsmitglied) erreichte vom Investor die Zusage, die Bauarbeiten bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ruhen zu lassen (vgl. Rat 19.5.95:18).

SPD und Bündnisgrüne nahmen die Baumfällaktion zum Anlaß, den Hotelbau per Dringlichkeitsantrag auf die Tagesordnung der bevorstehenden Ratssitzung am 19.5.95 zu setzen und um Auskunft über die Baumaßnahmen zu bitten. Die Verwaltung wies in ihrer Antwort dem Bauherrn die Verantwortung für die Vorgänge zu (Rat 19.5.95: 11 ff.).

Da sich abzeichnete, daß das Unterschriftenquorum in naher Zukunft erreicht sein würde, beantragte die CDU-Fraktion in der Sitzung, einen „Ordinarius für öffentliches Recht an einer Universität des Landes Nordrhein-Westfalen" mit der Erstellung eines Gutachtens über die formale und materielle Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens zu beauftragen. Sie begründete dies allgemein damit, daß man mit einem Bürgerbegehren in NRW juristisches Neuland betrete, und speziell mit zwei formalen Fragen: Ist mit der Benennung einer Person als presserechtlich Verantwortlicher die Verpflichtung der Gemeindeordnung erfüllt, bis zu drei Personen zu benennen, die berechtigt sind, die Unterstützenden zu vertreten? Kann das Bürgerbegehren überhaupt fristgemäß eingereicht werden, wenn der angefochtene Kaufvertrag bereits im April 1993 unterzeichnet worden ist? (Vgl. Rat 19.5.95:22) Der Gutachterauftrag wurde vom Rat bei fünf Enthaltungen aus den Reihen der SPD beschlossen. Am 22.5.95 entschloß sich der Ältestenrat einstimmig, Prof. Dr. Fritz Ossenbühl von der Universität Bonn mit der Erstellung des Rechtsgutachtens zu beauftragen.

Wenig später bat die SPD-Fraktion den Oberkreisdirektor als Kommunalaufsicht darum, ebenfalls die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu prüfen, denn: „Sollte der Gutachter zu dem Ergebnis kommen, das Bürgerbegehren sei unzulässig, würde für den Stadtrat eine Rechtsunsicherheit entstehen, die eine - wie es in § 26 Abs.6 Satz 1 GO NW heißt - 'unverzügliche Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens' unmöglich machen würde." (Schreiben vom 30.5. 1995)

Am 29. Mai schlossen die Organisatoren des Bürgerbegehrens ihre Unterschriftensammlung ab und überreichten dem Stadtdirektor gut 16.300 Unterschriften (vgl. Rat 10.6.95: 23). Die Prüfung ergab, daß 11.043 Bürger das Bürgerbegehren wirksam unterzeichnet hatten. Unwirksam waren Unterzeichnungen, die nicht von Neusser Bürgern stammten, nicht den vollen Wortlaut des Antrags enthielten oder die Person des Unterzeichners nach Namen, Vornamen, Tag der Geburt und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen ließen (vgl. Ratseinladung 10.6.95:4f.). Damit war das Quorum knapp überschritten.

6.1.4 Parlamentarische Interaktion

Am 10.6.95 fand auf Antrag der SPD-Fraktion eine Sondersitzung des Rates statt, bei der über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entschieden werden sollte. In ihrer Beratungsunterlage empfahl die Verwaltung auf der Grundlage des am 8.6.95 vorgelegten Gutachtens (vgl. Ossenbühl 1995a) festzustellen, das Bürgerbegehren sei unzulässig.

In der Sitzung erläuterte der Gutachter zunächst seine Stellungnahme (vgl. zum folgenden Rat 10.6.95). Seiner Ansicht nach sei das Bürgerbegehren formell und materiell unzulässig, denn es richte sich „mit diesem Inhalt gegen den Ratsbeschluß vom 12.3.1993 und ist aus diesem Grunde ein kassatorisches Bürgerbegehren nach § 26 Abs.3 der Gemeindeordnung und als solches nicht innerhalb der Frist erhoben." (7) Alle später gefaßten Beschlüsse seien nur Vollzugs- und Ausführungsbeschlüsse, die nicht bürgerbegehrensfähig seien. Bei der Frage der Vertretung gebe es das Problem, daß die sich auf den Unterschriftenlisten befindliche presserechtliche Formel „mit dem Vertretungsrecht im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts, das sich nach § 17 des Verwaltungsverfahrensgesetzes richtet, nicht identisch ist." (9) Dennoch könne man das durchgehen lassen. Beim Deckungsvorschlag fehle ein Hinweis auf die Kosten, die entstehen, wenn es durch den Nicht-Bau zu keinem Herunterfahren der Stadthallen-Defizite kommt. „Aber auch das halte ich für zweifelhaft" (10). Der Grundsatz der Bestimmtheit sei deshalb nicht erfüllt, weil der Text des Bürgerbegehrens den Eindruck erwecke, als ob das Rückgängigmachen des Kaufvertrages ohne weiteres durch einfachen Beschluß möglich sei. „In Wirklichkeit ist aber nach der Vertragslage eine Lösung von dem Vertrag nur möglich durch einen einverständlichen Aufhebungsvertrag. Verträge kann man nicht durch Bürgerentscheide beseitigen, sondern hier ist die Vertragsbindung resistent gegen Bürgerentscheide." (10)

Diese Rechtsauffassung stieß auf Widerspruch bei SPD und Bündnisgrünen. Beide wiesen darauf hin, daß das Begehren nicht verfristet sei, weil es sich nicht gegen den Beschluß aus dem Jahre 1993, sondern gegen den Beschluß des Hauptausschusses vom 31.3.1995 richte, der dem Gutachter jedoch gar nicht vorgelegen habe (vgl. 13). Der Bürgermeister bestätigte in der Diskussion, daß es sich bei diesem Beschluß um mehr als einen Ausführungsbeschluß gehandelt hatte: „Für uns war es eigentlich immer klar, daß bei jeder Detailentscheidung auf dem weiteren Weg, nachdem einmal 1993 die Grundsatzentscheidung getroffen war, natürlich die Frage des Ganzen erneut wieder aufgerufen sein kann. (...) Jede Vollzugsentscheidung, die im weiteren Stadium getroffen wird, kann immer wieder zu ja oder nein des Gesamten führen." (13f.)

Die CDU-Fraktion erklärte, daß sie der Einschätzung, das Bürgerbegehren sei in formeller und materieller Hinsicht unzulässig, folge (29). Dennoch wolle sie „weitere Sicherheiten" (29) und beantragte, die Kommunalaufsicht (also den Oberkreisdirektor) und darüber hinaus auch die Bürgerinitiative um eine Stellungnahme zu bitten. Gegen die Stimmen der Bündnisgrünen, die bereits zu diesem Zeitpunkt eine Beschlußfassung des Rates über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit des Begehrens wünschten (vgl. 31), beschloß der Rat, die Entscheidung zu vertagen. Weiterhin appellierte er auf Anregung der SPD-Fraktion an den Investor, bis zu diesem Zeitpunkt keine weiteren Maßnahmen bzw. Investitionen zu treffen. Die entscheidende Ratssitzung wurde auf den 7.7.95 terminiert. Der Investor erklärte sich später bereit, dem Wunsch nach einem vorübergehenden Baustopp zu entsprechen (vgl. NGZ 23.6.95).

Ergänzend zu ihrem Schreiben vom 30.5.95 legte die SPD-Fraktion dem Oberkreisdirektor eine umfangreiche Stellungnahme vor, in der sie dem Gutachten widersprach und das Bürgergehren als zulässig bezeichnete (vgl. SPD 1995, NGZ/WZ 24.6.95).

Am 30.6.95 äußerte sich der Oberkreisdirektor zur Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (Schreiben vom 30.6.95) und am 3.7.95 legte die Bürgerinitiative ihr Rechtsgutachten vor (vgl. NGZ 4.7.95).

Nach Meinung des OKD stellte „der Ratsbeschluß vom 12.3.1993 darauf ab, daß als entscheidende Voraussetzung für die Realisierung des Stadthallenhotels ein Pacht- und Bewirtschaftungsvertrag für die Stadthalle abgeschlossen werden muß. Demgemäß wurde der Grundstückskaufvertrag für das Stadthallenhotel unter Vorbehalt geschlossen und entsprechend notariell beurkundet. Wie die Diskussionen in den Gremien der Stadt zeigten, ging auch der Rat der Stadt davon aus, daß es zur Umsetzung des Hotelprojekts noch seiner abschließenden Entscheidung bedurfte. Dies ist, wie aus den Unterlagen der Stadt ersichtlich, letztlich erst durch die Ratsentscheidung vom 24.3.1995 und den Beschluß des Hauptausschusses vom 31.3.1995 geschehen. Die Ratsmitglieder haben somit im März 1995 abschließend über das „ob" der Errichtung eines Stadthallenhotels entschieden. Mithin bilden die Ratsbeschlüsse vom 12.3.1993 und vom 24.3./31.3.1995 nach der verkehrsüblichen Anschauung eine erst in ihrem Zusammenhang sinnstiftende Entscheidung. Deshalb können allein die Beschlüsse vom 24.3. bzw. 31.3.1995 als maßgebende Ratsentscheidung im Sinne von § 26 Abs. 3 GO NW angesehen werden." (Schreiben vom 30.6.1995) Das Bürgerbegehren sei also fristgerecht eingereicht. „Weitere vom Gutachter der Stadt schriftlich vorgetragene Bedenken zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hat er in seinen mündlichen Ausführungen in der Ratssitzung am 10.6.1995 weitgehend relativiert, so daß darauf nicht näher eingegangen werden muß." (Schreiben vom 30.6.1995)

Während die SPD (vgl. NGZ 1.7.95), die Bündnisgrünen (vgl. WZ 3.7. 95) und die Bürgerinitiative (vgl. WZ 1.7.95) die Stellungnahme begrüßten, zeigte sich der CDU-Fraktionsvorsitzende „erstaunt" (WZ 1.7.95), sah aber „ein gutes Stück Vorentscheidung" (NGZ 1.7.95). Angesichts der klaren Auskunft der Kommunalaufsicht spielte das Ossenbühl-Gutachten keine Rolle mehr: „Die CDU macht sich jetzt die Auffassung des Oberkreisdirektors zu eigen. Einvernehmlich sprach der Vorstand der CDU-Mehrheitsfraktion am Samstag die Empfehlung aus, das Bürgerbegehren zuzulassen und einen Bürgerentscheid herbeizuführen." (NGZ 3.7.95)

In dieser Situation war die Vorstellung des Gegengutachtens der Bürgerinitiative nurmehr eine Formsache (NGZ/WZ 4.7.95). Dessen Autoren (vgl. Fischer/Scheerbart 1995) waren ebenfalls der Meinung, daß das Begehren nicht verfristet sei und auch sonst allen formalen Ansprüchen genüge. Ihrer Ansicht nach war das Bürgerbegehren deshalb rechtzeitig eingereicht, weil es sich gegen den Ratsbeschluß vom 24.3.1995 richtet. Dieser sei ein „wiederholender Grundsatzbeschluß", gegen den ein Bürgerbegehren zulässig sei. Im Übrigen gebe es die von Ossenbühl angenommene Unterscheidung zwischen wichtigen, bürgerentscheidsfähigen, und weniger wichtigen, nicht bürgerentscheidsfähigen, Ratsbeschlüssen in NRW nicht. Das Bürgerbegehren sei aus diesen und weiteren Gründen zulässig (vgl. Fischer/ Scheerbarth 1995:38.)

Als Termin für den Entscheid schlug die CDU-Fraktion den 3. September 1995 vor (vgl. NGZ 4.7.95). Wenig später teilte sie ihre Vorstellungen über das Abstimmungsverfahren mit. Es sollten 30 Abstimmungslokale eingerichtet werden, eine schriftliche Abstimmungsbenachrichtigung und die Möglichkeit einer schriftlichen Stimmabgabe sollte es nicht geben (WZ 6.7.95). Der CDU-Fraktionspressesprecher begründete dies mit dem Hinweis, ein Bürgerentscheid sei nicht vergleichbar mit einer Wahl, woraus sich ergebe, „daß die Verfahren ebenfalls nicht durchgeführt werden müssen, die zu einer hohen Wahlbeteiligung beitragen." (zit.n. NGZ 6.7.95) Das wurde umgehend von der Sprecherin des Bürgerbegehrens zurückgewiesen: „Das sieht so aus, als hätte die CDU Angst vor dem Bürger" (zit.n. NGZ 7.7.95) Auch sei der Termin zu früh nach den Ferien.

In der Zwischenzeit war von der SPD-Fraktion erneut die Frage der möglichen Befangenheit des Bürgermeisters thematisiert worden. Sowohl in der Ratssitzung am 19.5.95 (S.14) als auch in der Ratssitzung am 10.6.95 (S.4) fragte sie den Bürgermeister, ob er sich wegen seiner Notartätigkeit bei der Beurkundung des Kaufvertrages für befangen halte - was dieser stets verneinte. Seine Haltung wurde durch Stellungnahmen des Rechtsamts bzw. durch Rechtsauskünfte der Bezirksregierung gestützt. Demgegenüber sah der seit März 1995 mit der Angelegenheit befaßte Oberkreisdirektor weiteren Prüfungsbedarf und erklärte während einer Kreistagssitzung, „daß man noch keine abschließende Klärung erreicht habe." (Kreistag 13.6.95:24) So berichtete die Lokalpresse immer wieder über Zweifel an der Unbefangenheit des Bürgermeisters bei den Beratungen und Abstimmungen zum Hotel (vgl. NGZ 12.6.95, WZ 13.6.95).

Als der Oberkreisdirektor Anfang Juli erneut erklärte, „weiteren Aufklärungsbedarf" zu sehen und die Problematik „noch einer eingehenden Prüfung" (NGZ 6.7.95) zu

unterziehen, ging die CDU in die Offensive. Zunächst deutete der CDU-Fraktionsvorsitzende auf die Gefahr hin, daß durch die wochenlange Prüfung das Ansehen des Bürgermeisters „nachhaltig geschädigt" werden könne, denn in der Bürgerschaft werde der Verdacht genährt: „Wo Qualm ist, ist auch Feuer" (WZ/NGZ 6.7.95) Als kurz danach ein Prüfungsbericht des Oberkreisdirektors bekannt wurde, in dem an der Befangenheit des Bürgermeisters „bleibende Bedenken" (WZ 7.7.95) angemeldet werden, erhob dieser Dienstaufsichtsbeschwerde: „Durch Verlautbarungen des Oberkreisdirektors als Kommunalaufsichtsbehörde in Sitzungen des Kreisausschusses und des Kreistages und zusätzlich in der Öffentlichkeit gegenüber Vertretern der Presse ist für mich eine Rufschädigung eingetreten. Die Vermutungen, die durch die Verlautbarungen des OKD entstanden sind, bewegen sich zwischen Amtsmißbrauch, unerlaubter Vorteilsnahme und anderes mehr." Die bisherigen Erklärungen seien „rechtsfehlerhaft" und „rechtswidrig" (zit.n. NGZ 7.7.95).

In der Ratssitzung am 7.7.95 wurde von der Verwaltung mitgeteilt, eine telefonische Auskunft bei der Bezirksregierung habe ergeben, „daß Befangenheit nach § 31 (neu) nach Auffassung des Regierungspräsidiums nicht vorliege." (Rat 7.7.95:38) Dies wurde wenig später vom Pressesprecher der Bezirksregierung dementiert: „Ich schließe aus, daß es in der Befangenheitsfrage eine offizielle Verlautbarung des Regierungspräsidenten gegeben hat." (zit.n. NGZ 11.7.95, vgl. auch WZ 18.7.95) Angesichts dieser widersprüchlichen Aussagen bat die SPD-Fraktion das Innenministerium um Klärung des Sachverhalts (WZ 3.8.95/NGZ 4.8. 95/Stadtkurier 5.8.95; NGZ 22.8.95; WZ 23.8.95).

Zwei Wochen nach dem Bürgerentscheid fand ein Gespräch zwischen dem Bürgermeister, dem Oberkreisdirektor, dem Stadtdirektor und dem stellv. Regierungspräsidenten statt. Dabei wurden die „Mißverständnisse" bereinigt, und der Bürgermeister nahm seine Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den Oberkreisdirektor zurück (vgl. WZ 19.9.95). Nach den Worten des Pressesprechers der Bezirksregierung erklärte der Stadtdirektor bei dem Gespräch, „daß die Stadt Neuss ihre Richtlinien zur Vergabe von Aufträgen an Notare ändern werde, damit jede Möglichkeit des Anscheins einer Befangenheit ausgeschaltet werde. Der Regierungspräsident habe ausdrücklich darauf hingewiesen, daß bei den Notaren jeder mögliche Verdacht einer Befangenheit von vornherein vermieden werden müsse." (NGZ 20.9.95) Der Kommentator schrieb: „Das Zurücknehmen seiner Dienstaufsichtsbeschwerde gegen (den) Oberkreisdirektor (...) ist eine höchst empfindliche und politische Niederlage für den Neusser Bürgermeister (...). Politisch, weil das ohnehin getrübte Verhältnis von Stadt zum Kreis Neuss im Zusammenspiel der Spitzen, obwohl `Parteifreunde', schwieriger wird. Persönlich, weil das lautere Image des Bürgermeisters einen Kratzer bekommen hat - auch ohne Spruch des RP (Regierungspräsidenten)." (NGZ 22.9.95) Zur Zusage des Stadtdirektors, die städtische Vergabepraxis der Notararbeiten zu verändern, heißt es: „Wer etwas verändert, will etwas verbessern. Offenbar bleibt eine Art Restrisiko für (den Bürgermeister) (...) bei den Abstimmungen über das Stadthallenhotel. Hätte sich sonst der Stadtdirektor zu einem solchen Schritt verpflichtet?" (NGZ 22.9.95) Während die SPD mit diesem Gespräch die Frage, ob der Bürgermeister bei dem Grundstücksgeschäft hätte mit abstimmen dürfen, noch

immer nicht geklärt sah (WZ 22.9.95) und die angekündigte Änderung der Vergaberichtlinien als „Schuldeingeständnis" wertete (NGZ 23.9.95), wies der städtische Pressesprecher darauf hin, daß es keine Änderung des Vergabeverfahrens geben werde und dem Bürgermeister kein Fehlverhalten vorzuwerfen sei (vgl. NGZ 23.9.95). Für die Bezirksregierung „war der Vorgang mit diesem Gespräch abgeschlossen. Die Fragen zur möglichen Befangenheit (...) (des Bürgermeisters) wurden zwar eingehend erwähnt, sie waren aber für die Rechtswirksamkeit der Ratsentscheidung vom 24.3.1995 ohne Bedeutung." (Schreiben vom 17.1.1996)

Nach dem - gegen die Stimmen der Bündnisgrünen getroffenen - Beschluß des Rates, der Bürgerinitiative die Möglichkeit zu geben, ein eigenes Gutachten vorzulegen, kam es zu Mißstimmungen innerhalb der Bürgerinitiative über die „Profilierungssucht einiger Politiker" (WZ 27.6.95).

In der Nachbereitung der Sitzung bezeichneten die Grünen die CDU als „vollends unter Druck geraten" (WZ 15.6.95) Ihr Fraktionsvorsitzender teilte mit: „Die CDU-Fraktion ist gespalten. Die kompromißlosen Hotel-Befürworter stehen denen gegenüber, die einen Bürgerentscheid zulassen möchten. Dies hat dazu geführt, daß sich die CDU-Fraktion in der Sondersitzung des Stadtrates den taktisch klügsten Weg, nämlich trotz Negativ-Gutachten den Bürgerentscheid einzuleiten, selbst versperrte. Nur durch einen Zeitgewinn mittels Vertagung konnte sie sich aus der Situation retten." (zit. n. WZ 15.6.95) Gleichzeitig gaben die Grünen bekannt, „gemeinsam mit der Bürgerinitiative eine juristische und gerichtliche Prüfung des Gutachtens vornehmen zu lassen." (WZ 15.6.95, ähnlich NGZ 15.6.95) Die CDU ließ die an sie gerichteten Vorwürfe nicht auf sich sitzen. Der Parteivorsitzende warf den Grünen vor, „das „Bürgerrecht auf Information" zu mißachten. Sie hätten in der Sondersitzung des Stadtrates auf eine sofortige Entscheidung gedrängt, wohlwissend, daß auf der „alleinigen Grundlage des Gutachtens von Professor Ossenbühl der Stadtrat das Bürgerbegehren für unzulässig" hätte erklären müssen, ohne der Initiative gegen den Hotelbau Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben." (NGZ 17.6.95) Der Fraktionsvorsitzende der Grünen wolle Emotionen schüren und nehme „eine gewaltorientierte Eskalation der Diskussion über den Hotelbau bewußt in Kauf, er fördert sie sogar." (zit.n. NGZ 17.6.95) Dies wiederum wies der Vorstand der Bündnisgrünen als „Rufmord, Nötigung und Verleumdung" (zit.n. NGZ 21.6.95) zurück. „Dennoch verzichtet die Partei auf eine Anzeige, „um das Klima nicht noch weiter zu vergiften"." (NGZ 21.6.95) Daraufhin verteidigte der CDU-Pressesprecher die Äußerungen seines Parteivorsitzenden, denn sie trügen „dazu bei, die Öffentlichkeit über das Verhalten der Bündnisgrünen im Stadtrat aufzuklären." (zit.n. NGZ 22.6.95)

Zur Beratung der Frage, wie mit dem Gutachten der Bürgerinitiative im Stadtrat umgegangen werden soll, forderte der Fraktionsvorsitzende der Grünen die Einberufung des Ältestenrates: „Der von der Initiative beauftragte Jurist soll in der Sitzung (des Rates, A.P.) seine Stellungnahme abgeben und für eine Fragerunde zur Verfügung stehen." (NGZ/WZ 22.6.95) Nach Absprache mit den anderen beiden Fraktionsvorsitzenden teilte der Bürgermeister mit, keine Ältestenratssitzung einzuberufen, da bereits der Ratsbeschluß der Bürgerinitiative rechtliches Gehör gewähre. „Dies

beinhalte selbstverständlich auch die Stellungnahme durch einen beauftragten Juristen, dem schon nach dem Ratsbeschluß das Recht eingeräumt worden sei, seine Rechtsauffassung vorzutragen und gegebenenfalls zu Fragen aus den Reihen der Ratsmitglieder zur Verfügung zu stehen." (NGZ 24.6.95)

Zur gleichen Zeit gab die SPD-Fraktion bekannt, ein eigenes Gutachten erstellt und dem Oberkreisdirektor zugeleitet zu haben, aus dem sich die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ergebe (NGZ/WZ 24.6.95).

Alle diese Vorgänge wurden von der Sprecherin des Bürgerbegehrens, der BUND-Vorsitzenden, als „Profilierungssucht einiger Politiker" kritisiert (vgl. NGZ/WZ 27.6.95). „Die Bürgerinitiative hatte gehofft, daß zwischen der Sondersitzung des Stadtrates am 10.Juni und der Ratssitzung am 7.Juli eine Ruhepause in der öffentlichen Diskussion einträte, um sachlich zu arbeiten. Dies ist bedauerlicherweise nicht geschehen. Zwei Partner der Bürgerinitiative haben ungeachtet dieser Notwendigkeit Streitigkeiten und eigene Interessen in die Öffentlichkeit getragen." (zit.n. Stadt-Kurier 28.6.95) Insbesondere kritisierte sie, daß „in der Öffentlichkeit Dinge gesagt werden, die nicht mit der Bürgerinitiative abgestimmt wurden." (WZ 27.6.95) Die NGZ kommentierte: „Sozialdemokraten und Bündnisgrüne, beide im Rat in der Oppositionsrolle, wollen sich an die Spitze einer Bürgerinitiative setzen, die von vielen Menschen getragen wird, deren gesellschaftspolitische Grundeinstellung aber unterschiedliche Wurzeln hat." (...) (Die BUND-Vorsitzende) kämpft für die Glaubwürdigkeit der Bürgerinitiative. Wenn es um die Glaubwürdigkeit von Politik geht, sind die Parteien gefordert. Die Bündnisgrünen stimmen gegen die Möglichkeit, daß die Bürgerinitiative zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gehört wird. Die SPD verdrängt, daß sie einst die Stadthalle an den Investor verkaufen wollte, der dort ein Hotel baut." (NGZ 27.6.95)

In der Ratssitzung am 7.7.1995 beschloß der Rat einstimmig, das Bürgerbegehren für zulässig zu erklären. Zuvor hatten die Gutachter der Bürgerinitiative im Einzelnen die Ergebnisse ihres Gutachtens (vgl. Fischer/Scheerbarth 1995), insbesondere dort, wo es dem Ossenbühl-Gutachten widerspricht, vorgetragen und Fragen beantwortet (vgl. Rat 7.7.95).

Mit 28 Ja- und 26 Nein-Stimmen beschloß der Rat, dem Bürgerbegehren inhaltlich nicht zu folgen - somit mußte innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid stattfinden. Als Termin hierfür wurde der 3. September 1995, ein Sonntag unmittelbar nach den Schulferien, beschlossen; eine Abstimmungsbenachrichtigung sollte verschickt werden. Ein Antrag der Bündnisgrünen, als Datum den 10.9.95 zu bestimmen, wurde ebenso von der CDU abgelehnt, wie der Antrag, eine Briefwahlmöglichkeit zu schaffen. Auch einem SPD-Antrag, in jedem der 30 Neusser Abstimmungsbezirke mindestens zwei Abstimmungslokale einzurichten, folgte die Mehrheitsfraktion nicht. Die NGZ kommentierte den anstehenden Bürgerentscheid mit den Worten: „Die vielen Facetten sind es, die diese Hotel-Entscheidung so spannend machen. Denn längst geht es nicht mehr um eine Sachentscheidung, die Hotel-Frage wird zu einem emotionalen Symbol: „Wir, die Bürger hier unten, gegen die Mächtigen im Rathaus da oben". Es geht um Macht und Ohnmacht. Vielleicht entlädt sich

in der Hotel-Frage, wenn vorhanden, politischer Frust in der Bürgerschaft. Wer sich als CDU-Anhänger über CDU-Politik in Neuss einmal geärgert hat, gibt deshalb bei Bundestags-, Landtags- oder Gemeinderatswahlen nicht gleich einer anderen Partei seine Stimme. Da sprechen grundsätzliche politische Anschauungen eine große Rolle. Aber so eine Entscheidung, ob das Hotel gebaut wird oder nicht, mag der eine oder die andere als willkommene Gelegenheit begrüßen, „denen im Rathaus einmal einen Denkzettel zu verpassen". Und genau dieses politische Unbehagen emotionalisieren die Oppositionsfraktionen. Schon der Bürgerentscheid ist für sie ein Erfolg." (NGZ 10.7.95)

Nicht diskutiert wurde in der Ratssitzung ein Schreiben des Investors, in dem dieser um Ersetzung des ihm durch den Bürgerentscheid entstehenden Schadens bat. „Als überzeugter Verfechter demokratischer Prinzipien sind wir bereit, mit dem Beginn der Baumaßnahmen auch noch länger zu und den Ausgang des Bürgerbegehrens abzuwarten. Wir erwarten jedoch im Gegenzug, daß - angesichts der uns erteilten uneingeschränkten Baugenehmigung - politische Gremien und Verwaltung der Stadt Neuss uns zusichern, daß der uns durch diese freiwillige Verzögerung des Baubeginns entstehende Nachteil ersetzt wird." (Schreiben vom 6.7. 95) Aber auch ohne diese Zusicherung teilte er wenig später mit, gänzlich auf Schadenersatz zu verzichten. „Für den Fall, daß der Bürgerentscheid scheitert und das Hotel gebaut werden kann, halten sich nach seinen Worten die möglichen Schadenersatzansprüche gegen die Stadt „in Grenzen", so daß er auf eine Geltendmachung verzichten könne." (NGZ 11.7.95)

Intensiv wurde in den nächsten Wochen (vgl. NGZ 15.7.,WZ 21.7., NGZ 29.7.95) die Frage diskutiert, ob es eine Abstimmung per Brief geben solle oder nicht. Die CDU hatte ihre ablehnende Position in der Ratssitzung damit begründet, daß es keine entsprechende Regelung in der Gemeindeordnung gebe, daß ein Ratsmitglied, welches bei einer Ratssitzung verhindert sei, ebenfalls keine Möglichkeit der Briefabstimmung habe, und daß es auch beim NRW-Volksbegehren gegen die Kooperative Schule im Jahre 1978 keine Briefwahl gegeben habe (Rat 7.7.95:53; WZ/NGZ 12.7.95)[2]. Später wurde dieses Argument durch den Stadtdirektor dahingehend ergänzt, daß die Stadt mit der Versendung von Abstimmungsbenachrichtigungen mehr tue, als das Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene vorsehe (NGZ 25.8.95).

Um das Thema weiter in der öffentlichen Diskussion zu halten, beantragten die Bündnisgrünen eine Ratssondersitzung, bei der eine schriftliche Stimmabgabe beschlossen werden sollte (NGZ/WZ 15.7.95). Die CDU bezichtigte daraufhin SPD und Bündnisgrüne, sich mit unfairen Mitteln Vorteile beim Bürgerentscheid verschaffen

[2] Diesem Vergleich widersprachen SPD-Mitglieder mit dem Hinweis, daß ein Volksbegehren einem Bürgerbegehren und nicht einem Bürgerentscheid entspreche; beim Koop-Volksbegehren sei es zu einem Entscheid nie gekommen, weil die Landesregierung dem Begehren gefolgt sei (vgl. NGZ 11.7.95).

zu wollen: „Das Oppositionsbündnis (spekuliert) auf die Ferienzeit und die dadurch bedingte Abwesenheit der meisten CDU-Ratsmitglieder." (zit.n. NGZ 21.7.95) Da das jedoch auch für die SPD-Ratsmitglieder galt, einigte man sich auf die Durchführung einer Hauptausschußsitzung.

Die SPD hatte sich zwischenzeitlich erneut an den OKD gewandt mit der Bitte zu prüfen, ob der Ratsbeschluß, keine Briefwahl zuzulassen, rechtmäßig sei (NGZ/WZ 22.7.95). Dies wurde wenig später vom Ltd. Kreisrechtsdirektor unter Hinweis auf eine telefonische Auskunft des Innenministeriums bestätigt: „(Es) ist seitens des Innenministeriums vorerst nicht beabsichtigt, die nach § 26 Abs. 10 GO NW vorgesehene Rechtsverordnung zu erlassen. Es liege mithin bis auf weiteres im pflichtgemäßen Ermessen des Rates zu entscheiden, ob eine briefliche Abstimmung zugelassen wird oder nicht." (Schreiben vom 24.7.95)

In der Hauptausschußsitzung am 25.7.95 wurde mit 11 CDU-Stimmen zu 9 Stimmen von SPD und Bündnisgrünen erneut der Antrag auf Zulassung der Briefabstimmung abgelehnt. Die Redakteurin der WZ kommentierte: „Die Christdemokraten wissen, daß es ihnen wesentlich schwerer fallen wird als den Hotelgegnern, für ihre Meinung Stimmen zu mobilisieren. Die Anhänger der Bürgerinitiative wollen die Abstimmung und werden deshalb auch hingehen. „Gewinnen" kann die CDU deshalb eigentlich nur, wenn der Entscheid mangels Beteiligung scheitert. Und so spekuliert sie offenbar darauf, daß der erforderliche Stimmenanteil von 25 Prozent der Wahlberechtigten nicht zusammenkommt." (WZ 29.7.95)

Die Eingabe einer Bürgerin an den Beschwerdeausschuß vom 3.8.95, die Briefabstimmung, „evtl. durch nachträgliche Ermöglichung", zuzulassen, wurde vom Beschwerdeausschuß am 7.11.95 einstimmig abgelehnt, da über diese Frage bereits zweimal - durch den Rat und den Hauptausschuß - entschieden worden sei (vgl. Beschwerdeausschuß 7.11.95).

6.1.5 Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf

Unmittelbar nach dem Ratsbeschluß vom 7.7.1995 über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens begannen Befürworter und Gegner des Hotelbaus mit dem Abstimmungskampf.

Es wurden Informationsstände durchgeführt, Handzettel verteilt, Anzeigen geschaltet (z.B. Stadtkurier 30.8.95) und Plakate aufgehängt. In der Woche vor der Abstimmung wurde im Lokalradio mehrfach ein Werbespot gesendet, in dem zur Teilnahme an der Abstimmung aufgerufen wurde. Darüber hinaus unternahmen das Swissotel (bzw. die Neusser Hoteliers) und die SPD eigene Aktivitäten. Die Neusser Hoteliers verbreiteten Aufkleber mit dem Text „Hotel an der Stadthalle? Nein danke!" und protestierten mit Anzeigen gegen das Hotel: „Durch das Stadthallen-Hotel werden bestehende Arbeitsplätze in den Neusser Hotels vernichtet; wird der Erhalt der Stadthalle für das Brauchtum erheblich in Frage gestellt; wird der Verkehr die Innenstadt noch mehr überfluten." (NGZ 23.8.95; Lokalanzeiger 24.8.95; NGZ

26.8.95). Die SPD verteilte eigene Flugblätter bzw. Wahlkreiszeitungen und stellte selbstgefertigte Plakate auf.

Eine Woche vor der Abstimmung mußten im Innenstadtbereich sämtliche Plakate wieder abgenommen werden, da zu dieser Zeit das traditionelle Neusser Schützenfest stattfand, bei dem der sogenannte „Burgfriede" herrschte - eine gewohnheitsrechtliche Übereinkunft der Neusser Parteien, während des Festes keinen Wahlkampf zu machen. Daraufhin versuchten Bürgerinitiative und SPD sich dennoch das Schützenfest zunutze zu machen, um auch während des Festes eine Diskussion über das Hotel in Gang zu halten.

Die Bürgerinitiative schrieb zu diesem Zweck einen Fackelwettbewerb aus. Wenn am Schützenfest-Samstag der jährliche Fackelzug stattfand - ein Umzug, bei dem die Schützen ähnlich wie bei Rosenmontagszügen Motivwagen mit sich führen -, sollte jede Fackel mit einem Fäßchen Bier prämiert werden, die das Thema „Hotelbau" oder „Bürgerentscheid" zu Gegenstand hatte (vgl. NGZ 19.7.95). Tatsächlich versprach der Hotelbau ein Schwerpunkt der Fackeln zu werden. „Allein schon anhand der Anfragen bei Zeitungsarchiven läßt Schlußfolgerungen zu (sic!): Das meistgefragte Modell ist derzeit ein Bild vom Stadthallen-Hotel." (NGZ 28.7.95) Die Aktion sorgte für Aufregung unter den Schützen. Ein Schütze teilte per Leserbrief mit, man habe sich schon vor längerem zum Bau einer Fackel mit dem Thema Hotel entscheiden. Das Angebot, dafür ein Fäßchen Bier zu erhalten, wurde zurückgewiesen: „Auf diese Art der „Unterstützung" können wir Schützen (Grenadierzug Fetzige Nüsser) gerne verzichten. Das Neusser Schützenwesen lebt aus einer ungezwungenen Gemeinschaft heraus. Wo nötig, üben wir Kritik. Wo möglich, wird gelobt. Wir lassen uns aber nicht als Werkzeug irgendeiner Interessengemeinschaft verkaufen. Unser Zug verzichtet auf jegliche Beteiligung an einem Wettbewerb bzw. auf eine angekündigte Bierspende. Wir bauen unsere Fackel für die Besucher des Fackelzuges. Weiterhin bitte ich zu bedenken, daß selbst in Wahlkampfzeiten zum Schützenfest „Burgfrieden" für alle Parteien herrscht. An diese Absprache sollte sich auch die Bürgerinitiative halten. Hände weg vom Schützenfest." (NGZ 2.8.95) Während des „Oberstehrenabends" warnte auch der Schützenpräsident vor „tendenziösen Stellungnahmen". „Der Fackelzug solle „kein Tummelplatz für wie immer geartete Kampagnen werden". (NGZ 7.8.95)[3] Die Sprecherin der Bürgerinitiative antwortete in einem Leserbrief: „Es liegt der Bürgerinitiative fern, „irgendwelche Zwänge" auszuüben oder die Schützen „als Werkzeug irgendeiner Interessengemeinschaft verkaufen" zu wollen. Wie ginge das auch mit einem Glas Bier, das der einzelne davon trinkt. (...) So absurd es klingen mag: Schützengemeinschaft und Bürgerinitiative haben eines gemeinsam. Auch wir verfolgen keine Eigeninteressen, sondern bemühen uns in monatelanger Kleinarbeit um das Wohl der Stadt. (...) So ist es zum Beispiel naheliegend, daß ein auf Gewinnmaximierung orientiertes Unternehmen es vorziehen wird,

[3] Keine Proteste gab es, als die Dorint-Gruppe während zwei Schützenveranstaltungen in der Stadthalle über ihr Vorhaben informierte und den „interessierten Schützen auch das Modell" zeigte (NGZ 26.8.95).

die renovierte und zum Kongreßzentrum umgebaute Stadthalle nicht so sehr für sparsame Neusser Bürger als vielmehr für Konferenzen und Tagungen kapitalkräftiger Hotelgäste bereitzustellen. Dadurch dürfte - allen Zusagen zum Trotz - über kurz oder lang auch das Neusser Schützenwesen benachteiligt sein." (NGZ 8.8.95)

Tatsächlich war der Hotelbau mit 11 von 76 Fackeln (Stadtkurier 30.8.95) das am stärksten vertretene Fackelthema. „Hauptsächlich ging es um die Baumfällaktion, wo z.B. ein „bäumefressendes Durind" zu sehen war. Bei einer anderen Fackel goß ein „Rieseninvestor" das Hotel mit der „Kieskanne", auf daß es wachse. Und Jägerzug Hubertus schlug ganz schön zu, denn er befand in seiner Fackel: „Mach die Bäume platt, wir haben das Gerangel satt." (WZ 28.8.95) Anders sah es der Reporter der NGZ: „Doch die Kritik der Schützen war moderat, auch die Zahl der Fackeln zu diesem Thema hatte man größer erwartet. Ob die Bitte des Präsidenten um Sachlichkeit die Ursache war oder man allgemein die Thematik überbewertet hatte, sei dahingestellt. Überhaupt war den Fackelbauern hauptsächlich die „Baumfällaktion bei Nacht und Nebel" auf den Magen geschlagen. Zum Beispiel monierte gleich zum Auftakt der Grenadierzug „D'r Maat eraff" die „Baumschubser" - „morgens um 5 war die Welt noch in Ordnung". Konkret gingen da schon die „Fetzige Nüsser" auf das Thema ein. Der riesige „Investor" - immerhin 8,50 Meter hoch - und das Hotel: immer größer, immer höher." (NGZ 28.8.95)

Das Angebot der Bürgerinitiative wurde nur zögernd angenommen: lediglich 2 von 11 Schützenzügen erschienen zur Übergabe der Gutscheine für die Fäßchen (vgl. Stadtkurier 30.8.95).

Die SPD nutzte das Schützenfest, indem sie vor dem Fackelzug und an den Tagen danach im Stadtgebiet Bierdeckel verteilte, auf deren Vorderseite es hieß: „Schützen, schützt die Neusser Stadthalle! Stoppen Sie den Hotelbau, unterstützen Sie das Bürgerbegehren! Stimmen Sie mit JA!" Auf der Rückseite stand: „Am 3. September entscheiden Sie! Gegen das Hotel für eine Politik ohne Filz und Klüngel, eine Stadthalle für alle Neusser Bürgerinnen und Bürger. Ein tolles Schützenfest, Ihre SPD." Die Reaktion ließ nicht lange auf sich warten. Ein örtlicher Pfarrer kritisierte: „Was mich aber stört, ist die plumpe Art und Weise, wie die Schützen - und zu diesen gehöre auch ich! - ausgerechnet am Schützenfest, das uns alle in Harmonie und gemeinsamer Freude miteinander verbindet, in diesem Fall vor den Karren der SPD gespannt werden sollen. Ich bin überzeugt: Da hat die SPD der Bürgerinitiative einen schlechten Dienst getan! Wohlgemerkt, nicht den Standpunkt, sondern den Zeitpunkt, in dem die SPD den Bierdeckel mit ihrem Contra-Aufruf unters Volk bringt, halte ich für geschmacklos und für einen Mißbrauch unseres gemeinsamen Schützenfestes. Hier wird die Atmosphäre bösartig vergiftet und der interne Friede dieser Tage in mieser Absicht gestört." (NGZ 28.8.95) Die SPD-Vorsitzende wies dies zurück: „Interessant war zu beobachten, daß die Besucher am Zugweg uns überwältigend viel Zustimmung signalisierten, Empörung allerdings von einigen sogenannten Prominenten kam, die abseits vom Volk auf dem Rathausbalkon das Geschehen beobachtet hatten und herunter eilten, um uns ihre Ängste mitzuteilen!" (NGZ 30.8.95) Der Pfarrer vermutete ein Mißverständnis: „Aus der Resonanz auf meinen

Leserbrief aus weiten Kreisen der Bevölkerung während der Schützenfesttage, die wir übrigens auch ohne Ihren Bierdeckel friedlich und fröhlich gefeiert haben, und auch aus dem Kreis Ihrer Parteifreunde weiß ich, daß diese mich durchaus richtig verstanden haben und ihre Aktion ebenfalls mißbilligen. Wir sollten die Politik wirklich aus dem Schützenfest unserer liebenswerten Vaterstadt heraushalten und diese von Ihnen provozierte Unsitte nicht einreißen lassen." (NGZ 1.9.95) In weiteren Leserbriefen wurde diese Reaktion des Pfarrers kritisch kommentiert (NGZ 2.9.95). Der Chef des Reitercorps - als FDP-Mitglied erklärter Befürworter des Hotels (vgl. NGZ 18.8.95) - kritisierte: „Das Neusser Schützenfest darf nicht für billige Wahlkampf-Polemik mißbraucht werden." (NGZ 29.8.95) Der CDU-Pressesprecher meinte: „Die SPD hat das friedliche Fest zur politischen Agitation benutzt und den bisher von allen Seiten geachteten Burgfrieden gebrochen." (zit. n. WZ 30.8.95) „Während die Schützen in bewundernswerter Weise brisante politische Themen ohne politische Festlegung im Fackelbau angesprochen haben, nutzt die SPD das friedliche Fest zur politischen Agitation." (zit.n. WZ 31.8.95)

Sowohl Gegner als auch Befürworter sahen sich gezwungen, deutlich zu machen, wie abzustimmen war, denn die für das Bürgerbegehren gewählte Formulierung („Das Hotel an der Stadthalle wird nicht gebaut. Die Stadtverwaltung wird aufgefordert, den Kaufvertrag rückgängig zu machen") erwies sich als erklärungsbedürftig. Die Hotelgegner mußten klarstellen, daß bei der Abstimmung mit „Ja" und nicht etwa mit „Nein" gestimmt werden mußte. Die Bürgerinitiative ließ zu diesem Zweck Flugblätter und Plakate drucken, auf denen die Ablehnung des Stadthallen-Hotels positiv gewendet wurde:

„Sagen Sie Ja:

- zum Erhalt des Stadtgartens
- zum Erhalt der Stadthalle
- zum Erhalt von Arbeitsplätzen
- zu einer Stadthalle für alle Neusser Bürger

Darum: JA zur Verhinderung des Stadthallenhotels".

Umgekehrt mußten die Befürworter zu einem „Nein" aufrufen. Die CDU verschickte deshalb an ihre Mitglieder einen Brief mit einem stilisierten Stimmzettel, bei dem das „Nein" angekreuzt war (vgl. Schreiben vom 10.7.95) stellte Plakate auf, auf denen es hieß:

„Sagen Sie NEIN!

NEIN zu

- Kaufvertrags-Kündigung
- Stadthallenschließung
- Steuer-Verschwendung
- Eingriffen in die Marktwirtschaft

Wer will, daß die Stadthalle erhalten bleibt und verbessert wird, stimmt am Sonntag, 3. September 1995 im Bürgerentscheid mit NEIN."

Die Stadtverwaltung führte den Abstimmungskampf im Wesentlichen durch Leserbriefe des Presseamtsleiters (vgl. WZ/NGZ 8.8.95; NGZ 9.8.95; NGZ 11.8.95; Stadtkurier 16.8.95; WZ 18.8.95), eigene Informationsblätter wurden von ihr nicht mehr verteilt.

Wenige Tage vor der Abstimmung schaltete der Investor eine halbseitige Anzeige „an alle Neusser Bürgerinnen und Bürger". In ihr wurden ausführlich die Bedenken der Hotelgegner zurückgewiesen. Der Hotelbau werde dazu führen, daß „Sie als Steuerzahler für die Stadthalle künftig nur noch weniger als die Hälfte zuzahlen müssen." Durch die von Dorint vorgenommene Renovierung der Halle „wird die Stadthalle als Veranstaltungsort wesentlich attraktiver". Weil die Stadt Neuss Eigentümerin der Stadthalle bleibt, bleibe für „alle Neusser Bürger, Schützen, Karnevalisten u.a. (...) alles beim Altbewährten." Durch das Hotel werden „auch andere Wirtschaftszweige in der Stadt (...) profitieren". Das Hotel sei kein Koloß, vielmehr wird es sich „elegant in die Parklandschaft einfügen." Man habe ein fünftes Vollgeschoß nicht erpreßt, sondern lediglich darum gebeten, „im rückwärtigen Bereich des bereits genehmigten 5. Geschosses zusätzlich Zimmer zu bauen." Der Investor würde nur 25 Bäume fällen und als Ausgleich „ca. 70 neue Bäume pflanzen - an der Stadthalle und an anderer Stelle in Neuss." Im Übrigen habe in der ersten sechs Monaten des Jahres 1995 die durchschnittliche Auslastung der Neusser Hotels „über 10 % zugenommen." Deshalb: „Sagen Sie „Nein" zu den Nein-Sagern am kommenden Sonntag!" (Stadtkurier 30.8.96) Am Samstag vor der Abstimmung schaltete der Neusser Beauftragte des Investors - ohne sich als solcher zu erkennen zu geben - eine Anzeige, in der er „Vereinte Gegner" ausmachte: „richtige Grüne - gegen Kahlschlag; gute Hoteliers - gegen Konkurrenz; alte Nachbarn - gegen neue; echte Sozis - gegen Marktwirtschaft; politisch Verdrossene - gegen „die da oben"; ewig Frustrierte - gegen alles. Alle zusammen gegen ein gutes Konzept. 'Was soll ich denn jetzt am 03.09.1995 tun?' Hingehen und mit 'nein' gegen das Bürgerbegehren und damit für das Hotel stimmen!" (NGZ 2.9.95)

Die letzte öffentliche Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern des Hotelbaus fand am 31.8. bei einer Talkshow in einer Neusser Gaststätte statt. Vor ca. 150 Zuhörern (vgl. WZ 2.9.95) tauschten der Investor, die Sprecherin der Bürgerinitiative und die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD noch einmal die Argumente aus (NGZ 2.9.95).

6.1.6 Bürgerentscheid

Am Tag der Abstimmung versuchten die Gegner des Hotelbaus die Abstimmungsbeteiligung durch die Einrichtung von Fahrdiensten zu erhöhen. Sowohl bei der Sprecherin der Bürgerinitiative als auch in den Geschäftsstellen von SPD und Bündnisgrünen konnten sich Personen melden, die zu den Abstimmungslokalen gefahren werden wollten - ein Angebot, das rege in Anspruch genommen wurde (vgl. WZ 4.9.95). Die Stadtverwaltung versuchte, eine zusätzlich Motivierung zu verhindern, indem es während des Tages keinerlei Äußerungen über die Höhe der Abstim-

mungsbeteiligung gab: „Wir wollten uns nicht dem Verdacht aussetzen, das Ergebnis in irgendeiner Form zu beeinflussen. Angaben zur Beteiligung noch während der Abstimmung hätten dies tun können." (Pressesprecher, zit.n. WZ 4.9.95) Vor allem in der Innenstadt bildeten sich „Schlangen in den nur dreißig Abstimmungslokalen" (NGZ 4.9.95).

Beim Neusser Bürgerentscheid waren 106.567 Bürger stimmberechtigt. Davon nahmen 24.838 (=23,3%) an der Abstimmung teil. 50 Stimmen waren ungültig. Mit Ja stimmten 19.668 (=18,5% der Abstimmungsberechtigten), mit Nein 5.120 (=4,8%) (vgl. Hauptausschuß-Einladung 8.9.1995; amtl. Bekanntmachung 12.9.95). Damit wurde das in § 26,7 GO NW festgelegte Quorum von 25% verfehlt.

Die Akteure kommentierten das Ergebnis je nach Standort mit Enttäuschung oder Genugtuung.

Die Sprecherin der Bürgerinitiative zeigte sich enttäuscht „über die geringe Wahlbeteiligung (zit.n. NGZ 4.9.95), war aber „froh, daß wir überhaupt soweit gekommen sind." (zit.n. WZ 4.9.95) Ein Stadtverordneter der Bündnisgrünen erkannte, „wir müssen das Ergebnis letztendlich akzeptieren" (zit.n. NGZ 4.9.95), sein Fraktionsvorsitzender stellte fest: „Ich bin nicht so zerknirscht oder enttäuscht, daß ich nicht sage, das hat sich alles nicht gelohnt." (zit.n. WZ 4.9.95) Für die Zukunft hielt er fest: „Bürgerentscheide müssen logistisch besser ausgestaltet werden." (zit.n. NGZ 4.9.95) Der SPD-Fraktionsvorsitzende sah in den Abstimmungsmodalitäten den Grund für die Niederlage: „Mit der 'Briefwahl' wäre das Quorum in greifbare Nähe gerückt." (zit.n. NGZ 4.9.95)

Der Investor versuchte eine Erklärung des Bürgerentscheids; seiner Ansicht nach „ist es zahlreichen Bürgern, die mit 'Ja' gestimmt haben, nicht um den Hotelbau gegangen, sondern darum, 'es denen da oben mal zu zeigen'." (NGZ 4.9.95) „Es ist schon eine beachtliche Zahl von Hotelgegnern zusammengekommen. Damit müssen wir uns auseinandersetzen. Allerdings hat auch eine Mischung von diversen Protestreaktionen zu den 18,5 Prozent Nein-Stimmen zum Hotel geführt." „Es war nicht so sehr ein Votum gegen das Hotel alleine, sondern auch gegen die herrschende Klasse." (zit.n. WZ 5.9.95) Der CDU-Fraktionsvorsitzende betonte: „Es ist normal, daß mehr Hotel-Gegner als Befürworter zur Abstimmung gegangen sind. Ich bin zufrieden." (zit.n. NGZ 4.9.95) „Nach den quälenden Wochen können alle jetzt wieder zur Tagesordnung übergehen und sich den übrigen wichtigen Themen zuwenden." (zit.n. WZ 4.9.95)

Einig waren sich die Kontrahenten darin, daß es zu einem grundlegenden Wandel in der Neusser Politik gekommen sei. Der Fraktionsvorsitzende der Grünen stellte fest: „Die Veränderung der politischen Landschaft ist eingeleitet." (zit.n. NGZ 4.9.95) „Die Mehrheitsfraktion muß sich künftig fragen, was der Bürger sagt." (zit.n. WZ 4.9.95) Ähnlich der SPD-Fraktionsvorsitzende: „Der Rat kann in Zukunft Entscheidungen nicht mehr einfach mitteilen, sondern zuvor muß der Bürger gehört werden." (zit.n. WZ 4.9.95) „Die politische Arbeit wird sich ändern." (zit.n. NGZ 4.9.95) Ein SPD-Stadtverordneter erklärte: „Wir sind der moralische Sieger, denn Entscheidungen über die Köpfe der Bürger hinweg wird es in Neuss nicht mehr geben."

(zit.n. NGZ 4.9.95) Das räumten auch die Hotelbefürworter ein. Der CDU-Parteivorsitzende versprach: „Wir werden in sensiblen Bereichen mehr auf die Bürger eingehen müssen." (zit.n. NGZ 4.9.95) Der CDU-Fraktionsvorsitzende meinte: „Zukünftig werden die Prozesse zur Entscheidungsfindung eine neue Dimension haben." (zit.n. NGZ 4.9.95)

In der Hauptausschußsitzung (8.9.95), bei der formal das Abstimmungsergebnis festgestellt wurde, gab es keinerlei Diskussion mehr über den Hotelbau (vgl. NGZ 9.9.95).

6.1.7 Nachgeschichte

Am 11.September 1995 wurden die Bauarbeiten an der Stadthalle wieder aufgenommen (NGZ 12.9.1995), die offizielle Grundsteinlegung erfolgte am 20. März 1996 (NGZ 21.3.96), Richtfest war am 16.9.1996, wobei es noch vereinzelte Proteste der Bündnisgrünen gegen das „überflüssige Hotel" gab (NGZ/WZ 17.9.96). Die Bauabnahme erfolgte am 29. April 1997; dabei überreichten die Bündnisgrünen dem Hoteldirektor eine „symbolträchtige Baumscheibe", mit der an die Baumfällaktion zwei Jahre zuvor erinnert werden sollte (WZ/Stadtkurier 30.4.97). Offiziell eröffnet wurde das 55. Dorinthotel am 5. Juli 1997 mit einer Feierstunde vor 600 geladenen Gästen und am 6. Juli mit einem „Bürgertag", zu dem mehrere tausend Besucher kamen (vgl. NGZ/WZ 7.7.1997). Die Äußerung eines Dorint-Vorstandsmitglieds bei der Eröffnungspressekonferenz, bei den Hotelgegnern habe es sich um „linke Reaktionäre" (NGZ 5.7.97) gehandelt, bezeichnete der Fraktionsvorsitzende der Bündnisgrünen als „Ausdruck von Selbstherrlichkeit" und „antidemokratischer Einstellung". Er wies darauf hin, daß sich das Begehren nicht gegen die Dorint AG gerichtet habe, sondern vielmehr gegen „diejenigen, die mit politischen Beschlüssen und Verwaltungshandeln den Weg für den Hotelbau bereitet hätten." (zit.n. WZ 12.7.97)

6.2 Bürgerentscheid 1997 - Verlegung der Straßenbahn

Gut zwei Jahre nach dem ersten Bürgerentscheid fand ein zweiter statt, der die Verlegung einer Straßenbahntrasse zum Gegenstand hatte. Das gesamte Verfahren lief diesmal eindeutig weniger aufgeregt ab und war nicht mit Nebenaspekten versehen wie das Hotelbegehren.

6.2.1 Vorgeschichte

Die Neusser Innenstadt wird von zwei Straßenbahnlinien durchfahren, deren Betreiber die Düsseldorfer Rheinische Bahngesellschaft AG (Rheinbahn) ist. Beide Linien kommen vom Düsseldorfer Hauptbahnhof, führen von Norden bzw. Süden

kommend auf das Neusser Stadtgebiet und biegen am Neusser Hauptbahnhof bzw. an der Neusser Stadthalle in die zu wesentlichen Teilen vom Autoverkehr befreite Haupteinkaufsstraße der Neusser City ein. Die vom Hauptbahnhof kommende Bahn - bei ihr handelt es sich um die Linie U 75, die in Düsseldorf stellenweise als U-Bahn verkehrt - wendet an der Stadthalle und fährt die Strecke zurück, die sie gekommen ist; die von der Stadthalle kommende Bahn der Linie 709 wendet am Hauptbahnhof und fährt ebenfalls zurück, woher sie gekommen ist. Beide Bahnlinien bilden auf diese Weise einen Ringlinienverkehr von bzw. nach Düsseldorf. Die Neusser City wird dabei mehrfach stündlich in beiden Richtungen von Straßenbahnen durchfahren.

Diese Situation der Straßenbahnführung wurde „fast 30 Jahre" (NGZ 13.6.97) in der Neusser Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Insbesondere die Einzelhändler forderten regelmäßig die Herausnahme der Bahn aus dem Hauptstraßenzug, weil sie in ihr eine Ursache für die mangelnde Attraktivität der Neusser City sahen, in der wegen des ständigen Straßenbahnverkehrs keine „Einkaufsstimmung" aufkommen könne: „24 Züge, zumeist Großraumwagen, rollen jede Stunde durch die Innenstadt. Unter diesen Vorzeichen wird Einkaufen nicht zum Erlebnis. Die Menschen wollen in Ruhe gehen und nicht fortlaufend auf den Verkehr achten." (NGZ 4.5.91). Andere kritisierten die Situation wegen einer möglichen Gefährdung der Passanten durch die häufig verkehrenden Bahnen (vgl. Stadtanzeiger 4.4.91).

Es wurden im Laufe der Jahre vielfältige Umfragen durchgeführt, Experten angehört und Vorschläge entwickelt, um das Problem zu lösen. Eine Umfrage der Fa. Socialdata im Auftrag der Rheinbahn kam 1991 zu dem Ergebnis, daß sich 57% von 2.472 mündlich und schriftlich Befragten positiv zur Straßenbahn in der Fußgängerzone äußerten (Socialdata o.J.:16, vgl. auch NGZ 15.5.91). In einer (nichtrepräsentativen) TED-Umfrage der NGZ sprachen sich 55% für den Verbleib der Bahn im Hauptstraßenzug aus (vgl. NGZ 20.2.93). Andererseits führten Umfragen des Einzelhandels zur der Erkenntnis, daß die Bahn von der Bevölkerung abgelehnt wird. Einer Fragebogenaktion im Neusser City Einzelhandel Juni/Juli 1992 zufolge fühlten sich 55% der 4.987 Befragten „bei ihrem Einkauf in der City durch die Straßenbahn gestört." Eine Postkartenaktion der Neusser Gastronomiebetriebe, mit der u.a. auch gegen die Straßenbahn votiert wurde, fand eine große Resonanz. Auch die regelmäßig von der örtlichen Presse durchgeführten Passantenbefragungen lieferten ein uneinheitliches Meinungsbild (vgl. LA 21.11.96, NGZ 25.11.96).

Neben dem aus Kostengründen bald wieder verworfenen Vorschlag, den Hauptstraßenzug zu untertunneln und die Straßenbahn in eine U-Bahn umzuwandeln (vgl. WZ 1.12.1990), wurden folgende Lösungsmöglichkeiten über Jahre hinweg diskutiert (vgl. u.a. Einladung Planungsausschuß 8.7.1992):

a) komplette Abbindung der beiden Straßenbahnlinien an der Stadthalle bzw. am Hauptbahnhof, um den Hauptstraßenzug gänzlich in eine Fußgängerzone umzuwandeln,
b) komplette Verlegung der Straßenbahntrasse auf die parallel verlaufende Batteriestraße am Ostrand der Innenstadt;

c) komplette Verlegung der Straßenbahntrasse auf die parallel verlaufende Promenadenstraße, die bereits als ÖPNV-Trasse von verschiedenen Buslinien benutzt wird, am Westrand der Innenstadt;
d) Erhalt des Status quo;
e) diverse Kombinationen aus a) bis d), etwa Abbindung einer Linie und Erhalt der anderen, oder Verlegung einer Linie und Abbindung der anderen. In diesem Zusammenhang wurden auch Überlegungen laut, die Straßenbahn in andere Neusser Stadtteile zu führen (vgl. z.B. Rat 18.4.1997:7-9).

Alle diese Möglichkeiten wurden über Jahre diskutiert, mit Hilfe von Gutachtern und Ingenieurbüros untersucht, in den politischen Gremien diskutiert und vertagt, verworfen oder stillschweigend nicht weiter behandelt. Entscheidungen wurden nicht getroffen, weil es für keine der denkbaren Lösungen deutliche Mehrheiten im Rat gegeben hätte, denn die Meinungsunterschiede gingen quer durch die Fraktionen. Es bestand eine Situation, die bereits 1993 den Kommentator der NGZ zu der Bemerkung veranlaßte: „Es ist unmöglich, es in dieser Frage allen Recht zu machen." (NGZ 3.9.1993)

6.2.2 Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung / Initiierung

Die Problematik bewegte sich einer Lösung zu, als der Stadtrat 1993 mit großer Mehrheit beschloß, die vom Hauptbahnhof kommende Linie U 75, die mit großen auf Düsseldorfer Stadtgebiet teilweise als U-Bahn verkehrenden Stadtbahnwagen befahren wird, am Bahnhof abzubinden und die andere Linie 709 nur noch seltener fahren zu lassen (vgl. NGZ 25.9.1993). Dieser Kompromiß konnte allerdings zunächst nicht umgesetzt werden, weil ihr Verträge zwischen der Rheinbahn und der Stadt Neuss entgegenstanden und das zuständige Landesverkehrsministerium drohte, gezahlte Zuschüsse zurückfordern, da die geplante Maßnahme keine Verbesserung des ÖPNV mit sich bringe (vgl. NGZ 2.5.1994).

Erneute Bewegung in die Diskussion kam im Sommer 1996, als die SPD-Fraktion, die in jedem Fall eine Straßenbahnlinie im Hauptstraßenzug belassen wollte, beantragte, frühere Beschlüsse zur Umwandlung des Hauptstraßenzuges in eine Fußgängerzone wieder aufzuheben. Mit Hilfe eines Änderungsantrags verkehrte die CDU-Fraktion diese Intention in ihr Gegenteil, indem sie die Umwandlungsabsicht bekräftigte (vgl. Rat 28.6.1996:103). Gleichzeitig beschloß der Rat erneut - in diesem Fall mit den Stimmen von CDU und SPD - die Linie U 75 am Hauptbahnhof abzubinden und die Linie 709 nur noch seltener verkehren zu lassen (vgl. Rat 28.6.1996:103). Daraufhin überlegten die Bündnisgrünen, ein Bürgerbegehren durchzuführen und luden alle Interessierten zu Sondierungsgesprächen ein (vgl. WZ/NGZ 5.7.96). Zwar waren sich die dreißig Teilnehmer des ersten Treffens einig, daß die Bahn im Hauptstraßenzug bleiben sollte, allerdings war man unsicher, ob dieses Ziel mit Hilfe eines Bürgerbegehrens erreicht werden könnte: Es wurden „Stimmen laut, die davor warnten, daß ein eventuelles Scheitern des Bürgerentscheides die Zukunftschancen der Straßenbahn begrabe." (NGZ 9.7.96). Der SPD-

Vorsitzende[4], der an der Sitzung teilnahm, befürchtete, „mit überstürztem Handeln werde das Druckmittel Bürgerentscheid vorschnell aus der Hand gegeben. Bei einem Scheitern sehe sich die CDU bestätigt, daß die Straßenbahn die Bürger störe." (NGZ 9.7.96) Eine Abstimmung bei den Teilnehmern der Veranstaltung ergab 14 Stimmen für ein Bürgerbegehren und 13 Enthaltungen (vgl. WZ 10.7.96) Bei einem zweiten Treffen zwei Wochen später nahm man dann endgültig von einem Bürgerbegehren Abstand: „Mit sechs Nein-Stimmen bei zwei Ja-Stimmen und sieben Enthaltungen beschloß gestern die Versammlung in der Geschäftsstelle von Bündnis 90/Die Grünen, kein Bürgerbegehren für den Erhalt der Straßenbahn im Hauptstraßenzug einzureichen." (NGZ 23.7.96) Als Grund wurden insbesondere technische Schwierigkeiten bei der Sammlung der Unterschriften während der Ferienzeit genannt. „Neben der verrinnenden Zeit waren das fehlende Personal und die bisher nicht erhaltene Unterstützung von Sponsoren die Hauptgründe für die Ablehnung des Begehrens." (NGZ 23.7.96, vgl. WZ 23.7.96)

Ende 1996 sprach sich die CDU-Ratsfraktion bei einer Klausurtagung für die Verlegung der Straßenbahntrasse auf die Promenadenstraße am Westrand der Innenstadt aus (vgl. NGZ 13.11.1996) und suchte dafür die Zustimmung der anderen Fraktionen. Die Trassenführung über die Promenadenstraße war bereits erstmals 1974 ins Gespräch gebracht (vgl. NGZ 19.11.1996) und später vom langjährigen SPD-Planungsexperten der SPD favorisiert worden. Bei einem sogenannten „Konsensgespräch", an dem Vertreter aller Fraktionen und des Landesverkehrsministeriums teilnahmen, wurde versucht, eine einvernehmliche Lösung zu finden, die auch finanziell tragbar war (vgl. NGZ 5.11.1996). Während sich eine Annäherung von CDU und SPD abzeichnete, erklärten Bündnis 90/Die Grünen, es gebe „weder rationale oder technische Erkenntnisse noch in Aussicht gestellte Zusagen aus Düsseldorf, daß die Promenadenstraße realisierbar sei." (NGZ 7.11.1996) Folgerichtig stellten sie in einer Ratssitzung den Antrag: „Die Straßenbahn verbleibt im Hauptstraßenzug." (Ratseinladung 8.11. 1996) Dieser Antrag wurde von der CDU-Fraktion durch einen Änderungsantrag, dem die SPD-Fraktion zustimmte, in sein Gegenteil verkehrt. Beschlossen wurde nun, daß für „die Linie 709 eine Alternativtrasse über den Hamtorwall und die Promenadenstraße planerisch zu überprüfen" sei, und daß „nach einer möglichen Verlegung der Straßenbahnlinie 709 auf die Alternativtrasse (...) der Hauptstraßenzug (...) zur Fußgängerzone umgestaltet" wird (Rat 8.11.1996:60f.).

Damit war der Weg frei für eine mit breiter Mehrheit getragene Lösung in der Straßenbahnfrage. Die Bündnisgrünen kritisierten dafür insbesondere die SPD: es sei „völlig unerklärlich, warum die Neusser SPD in der Entscheidung um die Verlegung der Straßenbahn aus dem Hauptstraßenzug auf die Promenade, mit der CDU stimmte." (NGZ 11.11.1996) Die SPD habe damit „ihre Oppositionsrolle aufgegeben und trage eine bürgerferne und teure Lösung, überhaupt ein unsinniges Projekt, mit." (WZ 13.11.1996) Wenig später signalisierte jedoch ein Vertreter der Grünen,

[4] Zwischen dem ersten und dem zweiten Bürgerbegehren gab es einen Wechsel an der Spitze der Neusser SPD.

daß auch seine Partei über eine Abbindung der Linie U 75 „in absehbarer Zeit und ohne Emotionen" (zit.n. NGZ 18.11.1996) nachdenken könnte.

Aufgrund des Beschlusses zur Verlegung der Bahn wurde die Frage nach der technischen Realisierbarkeit der neuen Verkehrsführung untersucht. Die Rheinbahn bezeichnete die Verlegung als technisch machbar: „Für die Rheinbahn ist diese Trassenvariante durchaus beherrschbar." (NGZ 8.1.1997) Zu dem gleichen Ergebnis kam ein Ingenieurbüro, das im Auftrag der Stadt die Linienführung überprüfte (vgl. Planungsausschuß 23.4.1997; NGZ 24.4.1997, WZ 25.4.1997). Während CDU und SPD diese Feststellungen begrüßten, lehnten die Bündnisgrünen und die Unabhängigen[5] die Planung ab (vgl. NGZ 24.4.1997). Die CDU wies in einer Pressemitteilung darauf hin, daß nun endlich „weitere Bewegung in die Diskussion um die Straßenbahn" komme (zit.n. LA 22.5.1997).

Vor dem Hintergrund der technischen Prüfungen beschlossen CDU und SPD in der Sitzung des Planungsausschusses am 12. Juni 1997, daß nunmehr mit dem Ziel einer Verlagerung der Straßenbahnlinie „die Ausbauplanung der gebündelten ÖPNV-Trasse in der Neusser Innenstadt (...) erstellt und das Planfeststellungsverfahren bei der Bezirksregierung" durchgeführt werden sollte (Einladung Planungsausschuß 12.6.1997:182). Die Kosten für die Maßnahme wurden mit 27 Mio. DM beziffert: 2,8 Mio. für die Errichtung einer Wendeanlage für die Linie U 75, 24,15 Mio. DM an Ausbaukosten für die gebündelte ÖPNV-Trasse Promenadenstraße, 1,7 Mio. DM an Planungskosten, abzüglich Einsparungen von etwa 930.000 DM für einen verringerten Defizitanteil an der U 75 (vgl. Einladung Planungsausschuß 12.6.97:186).

Die Presse fragte, ob dies „das Ende einer endlos scheinenden Geschichte" sei und stellte fest: „Die Zukunft wird zeigen, ob mit der gestrigen Entscheidung das Ende einer über fast dreißig Jahre geführten Diskussion um die Straßenbahn eingeleitet wurde." (NGZ 13.6.97)

Die Bündnisgrünen und die Unabhängigen kritisierten die Beschlußfassung als „Schildbürgerstreich" einer „Großen Koalition" (zit.n. NGZ 14.6.97). Sie äußerten die Vermutung, daß die vorgesehen Maßnahmen nicht, wie behauptet 25 Millionen DM, sondern 35-40 Millionen kosten könnten (vgl. NGZ/WZ 14.6.1997).

Der spätere Organisator des Bürgerbegehrens - ein Mitglied der Grünen - fragte in einem Leserbrief, woher das Geld kommen solle: „Die CDU hofft auf Landeszuschüsse, dabei sollte auch den Neusser Politikern aufgefallen sein, daß das Land kein Geld übrig hat. Was passiert, wenn das Land kein Geld gibt? „Dann bezahlen wir das eben aus eigener Tasche" war von einigen Neusser Politikern zu hören. Sie hätten besser sagen sollen: „aus den Taschen der Neusser Steuerzahler." (...) Ich denke, die meisten Neusser Bürger könnten mit einer einzelnen Straßenbahnlinie in der Innenstadt leben. Für mich bedeutet die jetzige Planung der Verwaltung eine gewaltige

[5] Es handelt sich um eine Ende 1996 erfolgte Abspaltung von drei Ratsmitgliedern der SPD und Bündnisgrünen, nicht zu verwechseln mit der Unabhängigen Wählergemeinschaft, die nicht im Rat vertreten war.

Verschwendung von Steuergeldern, und ich hoffe, daß sich die Neusser Bürger mit allen Mitteln dagegen wehren werden." (WZ 19.6.97)

In der Ratssitzung am 20. Juni 1997 wurde der Beschluß des Planungsausschusses mit den Stimmen von CDU und SPD gegen die Stimmen der Bündnisgrünen und teilweise der Unabhängigen bestätigt (vgl. Rat 20.6.97:39).

Die Debatte drehte sich hauptsächlich um die Frage, ob es, wie von den Unabhängigen gefordert, zur Straßenbahnführung eine Bürgerbefragung geben sollte: „In einem Brief an alle Einwohner soll zunächst über die gegenwärtigen Planungen zur Trassenverlegung der Linie 709 berichtet werden. Dann könne der Bürger zwischen dieser Variante und drei Alternativen (Aufrechterhaltung des Status Quo; Abbindung nur der U 75 am Bahnhof; Abbindung von U75 und 709 an Bahnhof und Stadthalle) wählen." (WZ 6.6.1997) Der Antrag wurde vom Rat abgelehnt, da, wie ein Vertreter der SPD formulierte, „eine erneute Befragung im geforderten Sinn eher eine nicht gewollte Verzögerung" mit sich bringe (Rat 20.6.97:41). Stattdessen wurde auf Antrag der SPD-Fraktion einstimmig die Durchführung einer Einwohnerversammlung über die Zukunft der Straßenbahnlinien in der Neusser Innenstadt beschlossen (Rat 20.6.1997:39). Der Bürgermeister würdigte die Beschlußfassung: „Er halte es für bemerkenswert, daß sich beide großen Fraktionen in der Frage der Straßenbahnführung entgegen gekommen seien und man die Idee des jeweils anderen aufgegriffen habe. Der so erzielte Konsens könne als Sieg der Vernunft gewertet werden." (Rat 20.6.97:43)

6.2.3 Qualifizierung: Bürgerbegehren

Eine Woche nach dem Beschluß des Rates traten drei Bürger an die Öffentlichkeit, um mit einem Bürgerbegehren die Straßenbahnverlagerung zu verhindern. Das Begehren hatten den in Abbildung 8 wiedergegebenen Wortlaut.

Abbildung 8: Text des Bürgerbegehrens gegen die Straßenbahnverlegung

Bürgerbegehren gegen die Verlegung der Straßenbahn auf die Promenadenstraße

Mit meiner Unterschrift beantrage ich ein Bürgerbegehren über folgende Frage:

„Der Stadtrat der Stadt Neuss hat am 20. Juni 1997 beschlossen, die Straßenbahnlinie 709 auf die Promenadenstraße, die heutige Busspur von „McDonald's" bis zum Zolltor, zu verlegen. Die Baukosten werden voraussichtlich 27 bis 30 Millionen DM betragen. Soll diese unsinnige und teure Straßenbahntrasse tatsächlich gebaut werden?" (Ja/Nein)

Begründung:

Keine Verschwendung von Steuergeldern

Die Verlegung der Straßenbahn soll zwischen 27 bis 30 Millionen DM kosten. Auch wenn das Land einen Zuschuß gibt, gilt: diese Steuergelder können besser eingesetzt oder eingespart werden, denn alle öffentlichen Kassen sind leer. Die Stadt Neuss hat noch ein Haushaltsloch von 40 Millionen DM aus den vergangenen Jahren zu stopfen und im 1. Halbjahr 1997 ist ein neues Loch von über 5 Millionen DM entstanden, Woher soll das Geld kommen?

Keine Verschlechterung des Nahverkehrs

Die Busspur ist bereits heute stark belastet. Zusätzliche Straßenbahnen kann diese Straße nicht aufnehmen. Wenn nur ein einziger Falschparker oder ein Unfall die Straßenbahn aufhält, bricht der Busverkehr in ganz Neuss zusammen.

Finanzierungsvorschlag:

Dieses Bürgerbegehren fordert keine neuen Ausgaben, sondern den Verzicht auf ein teures Projekt und somit die Einsparung von Steuergeldern.

Der Presse gegenüber begründeten die Organisatoren ihr Begehren mit folgenden Worten: „Wir sind angesichts der aktuellen Haushaltslage der Stadt Neuss der Meinung, daß sich die Stadt dieses Projekt nicht leisten kann und sollte." (zit.n. NGZ 27.6.1997) Außerdem wurde kritisiert, daß 1.000 Quadratmeter Grünfläche, ein 500 Quadratmeter großer Kinderspielplatz, 57 Bäume und 75 Parkplätze wegfallen würden. Weiterhin würde der Lieferverkehr der Geschäfte entlang der neuen Linie behindert, und die Anwohner müßten Einschränkungen der Wohnqualität hinnehmen (vgl. NGZ 27.6.97; siehe auch Flugblatt der Initiative).

Bei den Organisatoren handelte es sich um ein Mitglied der Grünen, ein Mitglied der Unabhängigen Wählergemeinschaft (nicht zu verwechseln mit der Ratsfraktion „Die Unabhängigen") und ein Mitglied des BUND, die sich „aus der Bürgerinitiative gegen das Hotel an der Stadthalle (kennen). (...) (Einer von ihnen) hatte bei dem damaligen Bürgerbegehren einen Teil der logistischen Betreuung übernommen. „Wir haben damals Erfahrungen gesammelt, die wir jetzt umsetzen werden."" (NGZ 27.6.97) Nachdem die Presse über den Start des Begehrens informiert hatte, meldeten sich weitere Unterstützer.

Spätestens bis zum 19. September 1997 mußten knapp 11.000 Unterschriften gesammelt werden.

Die Ratsfraktionen reagierten weitgehend ablehnend auf das Bürgerbegehren. Für den CDU-Parteivorsitzenden „ist das Bürgerbegehren zwar ein gutes demokratisches Instrument, aber das Anliegen in der Sache unsinnig, wenn keine Alternative geboten wird". Die Initiative bezeichnete er als „Nein-Sager". (zit.n. NGZ 28.6.97) Der SPD-Parteivorsitzende räumte dem Begehren keine Erfolgsaussichten ein: „Wir sind davon überzeugt, daß wir mit dem Ratsbeschluß die Überzeugung auch des überwiegenden Teils der Bürger wiedergegeben haben." (zit.n. NGZ 28.6.97) Der Fraktionsvorsitzende der Bündnisgrünen erinnerte an den „Parteibeschluß, in der Straßenbahnfrage kein Bürgerbegehren zu starten, da es keine Aussicht auf Erfolg biete." (NGZ 28.6.97) (siehe oben). Allerdings schloß er nicht aus, „daß sich einzelne Mitglieder oder später auch die Partei an dem Begehren beteiligen könnten". (zit.n. NGZ 28.6.97) Tatsächlich hieß es nach einer Mitgliederversammlung der Grünen, die Partei werde „den Versuch unterstützen, die Umsetzung des Ratsbeschlusses zu verhindern und neben dem Bürgerbegehren auch alle parlamentarischen Möglich-

keiten ausschöpfen." (Stadtkurier 9.7.97) Einzig die Fraktion „Die Unabhängigen" begrüßte das Bürgerbegehren. Ihr Fraktionsvorsitzender zeigte sich überzeugt, daß „auch die Mehrheit der Bürger dieser von CDU und SPD favorisierten Lösung ablehnend gegenübersteht." (zit.n. NGZ 28.6.97) Der Kommentator der NGZ bezeichnete Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als „gute demokratische Rechte", wies allerdings darauf hin, „mit der Begründung, das Stadtsäckel sei leer und das Projekt zu teuer, könnten derzeit nahezu jede Planung und fast alle Ratsbeschlüsse auf dem Begehrenswege ausgehebelt werden." (NGZ 28.6.97) Angesichts der Tatsache, daß die Organisatoren den Grünen, dem BUND und der UWG angehören, stellte er die Frage, „inwieweit hier Personen mit Pilotfunktion ausgestattet wurden, um einen Versuchs- und Störballon gegen die geballte politische Kraft von CDU und SPD zu starten." (NGZ 28.6.97) Die Erfolgsaussichten des Begehrens hielt er für gering: „Noch erscheint die Initiative gegen die Verlegung der Straßenbahn eher als ein Muskelspiel einiger Personen und Gruppen, die sich auf politischer Bühne nicht genügend beachtet und gewürdigt sehen. Die Ernsthaftigkeit und die Tiefe des Anliegens, wie bei dem ersten Neusser Bürgerbegehren gegen das Stadthallen-Hotel anzutreffen war, lassen die heutigen Initiatoren noch vermissen. Sie scheinen auch logistisch und finanziell nicht in der Lage, eine solche Kampagne zum Erfolg zu führen. Finanziers unter den Parteien und Unternehmen sind jedenfalls nicht in Sicht." (NGZ 28.6.97)

In Leserbriefen wurde das Bürgerbegehren begrüßt und von Anliegern Unterstützung zugesagt (vgl. NGZ 8.7.97). Zustimmung kam auch von der nicht im Rat vertretenen FDP, die statt der Verlegung auf die Promenadenstraße die Verlegung auf die Batteriestraße am Ostrand der Innenstadt bevorzugte (vgl. NGZ/WZ 9.7.97). Auch der BUND unterstützte das Begehren, denn „ein weiterer Verlust von 1000 Quadratmeter Grünfläche im Stadtgebiet und die Abholzung von über 50 Bäumen, davon allein 25 geschützte Altbäume könne (...) nicht hingenommen werden." (NGZ 16.7.97)

Kritik kam dagegen von der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der Neusser CDU. Ihr stellv. Vorsitzender, zugleich CDU-Ratsmitglied, teilte mit: „Ich habe überhaupt kein Verständnis für die ewigen Zukunftsverhinderer, die sich gegen jede Neuerung wenden. Mit diesen Leute säße die Menschheit heute noch in Höhlen." (zit.n. WZ 17.7.97) Er räumte dem Begehren keine Chancen ein, weil es keine große Unterstützung für das Begehren bis in bürgerliche Kreise hinein gebe. Auch würden sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen nicht an der Aktion beteiligen (vgl. WZ/NGZ 17.7.97).

Die Organisatoren sammelten die benötigten Unterschriften an Informationsständen und durch die Verteilung von 30.000 Flugblättern an die Hälfte aller Neusser Haushalte (vgl. NGZ 26.7. 97). Unterschriftenlisten lagen auch in Geschäftsstellen der Grünen und der Unabhängigen aus. Einmal wurden Unterschriftenlisten in Form einer Anzeige veröffentlicht (vgl. Stadtkurier 27.8.97). Die Sammlung der Unterschriften ging zügig voran. Am 9. Juli konnten die ersten tausend Unterschriften vermeldet werden (vgl. Stadtkurier 9.7.97), fünf Tage später zweitausend (vgl. WZ

14.7.97), am 16.7.97 2.500 (vgl. Stadtkurier 16.7.97). Vier Wochen nach Beginn der Unterschriftensammlung hatten die Organisatoren 3.500 Unterschriften zusammen (vgl. NGZ 26.7.97), am 4. August wurden 4.500 (NGZ 4.8.87) und am 9. August 5.000 (vgl. WZ/NGZ/ Stadtkurier 9.8.97) gemeldet. Am 19. August wurde von 7.000 Unterschriften (NGZ/WZ 19.8.97) und am 6. September von 9.000 (Stadtkurier 6.9.97) berichtet.

Mit spektakulären Aktionen versuchten die Organisatoren auf ihr Anliegen aufmerksam zu machen und die Bürgerinnen und Bürger zur Unterschrift zu bewegen. Am 12. Juli 1996 markierten sie auf der Promenadenstraße den Verlauf der geplanten Trassenführung (vgl. NGZ/WZ 14.7.96/Stadtkurier 16.7.97), um zu zeigen „wie eng es in diesem Kurvenbereich werden wird." (NGZ 14.7.96) Zwei Wochen später wiederholten sie die Aktion. Mit Hilfe dieser beiden Aktionen gelang es ihnen, eine Vielzahl von Unterschriften zusammen zu bekommen.

Zur Untermauerung ihres Arguments, daß die Straßenbahn auch von vielen Einzelhändlern abgelehnt werde, führten die Organisatoren zwischen dem 9.Juli und dem 15. August eine Umfrage unter 136 Inhabern bzw. Geschäftsführern von Geschäften auf dem Hauptstraßenzug durch. Dabei sprachen sich 79,41 % der Befragten gegen die Verlegung der Bahn aus, den meisten würde eine Ausdünnung genügen (vgl. Vorlage 1997, vgl. NGZ 19.8.97/WZ 20. 8.97). Über die Motive waren sich die Organisatoren durchaus im Klaren: „Natürlich bangen viele der Geschäfte um ihren Umsatz, denn die Straßenbahn bringt ihnen viele Kunden." (zit.n. WZ 20. 8.97) Deshalb seien die Organisatoren „fast überall (...) mit offenen Armen empfangen worden, nur die, die in Neuss das Sagen haben, hätten ihre Meinung verweigert." (zit.n. NGZ 19.8.97) Der „City-Treff", ein Zusammenschluß von Einzelhändlern in der Neusser Innenstadt, bezweifelte diese Befragungsergebnisse. Eine von ihm durchgeführte Blitzbefragung hätte gezeigt, daß die Kaufmannschaft froh sei, daß die Bahn verschwindet (vgl. WZ 21. 8.97). Das wiederum wurde von den Organisatoren zurückgewiesen. Sie selbst hätten vier Wochen für ihre Umfrage benötigt, der City-Treff könne in seiner Blitzumfrage nicht viele Geschäftsleute befragt haben (vgl. NGZ 23.8.97). Die Organisatoren vermuteten, daß Druck ausgeübt worden sei. Offenbar sei es für die Mitglieder des City-Treffs unmöglich, zu ihrem „Nein" zu stehen (vgl. WZ 23.8.97).

Auch Busfahrer äußerten sich auf Nachfrage durch die örtliche Presse vereinzelt negativ zu den Verlegungsplänen; sie sahen „rein praktische Schwierigkeiten. Der Busverkehr werde sich durch die Straßenbahn verlangsamen." (NGZ 20.8.97) Der Fahrgastverband „Pro Bahn" sprach sich in einer Information für die Fahrgäste gegen die Bahnverlegung aus, weil die „Straßenbahn in der Fußgängerzone nicht stört. Im Gegenteil, die Straßenbahn belebt die Einkaufszone - auch nach Geschäftsschluß." (Pro Bahn 1997:1) Außerdem sei die Maßnahme eine Verschwendung von Steuergeldern, führe zu Umsatzeinbußen bei den Geschäften und würde zu mehr Autofahrten führen.

Als sich abzeichnete, daß die Unterschriftensammlung besser vorankam als erwartet, übte der CDU-Fraktionsvorsitzende Kritik an der Begründung des Bürgerbegehrens.

Es werde „mit falschen Zahlen und Fakten" für Unterschriften geworben (NGZ 14.8.97). Tatsächlich würde die Verlegung der Bahn keine 27 Millionen DM, sondern nur 9 Millionen kosten. „Die verbleibenden 18 Millionen Mark müsse die Stadt auch ohne neue Straßenbahntrasse für erforderliche Kanalisierung und Erneuerung der Straßen aufbringen. Zudem reduziere sich der Defizit-Anteil, den die Stadt Neuss für den Öffentlichen Personen-Nahverkehr zu zahlen habe, um jährlich fast eine Million Mark. Der Grund: Die Linie U 75 wird am Bahnhof abgebunden und verkürzt somit ihre Strecke auf Neusser Stadtgebiet." (NGZ 14.8.97) Ähnliche Kritik kam vom CDU-Pressesprecher; er nannte die Begründung des Bürgerbegehrens ein „Lügengespinst" (NGZ 23.8.97). Die Organisatoren hätten „bewußt Zahlen in die Welt gesetzt, die durch nichts begründet werden." (zit.n. WZ 22.8.97) Denn die Schmutz- und Regenwasserkanalsysteme unter dem Hauptstraßenzug sowie dem Streckenverlauf der neuen Strecke müßten dringend erneuert werden. Da wäre es eine finanziell günstige Gelegenheit (...), zugleich die Straßenbahnen zu verlegen" (zit.n. WZ 23. 8.97) „Die Kosten dafür sind mit 11,8 Millionen Mark vertretbar und langfristig gut angelegt." (zit.n. NGZ 23.8.97) Die Organisatoren konterten diese Vorwürfe mit einer Analyse des dem Ratsbeschluß zugrundeliegenden Gutachtens. „Sie führten aus, daß die von den Gutachtern ermittelte Kostenhöhe von 28,65 Millionen Mark (...) nicht ausreiche. Das Gutachten selbst weise darauf hin, daß weitere Kosten noch nicht berücksichtigt seien." (WZ 5.9.97, vgl. NGZ 5.9.97) Dennoch wiederholte die CDU ihren Vorwurf, die Organisatoren seien „mit falschen Zahlen auf Unterschriften-Jagd" (NGZ 8.9. 97) Tatsächlich müsse der Neusser Steuerzahler nur 5,5 Millionen Mark aufbringen, weil alle anderen Kosten keine Folge der Straßenbahnverlegung seien bzw. durch Zuschüsse gedeckt würden (NGZ 8.9.97).

Auskunft von der Stadtverwaltung über die tatsächlich anfallenden Kosten forderte daraufhin die Fraktion „Die Unabhängigen" in einem Dringlichkeitsantrag für den Hauptausschuß am 10.9. 1997 und begründete das mit einer Diskrepanz zwischen den von der CDU genannten Zahlen und den Aussagen in früheren Beratungsunterlagen. Obwohl die anderen Fraktionen auf der Richtigkeit ihrer Aussagen beharrten, wurde der Antrag einstimmig angenommen (vgl. Hauptausschuß 10.9.97:11-12 NGZ/WZ 10./12.9.97).

Wenige Tage später gab der Planungsdezernent bekannt, die Verlegung der Bahntrasse würde 10,9 Millionen DM kosten, wovon 2,8 Millionen DM auf die Baukosten für die Abbindung der Linie U 75 und 8,1 Million auf den Bau der neuen Bus/Bahn-Trasse entfielen. Dazu kämen noch rund 900.000 DM für die Entfernung der Schienen aus dem Hauptstraßenzug. Alle weiteren Kosten in Höhe von 16 Mio. DM dienten der Verbesserung des städtischen Linienbussystems (vgl. NGZ/WZ/Stadtkurier 13.9.97). Im weiteren Verlauf des Verfahrens wurden diese Kosten als „Sowieso-Kosten" (d.h. Kosten, die sowieso anfallen) bezeichnet (vgl. Stadtkurier 18. 10.97).

Die Straßenbahndiskussion war auch ein Thema beim Neusser Schützenfest Ende August (vgl. WZ 1.9.97). Beim Fackelzug wurden ca. 5 Fackeln zu diesem Thema mitgeführt (mündl. Auskunft).

Am 13. September wurden 10.000 Unterschriften gemeldet (13.9.97 WZ/NGZ 15.9.97).

Die in der Ratssitzung am 20. Juni beschlossene Einwohnerversammlung zur Information über die Umgestaltung der Innenstadt fand am 18. September statt. „Alle interessierten Bürgerinnen und Bürger sind eingeladen, sich während der Bürgerversammlung in der Stadthalle mit den Plänen für die neue Innenstadt vertraut zu machen." (Stadtkurier 17.9.97) Zu diesem Zweck war schon zuvor an alle Haushalte eine Informationsschrift „Die neue Innenstadt" verteilt worden, während der Veranstaltung wurde anhand von Plänen und einer Videopräsentation auch über die Pläne zur Verlagerung der Straßenbahn informiert (vgl. Stadtkurier 17.9.97). An der Veranstaltung nahmen zwischen 100 (WZ 20.9.97) und 200 (Stadtkurier 20.9.) Interessierte teil, unter ihnen viele „Insider aus der Politik" (WZ 20.9.97). Nachdem zunächst ein Verkehrs- und ein Landschaftsplaner die geplanten Maßnahmen zur Verschönerung der Innenstadt dargestellt und die Vertreter der vier Ratsfraktionen ihre Positionen dargelegt hatten, äußerten die anwesenden Besucherinnen und Besucher ihre Ablehnung oder Zustimmung (vgl. WZ 20.9.97). Die Organisatoren beteiligten sich nicht an der Diskussion, denn es „war klar, daß die erste Hürde überwunden" (Stadtkurier 20.9.97), d.h. die nötige Zahl der Unterschriften erreicht war. Die dreiminütige Videopräsentation wurde später auch in den Schaufenstern von sieben Kaufhäusern bzw. Geschäften gezeigt (vgl. Stadtkurier 17.9.97).

6.2.4 Parlamentarische Interaktion

In der Ratssitzung am 19. September wurden dem Bürgermeister 14.910 Unterschriften überreicht, von denen 13.570 von den Organisatoren und 1.340 von der Ratsfraktion „Die Unabhängigen" gesammelt worden waren (vgl NGZ/WZ 20.9.97); weitere 100 Unterschriften wurden bis zum 22.9. nachgereicht (WZ 23.9.97).

Bereits zwei Tage später wurden Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens geäußert. Einerseits wurde die Einhaltung der Frist in Frage gestellt: „Nur wenn die Ratsentscheidung vom 20. Juni ein Grundsatzbeschluß war, kann auch mit einem Bürgerbegehren dagegen angegangen werden. Abgewogen werden muß dabei, ob nicht der Beschluß des Stadtrates im Herbst 1996 die geforderte Grundsatzentscheidung darstellt." (CDU-Fraktionsvorsitzender, zit.n. NGZ 23.9.97) Zum anderen wurde mit Blick auf den Ausschließungstatbestand Nr. 5 des § 26 Abs.5 GO NW, demzufolge Beschlüsse, die ein Planfeststellungsverfahren betreffen, nicht angegriffen werden können, festgestellt, wenn die Grundsatzentscheidung bereits im Herbst 1996 gefallen sei, „beträfe die Juni-Entscheidung des Rates nur formalisierte Planverfahren, das mit dem Bürgerbegehren und -entscheid nicht anfechtbar wäre." (CDU-Fraktionsvorsitzender, zit.n. NGZ 23.9.97) Sicherheitshalber wurde die Verwaltung aufgefordert, die Kommunalaufsicht einzuschalten (vgl. NGZ 23.9.97). In einem Schreiben an den SPD-Fraktionsvorsitzenden nahm der rechtspolitische Sprecher der SPD-Landtagsfraktion zu beiden Fragen Stellung: „Der Vorwurf des Bürgerbegehrens, mit der Verlegung der Straßenbahntrasse würden Steuergelder unnütz

verschwendet, wäre im Rahmen der rechtlichen Prüfung im Planfeststellungsverfahren völlig ohne Belang. In diesem Verfahren könnten Bürger oder eine Bürgerinitiative nur die Verletzung eigener Rechte geltend machen. Die Verwendung von Haushaltsmitteln für eine Investition ist dagegen eine politische Entscheidung, betrifft daher nicht die in einem Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigenden Bürgerbelange. (...) Im Ergebnis ist daher festzuhalten, daß die im Bürgerbegehren vorgelegte Frage zulässig ist, da sie nicht das Wie der Planfeststellung, sondern die Grundsatzfrage nach der Durchführung des Verfahrens überhaupt stellt und dies ausschließlich aus Gründen, die im Planfeststellungsverfahren nicht geprüft werden können." (Schreiben vom 9.10.1997) Zur Frage nach der Verfristung stellt er fest, „daß sich eine Konkretisierung des finanziellen Aufwandes, der vom Bürgerbegehren für unvertretbar angesehen wird, erst auf der Basis einer groben Trassenplanung ermitteln ließ und sich wohl nicht aus dem Grundsatzbeschluß ableiten läßt. Letztlich wird man aber auch die zwischenzeitlich dramatisch verschlechterte Haushaltslage der Stadt berücksichtigen müssen, was auch dagegen spricht, einem alten Ratsbeschluß Ewigkeitsgarantie gegen einen Bürgerentscheid zu geben." (Schreiben vom 9.10.1997, vgl. auch Stadtkurier 18.10.1997)

Im Falle einer Zulässigkeit des Begehrens wollten CDU und SPD einen Bürgerentscheid durchführen lassen, während die Bündnisgrünen für einen Beitritt des Rates plädierten: „Einen so großen Widerspruch gegen die Ratsentscheidung hatte ich nicht erwartet. Das Anliegen so vieler Bürger verdient es, unterstützt zu werden." (zit.n. NGZ 23.9.97)

Die Prüfung der eingereichten Unterschriften erfolgte durch 17 städtische Mitarbeiter, die in zwei Schichten kontrollierten, ob alle Unterzeichner Neusser Bürgerinnen und Bürger waren und es keine Doppelunterzeichnungen gab (vgl. WZ 23.9.97). Von den 14.922 abgegebenen Unterschriften wurden 12.778 als gültig anerkannt, notwendig gewesen wären 11.195 (vgl. WZ 1.10. 97).

Zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens beantragten „Die Unabhängigen" eine Sondersitzung des Rates, da die nächste turnusmäßige Sitzung erst am 7.11.97 stattgefunden hätte (vgl. NGZ 1.10.97, Ratseinladung 20.10.97:4-5). Dem widersprachen die Bündnisgrünen, die den Unabhängigen im Übrigen vorwarfen, sich an die Spitze des Bürgerbegehrens zu stellen, obwohl sie gegen den Verbleib der Straßenbahn im Hauptstraßenzug seien (vgl. WZ 2.10.97). Die Bündnisgrünen selbst beschlossen auf einer Mitgliederversammlung einstimmig, „die erfolgreiche Umsetzung eines Bürgerentscheids voll (zu) unterstützen" (WZ 2.10.97).

Die Durchführung des Bürgerentscheid sollte nach dem Willen der Grünen wie bei einer Kommunalwahl erfolgen, d.h. es sollte „insbesondere die Zulassung der Briefwahl, die Öffnung aller Neusser Wahllokale und die Durchführung des Entscheides an einem Sonntag" (NGZ 11. 10.97, vgl. Ratseinladung 20.10.97: 5/1) ermöglicht werden. Eine ähnliche Forderung stellten auch die Unabhängigen auf (vgl. NGZ 15.10.97); wenig später schlossen sich ein SPD-Ortsverein (vgl. NGZ 16.10.97) und die SPD-Ratsfraktion (vgl. NGZ 17.10.97) an. Die SPD-Fraktion forderte darüber hinaus den Erlaß einer Satzung über das Verfahren bei der Durchführung von Bürgerentscheiden gemäß einer Mustersatzung des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes (vgl. NGZ 17.10.97).

Am 15.10.1997 wurde bekannt, daß die Verwaltung keine juristischen Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens geltend machte. Es sollte keine Briefabstimmung und nur eine geringe Zahl von Abstimmungslokalen geben (vgl. NGZ/WZ 15.10.97). Daraufhin verteilten die Organisatoren des Bürgerbegehrens 6000 Postkarten, mit denen faire Abstimmungsbedingungen gefordert wurden (vgl. WZ 17.10.97/WZ 20.10.). Auch in Leserbriefen wurde Kritik an dem vorgesehenen Verfahren geäußert (vgl. NGZ 17.10. 97).

Die beantragte Ratssitzung fand am 20. Oktober 1997 statt.

In ihrer Beschlußvorlage erkannte die Verwaltung die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens an (vgl. zum Folgenden Ratseinladung 20.10.1997:5/3-5/8). Sie stellte fest, daß das Begehren alle formalen Voraussetzungen erfüllte und mit 12.778 Unterschriften das erforderliche Quorum überschritten war. Sodann ging sie der Frage nach, ob das Begehren fristgerecht eingereicht worden war. Dazu stellte sie zunächst fest, daß der Beschluß vom 20.6.1997 ein selbständig angreifbarer Ratsbeschluß war, gegen den sich das Begehren allein schon von seinem Wortlaut nach richtete. Aus den Formulierungen aller früheren Ratsbeschlüsse (etwa, die Verwaltung wird beauftragt, „eine Alternativtrasse (...) vorzubereiten" [8.11.96]) lasse sich herauslesen, „daß die endgültige Entscheidung über die Trassenführung der Straßenbahn jedoch eben noch vorbehalten war, und erst mit dem Ratsbeschluß vom 20.6.1997 getroffen worden ist." (5/5) Da es sich hierbei um keinen bekanntmachungspflichtigen Ratsbeschluß handelte, sei das Begehren fristgemäß innerhalb von drei Monaten eingereicht. Die Prüfung der materiellen Zulässigkeit erstreckte sich auf die Frage, ob das Begehren unter den Ausschließungstatbestand Nr. 5 des § 26 GONW (ein Bürgerbegehren ist unzulässig in „Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens [...] zu entscheiden sind") falle. Der Wortlaut sei insofern zweifelhaft, als die Formulierung „im Rahmen" unklar lasse, ob nur Angelegenheiten eines bereits laufenden Planfeststellungsverfahrens gemeint seien oder auch der Beschluß, ein Planfeststellungsverfahren einzuleiten. Rechtsprechung gebe es zu dieser Frage bisher nicht. Es wurde jedoch aus einer Entscheidung des OVG Münster zur Errichtung eines Gesamtschulstandortes die Zulässigkeit des Straßenbahn-Begehrens abgeleitet: „Denn das OVG Münster hat ausgeführt, daß der dort angegriffene Beschluß ohne eine Öffentlichkeitsbeteiligung zustande gekommen ist und deshalb keine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 5 Ziff. 5 GO NW gegeben sei. Dies trifft auf den Ratsbeschluß vom 20.6.1997 entsprechend ebenfalls zu." (5/7) Deshalb wurde „insbesondere im Hinblick auf die Tendenz in der Rechtsprechung davon ausgegangen (...), daß das Bürgerbegehren zulässig ist." (5/7) Dies sei auch von der Kommunalaufsicht - dem Kreis Neuss - so gesehen worden.

Angesichts der Stellungnahme der Verwaltung war die Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in der Ratsdebatte nicht strittig. Alle Fraktionen schlossen sich der Verwaltungsmeinung an, wobei der CDU-Fraktionsvorsitzende dies tat „auch aus den Erfahrungen, die wir mit dem ersten Bürgerbegehren zum Hotel an der Stadthalle

gemacht haben. Wäre die CDU-Fraktion damals dem von außen eingekauften professoralen Rechtsrat gefolgt und hätte das Bürgerbegehren für unzulässig erachtet, dann wäre ein langer, bis heute noch nicht entschiedener Rechtstreit die unausweichliche Folge gewesen. Das Hotel stünde bis heute noch nicht." (Rat 20. 10.97:9) Im Übrigen würde nur durch einen Bürgerentscheid „erreicht, daß die politische Zielsetzung erkennbar bleibt und nicht durch juristischen Hick-Hack bis zur Unkenntlichkeit entstellt wird." (Rat 20.10.97:10) Dementsprechend wurde die Zulässigkeit einstimmig festgestellt (vgl. Rat 20.10.97:5).

CDU und SPD machten in ihren Wortbeiträgen deutlich, daß sie ihre damalige Entscheidung zur Straßenbahn-Verlegung immer noch richtig fanden und beschlossen daher, gegen die Stimmen von Bündnisgrünen und Unabhängigen, dem Begehren nicht zu entsprechen (vgl. Rat 20.10.97:5).

Eine ausführliche Diskussion entbrannte zu der Frage nach dem Abstimmungsverfahren. Hier schlug sich die SPD-Fraktion auf die Seite der anderen Oppositionsfraktionen. Wie schon beim Begehren über das Stadthallen-Hotel sah die Verwaltung keine Briefwahl vor und wollte die Zahl der Abstimmungslokale auf eins pro Wahlkreis reduzieren. Während sie hierin von der CDU-Fraktion unterstützt wurde, forderten die anderen Fraktionen dieselben Abstimmungsbedingungen wie bei einer Kommunalwahl. Der CDU-Fraktionsvorsitzende begründete die restriktive Haltung seiner Fraktion mit Unterschieden zwischen allgemeinen Wahlen und Abstimmungen zu bestimmten Sachfragen: „Da allgemeine Wahlen in der repräsentativen Demokratie den Gewählten über Jahre hin legitimieren, eine Vielzahl von Abstimmungen eigenverantwortlich für den Bürger durchzuführen, hat eine solche Wahl eine wesentlich dichtere Qualität als die einzelne Abstimmung dies haben kann. (...) Es liegt also eine Entscheidung vor, die von gewählten Stadtverordneten getroffen worden ist. Der Bürger hat also seinen Abgeordneten zu dieser Entscheidung legitimiert. Wenn er mit dieser Entscheidung einverstanden ist, braucht er folglich nichts mehr zu tun. Er muß also auch nicht, um seine demokratischen Pflichten zu erfüllen, an dem Abstimmungsvorgang beim Bürgerentscheid teilnehmen. (...) Wer zum Bürgerbegehren also schweigt, stimmt der Entscheidung des von ihm gewählten Stadtverordneten zu." (Rat 20.10.97:11) Deshalb könne es auch weniger Abstimmungslokale geben und sei eine Briefabstimmung nicht nötig. „Wir gehen im übrigen davon aus, daß privat organisierte Fahrdienste Menschen in besonderen Lebenslagen helfen können, an der Abstimmung teilzunehmen." (Rat 20.10.97:11) Der SPD-Fraktionsvorsitzende widersprach mit den Worten: „Zwar sind Kommunalwahl und Bürgerentscheid nicht in allen Einzelheiten identisch, aber identisch ist, daß der Bürger in Wahl und Entscheid die Möglichkeit hat, seine Meinung zu artikulieren und uns seine Meinung zu sagen. Bei der Wahl geht es um Personen und Programme, beim Entscheid um eine Sachfrage. Wenn aber das demokratische Grundanliegen identisch ist, dann müssen aber auch die Modalitäten der Willensbekundung identisch oder zumindest vergleichbar sein." (Rat 20.10.97:13) Er kündigte an, in einer der nächsten Ratssitzungen den Erlaß einer Ortssatzung zur Durchführung von

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mit den Eckpunkten „Briefwahl" und „keine Reduzierung der Wahllokale" zu beantragen (vgl. Rat 20.10.97:14)[6] Der Fraktionsvorsitzende der Grünen begründete die Forderung nach Abstimmungsmodalitäten wie bei einer Kommunalwahl mit dem Hinweis auf Artikel 20 Abs.2 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt.") und Artikel 38 GG („Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden."). „Wenn Sie nun die Briefwahl ausschließen und die Zahl der Wahllokale verringern, machen Sie einem nicht unerheblichen Teil der Bürgerinnen und Bürger die Beteiligung an einem Bürgerentscheid unmöglich. (...) Sie verstoßen damit eindeutig gegen das Grundgesetz und verhalten sich in höchstem Maße undemokratisch." (Rat 20.10.97:17) Er warf der CDU vor: „In vorgetäuschter Akzeptanz des Bürgerwillens lassen Sie einen Bürgerentscheid zu, wohl wissend, daß er unter den von Ihnen gesetzten schwersten Bedingungen kaum zu einem Erfolg geführt werden kann." (Rat 20.10.97:16) Die CDU blieb jedoch bei ihrer Haltung; mit einer Ausnahme stimmte sie geschlossen gegen die Möglichkeit einer Abstimmung per Brief (vgl. Rat 20.10.97:6).

Etwas anders entwickelte sich die Diskussion zur Frage der Anzahl der Abstimmungslokale. Nachdem mehrfach darauf hingewiesen worden war, daß - insbesondere in den Randbereichen der Stadt - manche Wahlkreise räumlich voneinander getrennte Stadtteile umfassen, was außergewöhnlich lange Wege für die Abstimmenden bedeute (vgl. Rat 20.10.97: 20, 23-24), wurde in einer etwas unübersichtlichen Situation mit 30 zu 29 Stimmen beschlossen, „zur Vermeidung von Härtefällen" 10 weitere Abstimmungslokale einzurichten (Rat 20.10.97:5), so daß es insgesamt 40 Abstimmungslokale gab.

Weitere Aspekte der Ratsdebatte drehten sich um die Abstimmungsfrage und einen Zuschuß für die Organisatoren des Bürgerbegehrens.

Der Bürgermeister zeigte sich unzufrieden über die Formulierung der Abstimmungsfrage, weil „mit einer solch provokativen Fragestellung die Entscheidung des Rates bewertet werde." (Rat 20. 10.97:19) Aus diesem Grund beantragte er, „eine Sachinformation zur Art und Durchführung der Verlegung der Straßenbahntrasse zu erstellen und diese der Abstimmungsbenachrichtigung beizulegen." (Rat 20.10.97:19) Während CDU und SPD diese Idee unterstützten, lehnten die anderen Fraktionen sie ab. Die Bündnisgrünen erklärten, daß die Verwaltung in der Vergangenheit genügend Informationen verteilt hätten (vgl. Rat 20.10.97:20), der Fraktionsvorsitzende der „Unabhängigen" kündigte an, der Bürgerinitiative zu raten, mit einer einstweiligen Verfügung dagegen vorzugehen (vgl. Rat 20.10.97:22). Dennoch beschloß der Rat gegen sieben Stimmen eine schriftliche Sachinformation an alle Ab-

---

[6] Die gleiche Forderung stellten auch die Bündnisgrünen auf, „da der heute zu behandelnde Bürgerentscheid nicht der letzte sein wird" (Rat 20.10. 97:17). Der entsprechende Antrag der SPD-Fraktion wurde in der Ratssitzung am 19. Juni 1998 mit Stimmen aus den Reihen der CDU angenommen (vgl. Rat 19.6.1998:11).

stimmungsberechtigten zu versenden. Über den genauen Wortlaut sollte der Hauptausschuß beraten.

Abgelehnt wurde mit sechs Ja-Stimmen und einer Enthaltung der Antrag der Bündnisgrünen, den Vertretern des Bürgerbegehrens einen „Zuschuß zum Geschäftsbedarf, ähnlich dem Zuschuß, den auch die im Rat vertretenen Fraktionen erhalten" in Höhe von 5.000 DM zu gewähren, zweckgebunden „für Maßnahmen, die der Information der Bevölkerung über den anstehenden Bürgerentscheid" dienen (Rat 20.10.97:6-7).

Die Lokalpresse stellte die Frage nach dem Sinn eines Bürgerentscheids: „zu welchem Erfolg kann der Bürgerentscheid führen? Die Tram könnte nicht über die Promenadenstraße geführt werden, das wäre die einzige greifbare Entscheidung. Gewonnen wäre damit nichts, mit Ausnahme für die Anlieger, die Lärmbelästigungen befürchten. Doch wo die Bahn dann künftig ihren Weg durch die Stadt nehmen könnte, bleibt offen. (...) Die Stadt Neuss und ihre City kommt durch diesen Entscheid, sollte ihm Erfolg beschieden sein, keinen Schritt weiter. Es wäre ein demokratisch legitimierter Rückschritt." (NGZ 21.10.1997) Weiter wurde eine grundsätzliche Gefahr gesehen: „Das Bürgerbegehren und der -entscheid können sich zu einem Gegeninstrument zu demokratisch legitimierten Ratsentscheidungen entwickeln. Der Ausnahmecharakter, den der Gesetzgeber diesem demokratischen Instrument zugebilligt hat, könnte verloren gehen, wenn mit dem Argument der Steuerverschwendung letztlich nahezu jede Ratsentscheidung mit einem schlichten Nein ausgehebelt werden kann. Bürgerbegehren und -entscheid könnten zum Routine-Vorgang von prinzipiellen Nein-Sagern, zu einer reinen Ratsblockade verkommen." (NGZ 21.10.1997)

6.2.5 Öffentliche Meinungsbildung und Abstimmungskampf

Nachdem der Abstimmungstermin feststand, wurde die Formulierung der „Sachinformation", die mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickt werden sollte, zum Streitgegenstand zwischen den Fraktionen. In der Hauptausschußsitzung am 29.10.1997 wurde zunächst die Frage, ob ein solches Papier überhaupt rechtlich zulässig sei, von der Verwaltung unter Hinweis auf eine Stellungnahme der Kommunalaufsicht bejaht. Sodann wurde ein Entwurf der Verwaltung „Satz/Absatz für Satz/Absatz" (Hauptausschuß 29.10. 97:8) abgestimmt. Während die Bündnisgrünen das Papier im Vorfeld der Sitzung bereits als „Unverschämtheit, das einseitig die Vorzüge der Verlegung anpreise" (WZ 29.10.1997) bezeichnet hatten, handelte es sich nach Ansicht des Fraktionsvorsitzenden der Unabhängigen bei dem „vorliegenden Pamphlet (...) nicht um eine Sachinformation, sondern um eine einseitige Stellungnahme mit falschen Zahlen" (Hauptausschuß 29.10.97:7). Folgerichtig lehnten Grüne und Unabhängige einzelne Formulierungen insbesondere zu den Kosten der Straßenbahnverlegung und schließlich das Informationsblatt in seiner Gesamtheit ab (vgl. Hauptausschuß 29.10.97:13, NGZ 30.10.97/WZ 31.10.97). In der schließlich beschlossenen Fassung, die gegenüber dem Verwaltungsentwurf durch Anträge aus

der CDU-Fraktion verändert wurde, hieß es u.a.: „Der Hauptstraßenzug soll, wie in vielen Städten, zu einer Fußgängerzone umgestaltet werden. (...) Voraussetzung für die Realisierung der Fußgängerzone ist die Herausnahme der Straßenbahn aus dem Hauptstraßenzug. (..) Das mit der Kostenermittlung beauftragte Ingenieur-Büro hat die Baukosten für die Verlegung der Straßenbahnlinie 709 mit ca. 8 Mio. DM sowie für die Abbindung der Straßenbahnlinie U 75 am Bahnhof mit weiteren 2,8 Mio. DM beziffert. Demgegenüber stehen jährliche Einsparungen in Höhe von 900.000 DM durch die Abbindung der Straßenbahnlinie U 75. (...) Am 20.06.1997 hat der Rat der Stadt Neuss mit den Stimmen aller CDU- und SPD-Stadtverordneten dieser Planung zugestimmt. Hiergegen wendet sich das Bürgerbegehren. Der Wortlaut des Bürgerbegehrens ist von der Initiative formuliert worden. (...) Die große Mehrheit des Rates hält eine durchgehende Straßenbahnführung und den Bau der Fußgängerzone für wichtig. Dies läßt sich nur mit der beschlossenen Trassenführung unter finanziell tragbaren Bedingungen erreichen." (vgl. Stadt Neuss 1997a) Unterzeichnet war das Schreiben, das zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickt wurde, vom Bürgermeister und seinen beiden Stellvertretern. Die Initiatoren des Bürgerbegehren kündigten nach Beratung mit einem Rechtsanwalt an, „wegen der zu erwartenden Kosten" nicht gegen das Informationsschreiben klagen zu wollen (WZ 31.10.97) und stellten fest: „Jeder macht sein Spielchen." (zit. n. WZ 31.10.97)

Die Befürworter der Straßenbahnverlegung mußten nun versuchen, ein Erfolg des Bürgerbegehrens zu verhindern. Der CDU-Fraktionsvorsitzende stellte fest: „Die CDU müsse (...) bis zum 14. Dezember die Konsequenzen deutlich machen, wenn die Verlegung am Bürgerentscheid scheitern sollte. „Dann werden wir dieses Thema nicht mehr aufrufen können. Eine andere Lösung ist nicht mehrheitsfähig, nachdem wir einen breiten Konsens gefunden hatten. Spricht sich die Mehrheit gegen die Promenadenstraße aus, bleibt die 709 auf dem Hauptstraßenzug.""(NGZ 28. 10.1997) Eindeutig für die Verlegung der Straßenbahnlinie traten Vertreter der Wirtschaft ein. Der Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer teilte bei einer Sitzung des CDU-Arbeitskreises Innenstadtentwicklung mit: „Die Kammer unterstützt die Bemühungen der Stadt, die Straßenbahn von Niederstraße und Büchel zu verlegen." (NGZ 15.11.97/LA 20.11.97) Der „City-Treff Neuss", ein Zusammenschluß von Einzelhändlern, verteilte im Stadtgebiet eine vierseitige Broschüre, in der dessen Vorsitzender, der Geschäftsführer und der Vorsitzende des Einzelhandelsverbandes, Inhaber und Geschäftsführer von Modegeschäften sowie der Bürgermeister, die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD und der direkt gewählte Stadtverordnete der Innenstadt für die Verlegung der Bahn warben (vgl. City-Treff Neuss 1997).

Bei einer CDU-Mitgliederversammlung gab der CDU-Fraktionsvorsitzende die Parole aus, laute Plädoyers in der Öffentlichkeit zu vermeiden. „Wer die Verlegung der Straßenbahn auf die Promenadenstraße und damit den CDU-Vorschlag unterstützen will, braucht den Bürgerentscheid am 14. Dezember nur zu ignorieren." (zit.n. NGZ 19.11.97) „Wer nicht hingeht, ist unser Mann" (WZ 19.11.97) Im Übrigen rechnete er nicht mit einem Erfolg des Entscheids: „Es müssen sich mindestens 27 700 dem Bürgerbegehren anschließen. Wer glaubt, das dies möglich ist, hat zu viel Phantasie." Die Aufforderung, der Abstimmung fernzubleiben, wurden von den Bündnisgrünen

als „merkwürdiges Demokratieverständnis" (WZ 22. 11.97) bezeichnet. Wer „zur politischen Enthaltsamkeit" auffordere, der fördere die Entpolitisierung und schaffe Politikverdrossenheit." (WZ 22.11.97, vgl. auch NGZ 24.11.97) Ein Leserbriefschreiber wies darauf hin, daß eine Nichtteilnahme am Bürgerentscheid den Ratsbeschluß stützt: „Wer nicht abstimmt, unterstützt nolens volens die vorgesehene Straßenbahnverlegung." (zit.n. NGZ 26.11.97) Der CDU-Fraktionsvorsitzende wies diese Kritik zurück, indem er zwischen einem initiierenden und einem kassierenden Bürgerentscheid unterschied: Es „ist ein Bürgerentscheid, der zu einem kommunalpolitischen Thema eine Initiative zum Inhalt hat, also einen Lösungsvorschlag erstmalig zur Abstimmung stellt, anders zu betrachten als ein Bürgerentscheid, der einen bestehenden Beschluß aufheben will, der zuvor in einem demokratischen Verfahren gefaßt worden ist." (NGZ 26.11.97) Der Ratsbeschluß müsse nicht durch einen Bürgerentscheid bestätigt werden, er könne allenfalls durch einen solchen aufgehoben werden. „Wer die Entwicklung der Innenstadt fördern will, kann es bei der bestehenden Beschlußfassung belassen. Nur derjenige, der in Kauf nimmt, daß sich im Kernbereich der Innenstadt auch über weitere Jahre hin nichts ändert, kann anders handeln." (NGZ 26.11.97) Unterstützung bekam er von einem Leserbriefschreiber, der sich auf die Fragestellung des Bürgerbegehrens bezog: „Da kein vernünftiger Bürger zu einer „unsinnigen" Trasse „ja" sagen kann, bleibt für diejenigen, die eine Herausnahme der Straßenbahn aus dem Hauptstraßenzug für sinnvoll halten, nur ein Fernbleiben bei der Abstimmung übrig." (zit.n. NGZ 28.11.97)

Die FDP sprach sich noch einmal für die Verlegung der Bahn auf die Batteriestraße oder die Abbindung beider Bahnen aus und rief zu einer regen Beteiligung am Bürgerentscheid auf (WZ 26. 11.97).

In Mitgliederzeitungen, die teilweise auch öffentlich verteilt wurden, verteidigten CDU und SPD die Straßenbahnverlegung (vgl. CDU Neuss, Ratsinformationsdienst; SPD-Neuss Intern).

Die CDU fertigte Handzettel, auf denen unter der Überschrift „Bürgerentscheid" jeweils neben einem hochgereckten Daumen zu lesen war: „Für eine fußgängerfreundliche Innenstadt", „Für eine zukunftsweisende Entwicklung unserer Innenstadt", „Für einen Straßenbahnfreien Haupstraßenzug". Darunter befand sich ein Kreuz, neben dem das Wort „Ja" stand. Gleich aufgebaut war eine Zeitungsanzeige der CDU zwei Tage vor der Abstimmung (vgl. NGZ 12.12.97).

Die Organisatoren des Bürgerentscheids versuchten, die Bevölkerung zur Teilnahme an der Abstimmung und zu einer Nein-Stimme zu bewegen. Auf Plakaten wurde unter der Überschrift „Bürgerentscheid am 14. Dezember 1997" ein Mann abgebildet, der seine leeren Hosentaschen nach außen kehrt. Daneben wurde eine Rechnung aufgemacht: „2,8 + 8,1 + 16,1 = 27,0 Mio. DM". Darunter befand sich ein Kreuz, neben dem zu lesen war: „Nein zur Verlegung der Straßenbahn auf die Promenadenstraße". (vgl. WZ 5.12.97; StadtKurier 10.12.97) Im ganzen Stadtgebiet wurden „an alle wahlberechtigten Neusser Bürgerinnen und Bürger" 50.000 Postkarten verteilt, mit denen noch einmal an die Abstimmung erinnert und die Telefonnummer eines Fahrdienstes zu den Abstimmungslokalen bekanntgegeben wurde (vgl. Postkarte; WZ 6.12.97).

„Rückenwind" (WZ 6.12.97) bekamen die Organisatoren des Bürgerbegehrens vom Bund der Steuerzahler, der in seiner Verbandszeitschrift über die Pläne zur Straßenbahnverlagerung berichtete und kritisierte, daß die Stadt die Maßnahme „preiswert rechnete" (Der Steuerzahler NNW 12/1997:7). Bemängelt wurde, daß die Ausgabe für die Verlagerung die ohnehin schon außergewöhnlich hohe Pro-Kopf-Verschuldung in Neuss erhöhen würde (vgl. auch WZ 6.12.97, NGZ 13.12.97).

Die immer wieder vom CDU-Fraktionsvorsitzenden gemachte Feststellung, es gebe zur Straßenbahnverlagerung keine Alternative, wurde von der Fraktion der „Unabhängigen" zurückgewiesen. Sie teilte mit, daß es durchaus möglich sei, die Linie 709 an der Stadthalle wenden zu lassen. Dies würde von der Rheinbahn und dem Landesverkehrsministerium zwar nicht gerne gesehen, wohl aber respektiert (vgl. NGZ 9.12.97).

In der Auseinandersetzung um die „Sowieso"-Kosten, die durch die notwendige Sanierung der Promenadenstraße anfielen, verwiesen die Organisatoren des Bürgerbegehrens auf einen Ratsbeschluß aus dem Jahre 1996, in dem diese Kosten mit maximal 4 Mio. DM beziffert wurden. Die von der Stadt genannten Zahl von 16 Mio. sei somit falsch, stattdessen würden diese Kosten allein durch die Bahnverlagerung hervorgerufen (WZ 9.12.97).

Die Rheinbahn wurde mit der Feststellung zitiert, „„wir wären zufrieden, wenn alles so bliebe wie es ist". Aber auch mit der vom Rat verabschiedeten Trassenverlegung auf die Promenadenstraße könnten die Rechtsrheinischen leben (...) Das von vielen Bürgerinnen und Bürgern bevorzugte Abbinden am Bahnhof bzw. an der Stadthalle bezeichnete (...) (sie) als die „schlechteste Lösung für uns". (NGZ 11.12.97) Das Landesverkehrsministerium wies darauf hin, daß es eine Abbindung der Bahn nicht finanziell unterstützen würde, da es sich hierbei nicht um eine Verbesserung der Nahverkehrsinfrastruktur handele (vgl. NGZ 11.12.97). Die verkehrspolitischen Sprecher der SPD- und der Grünen-Landtagsfraktion wiesen darauf hin, daß es vermutlich keine Landeszuschüsse für eine Straßenbahnverlagerung geben werde (vgl. NGZ 11.12.97, WZ 11.12.97).

Wenig Freunde machte sich schließlich der Planungssprecher der CDU, als er kurz vor dem Abstimmungstag in einem Leserbrief mit den Kritikern der Verlegungspläne ins Gericht ging und feststellte: „Ein jeder möchte nur sein eigenes Süppchen kochen. Man möge doch nur einmal die Namen mancher Leserbriefschreiber im Auge behalten."

6.2.6 Bürgerentscheid

Am Tag der Abstimmung verteilten die Organisatoren des Bürgerentscheids Handzettel, mit denen noch einmal an die Abstimmung erinnert und zur Teilnahme aufgerufen wurde. Mit Hinweisschildern wurde der Weg zu den Abstimmungslokalen

gewiesen. Die Organisatoren des Bürgerentscheids und die Bündnisgrünen boten einen Fahrdienst an (WZ 5.12.97).

Abstimmungsberechtigt waren 111.642 Bürgerinnen und Bürger, es beteiligten sich 31.103 (27,86%). Mit Nein stimmten 28.661 (25,67% aller Stimmberechtigten), mit „Ja" 2.388. Das Quorum wurde damit knapp mit 750 Stimmen überschritten, der Bürgerentscheid war erfolgreich, der Ratsbeschluß zur Verlegung der Straßenbahn aufgehoben (vgl. NGZ/WZ 15.12.97).

Die Organisatoren des Bürgerbegehrens feierten das Ergebnis als Sieg der Demokratie: „Das ist eine Demonstration Neusser Bürger gegen die etablierte Politik." (zit.n. NGZ 15.12.97) „Das ist ein demokratischer Neuanfang in dieser Stadt" (zit.n. WZ 15.12. 97). Ähnlich die Bündnisgrünen: „Das ist ein Sieg für die Demokratie. (...) Die CDU-Ära geht dem Ende entgegen." (zit.n. WZ 15.12.97) Die Unabhängigen meinten: „Trotz aller Behinderungen haben die Bürger Neuss vor einer gigantischen Fehlplanung und einem finanziellen Desaster bewahrt." (zit.n. WZ 15.12.97) Die FDP begrüßte das Ergebnis und wiederholte ihren Vorschlag, die Bahn auf die Batteriestraße zu verlegen (vgl. NGZ 16.12.97).

Der Stadtdirektor kommentierte das Abstimmungsergebnis mit den Worten: „Ich bin enttäuscht von dem Ergebnis. Ich hoffe nicht, daß sich damit die Fundamentalisten in der Stadt durchgesetzt haben" (zit.n. WZ 15.12.97). Die Verantwortung für das Ergebnis wollte er nicht übernehmen: „Das ist keine Niederlage für die Stadtverwaltung, hier hat der Bürger durch ein legitimes Recht anders entschieden als die Politik." (zit.n. NGZ 15.12.97). Im übrigen könne „der Rat nach zwei Jahren der Rat das Thema wieder aufrufen." (zit.n. NGZ 15.12.97) Der Planungsdezernent sprach von einem „schlechten Ergebnis" (zit.n. WZ 15.12.97). Für die CDU stellte deren Fraktionsvorsitzender fest: „Es ist nicht gelungen, die Kompromißlinie durchzuhalten." (zit.n. WZ 15.12.97) „Ein knappes, aber letztlich deutliches Ergebnis, das wir akzeptieren. (...) Wir (müssen) die Hintergründe, die zu den Entscheidungen führen, klarer darlegen (...). Wir müssen möglichst viele Menschen in den Entscheidungsprozeß einbinden." (zit.n. NGZ 15.12.97) Der CDU-Vorsitzende kündigte an: „Wir sollten uns intensiver um Bürgerkontakt bemühen, (...) um dann neue Lösungen zu präsentieren, wenn wir die Akzeptanz der Bevölkerung haben." (zit.n. WZ 16.12.97) Der CDU-Pressesprecher sprach von einer „Denkzettel-Abstimmung" und meinte, es müsse „in einem offenen Dialog mit allen über Alternativen diskutiert werden" (zit.n. NGZ 16.12.97). Der Bürgermeister sah in der Äußerung eines Parteifreundes, sich die Namen von Leserbriefschreibern genau anzusehen, als „mit ausschlaggebend für den Erfolg der Initiative. „Das geht gegen jeden mündigen Bürger. (...) Ich hätte mich alleine wegen dieser Aussage gegen den Straßenbahnzug ausgesprochen, weil ich mich nicht so plattmachen lassen würde." (WZ 27.12.97)

Der SPD-Fraktionsvorsitzende stellte fest: „Wir akzeptieren und respektieren das Ergebnis. Damit ist das Thema der Trassenverlegung gestorben." (zit.n. NGZ 15.12. 97) Er zog folgende Lehre aus der Abstimmungsniederlage: „Bei existentiell wichtigen Entscheidungen müssen Mittel und Wege gesucht werden, um den Bürger miteinzubeziehen." (zit.n. NGZ 16.12.97) Für den Vorsitzende des SPD-Ortsvereins Innenstadt hat der Boykottaufruf des CDU-Fraktionsvorsitzenden und die Drohung des CDU-Planungssprechers, sich die Leserbriefschreiber genau anzusehen, „die Bürger zur Abstimmung getrieben" (NGZ 16.12.97) Der SPD-Parteivorsitzende zeigte sich „nicht sehr enttäuscht." (WZ 16.12.97), denn „wir haben diesem Kompromiß nur zugestimmt, um eine komplette Abbindung, wie sie im vergangenen Jahr abzeichnete, zu verhindern." (zit. n. WZ 16.12.97)

Die Einzelhändler akzeptierten das Ergebnis und forderten neue Ansätze zur Attraktivierung der Innenstadt - „zum Beispiel die Knöllchenjäger an die Kette legen" (zit.n. NGZ 15.12.97). Im Übrigen interpretierten sie das Ergebnis dahingehend, „daß die Bürger nur gegen die Trasse auf der Promenadenstraße, nicht aber gegen die Fußgängerzone gestimmt haben." (zit.n. NGZ 15.12.97) Der Vorsitzende des City-Treffs sah die Schuld für die Abstimmungsniederlage bei den Lokalpolitikern: „Die Neusser haben aufgezeigt, daß sie nicht bereit sind, sich dem Diktat der politischen Gremien unterzuordnen, wenn für den Bürger die Argumente, die zu einer Ratsentscheidung geführt haben, nicht nachvollziehbar sind." (zit.n. NGZ 16.12.97) Die Industrie- und Handelskammer äußerte „Überraschung und große Trauer": „Damit haben wir nicht gerechnet. Wir waren darauf eingestellt, daß die Bahn herausgenommen wird." (zit.n. NGZ 16. 12.97) Die Rheinbahn reagierte „mit einem tränenden und einem lachenden Auge": „Die erstaunlich hohe Ablehnung von 92 Prozent ist zum einen ein Votum gegen die Promenadenstraße, aber sicherlich zu einem Gutteil auch eine Aussage zugunsten einer Beibehaltung im Hauptstraßenzug." (zit.n. NGZ 16.12.97) Die Lokalpresse interpretierte das Ergebnis folgendermaßen: „Die Taktik der Befürworter einer Trassen-Verlegung, das Bürgerbegehren auf „kleiner Flamme zu kochen", ist gescheitert. CDU, SPD, Verwaltung und auch die Einzelhändler haben die Tragweite des Themas und die Dynamik der Initiative schlichtweg unterschätzt." (NGZ 15.12.97)

6.2.7 Nachgeschichte

Der erfolgreiche Bürgerentscheid hat die Beschlußlage zur Verlegung der Straßenbahn unmittelbar aufgehoben. Damit wurde der Status quo erhalten. „Mit diesem Bürgerentscheid ist nur beschlossen, daß die Straßenbahn nicht auf die Promenadenstraße verlegt wird. Wie es indes in der seit mehr als zwanzig Jahren in Neuss diskutierten Straßenbahnfrage weitergehen wird, ist noch völlig unklar." (NGZ 15.12.97) Nichtsdestotrotz könnten die in der Vergangenheit diskutierten Varianten (komplette Abbindung der Bahn, Führung über die Batteriestraße, Beibehaltung des Status quo) wieder neu diskutiert werden. Allerdings kündigte der SPD-Vorsitzende an, einer Abbindung der Bahn nicht zuzustimmen: „Dann gibt es ein neues Bürgerbegehren, das die Sozialdemokraten anstrengen werden." (zit.n. NGZ 15.12.97) Die Organisatoren des Bürgerbegehrens teilten noch am Abend der Abstimmung mit, die weiteren Beratungen zur Zukunft der Straßenbahn zu begleiten: „Wir werden jetzt weiter mit den Bürgern in Kontakt bleiben und einen Vorschlag für die Linienführung

der Bahn erarbeiten, der auf möglichst breite Zustimmung stößt und ihn dann in die Politik einbringen." (zit.n. NGZ 15.12.97)

6.3 Analyse

Der weitgehend chronologischen Darstellung des Ablaufs der beiden Neusser Bürgerentscheide folgt nun ihre vergleichende Analyse auf der Grundlage der in den vorgegangenen Kapiteln herausgearbeiteten Aspekte von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dazu werden zunächst die handelnden Akteure nach ihren Interessen und Aktionsformen befragt und sodann die Begehren anhand der an anderer Stelle entwickelten Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen (vgl. 3.14) untersucht.

Bei den Neusser Fällen waren die eingangs vorgestellten Phasen (vgl. 2.6) nicht immer strikt voneinander zu trennen. Insbesondere die Phasen „Parlamentarische Meinungsbildung und Sachentscheidung" sowie „Initiierung" verliefen parallel und vielfältig ineinander verschachtelt. Die (späteren) Organisatoren des Straßenbahnbegehrens versuchten, die parlamentarische Meinungsbildung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, um dann gegen den vergeblich bekämpften Beschluß vorzugehen. Aber auch die „Parlamentarische Interaktionsphase" und die „Öffentliche Meinungsbildung" waren verwoben: mit dem Beschluß und der Festsetzung des Abstimmungstermins war die Behandlung des Themas in den Ratsgremien keineswegs beendet. Vielmehr wurde über Verfahrensfragen und Nebenaspekte gestritten, was auf die öffentliche Diskussion zurückwirkte. Diese Verschränkung der verschiedenen Phasen hatte seine Ursache nicht zuletzt darin, daß Unterstützer des Bürgergebegehrens dem Rat angehörten und diesen „Standortvorteil" dazu nutzten, den Abstimmungskampf auch mit Hilfe dieser Gremien zu führen.

6.3.1 Die Akteure, ihre Interessen und Aktionsformen

Bei beiden Neusser Bürgerbegehren standen sich Initiatoren/Organisatoren und Entscheidungsträger gegenüber, die zum größten Teil nicht nur von ihrer Funktion, sondern auch personell identisch waren. Das gilt insbesondere für die Grünen auf der einen und die Stadtverwaltung und die CDU auf der anderen Seite.

Die Akteure der beiden Begehren sind in Tabelle 13 dargestellt. Dabei wird die SPD zweimal erwähnt, weil sie beim Hotelbegehren zu den Organisatoren und beim Straßenbahnbegehren zu den Entscheidungsträgern zählte.

Tabelle 13: Akteure der Neusser Bürgerbegehren

	Hotelbegehren	Straßenbahnbegehren
Initiatoren/Organisatoren	Einzelpersonen Anlieger BUND Grüne SPD Hotellerie sonstige	Einzelpersonen Grüne „Unabhängige" sonstige
Entscheidungsträger	Verwaltung CDU Investor	Verwaltung CDU SPD Einzelhandelsverband

6.3.1.1 Initiatoren

6.3.1.1.1 Einzelpersonen/Bürgerinitiativen

Sofort nachdem die Planungen zum Hotelbau in der Öffentlichkeit bekannt wurden, regte sich bei den unmittelbaren Anliegern der Stadthalle Protest. Sie befürchteten zusätzliches Verkehrsaufkommen und schädliche Umwelteinflüsse auf den der Stadthalle benachbarten Stadtgarten. Ihre persönliche Betroffenheit war allerdings nicht so übermächtig, als daß sich viele Anlieger an den Aktivitäten der Bürgerinitiative „Stopp dem Hotelkoloß" beteiligt hätten. Tatsächlich bestand die Initiative im Wesentlichen aus den Bewohnern eines einzigen Hauses, und die am „Oberstehrenabend" organisierte Flugblattaktion wurde nur von wenigen Aktiven durchgeführt. Dennoch wird man aus der Anzahl der bereits frühzeitig gesammelten Unterschriften schließen können, daß die Initiative durchaus das Interesse der Anlieger vertrat, den Hotelbau zu verhindern, um die Idylle des Stadtgartens zu erhalten. Die Initiative „Stopp dem Hotelkoloß" verstand sich in erster Linie als unpolitischer Zusammenschluß Betroffener und nicht als politische Interessengruppe. An dem sich später bildenden Unterstützerkreis für das Bürgerbegehren, das organisatorisch von den Oppositionsparteien im Rathaus und dem BUND getragen wurde, beteiligte sich die Initiative nicht, weil sie nicht damit einverstanden war, daß sich im Wesentlichen Parteipolitiker der Angelegenheit annahmen. Mit Beginn des Bürgerbegehrens scherten die Anlieger aus dem Kampf gegen das Stadthallenhotel aus.

Das Straßenbahnbegehren ging zwar von einer Abstimmungsinitiative aus drei Einzelpersonen aus, die - verstärkt um rund zwanzig Helfer (vgl. NGZ 16.12.97; Stadt-Kurier 20.12.97) - zunächst „ohne finanzielle, logistische und personelle Unterstützung einer großen Partei auskommen" (NGZ 15.12.97) mußten. Alle drei Initiatoren gehörten jedoch solchen Organisationen an: Hauptorganisator war ein Mitglied im Vorstand der Grünen (vgl. NGZ 16.12.97), die anderen beiden Vertretungsberechtigten waren eine Angehörige des BUND und ein Mitglied der Unabhängigen

Wählergemeinschaft. Zwei der drei Organisatoren hatten bereits beim Hotelbegehren mitgewirkt und dort Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt. Über ihre Motive, das Bürgerbegehren zu initiieren, liegen keine verläßlichen Angaben vor. Nach eigener Aussage ging es ihnen - und das gilt insbesondere für die Anlieger unter den Helfern - im Wesentlichen um die Sache[7]: Verhinderung der Straßenbahnverlegung, „weil die Trassenführung über enge Straßen verkehrstechnisch unsinnig ist und zu hohe Kosten verursacht" (zit.n. NGZ 16.12.97). Auch wollte man eine Ratsentscheidung, von der man sicher war, daß sie nicht der Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung entsprach, nicht widerstandslos hinnehmen.

6.3.1.1.2 Vereine und Verbände

Nachdem das Hotelbegehren von den Grünen gestartet worden war, schloß sich die Neusser Ortsgruppe des Bundes für Umwelt und Naturschutz (BUND) den Organisatoren an und ihre Vorsitzende wurde Vertretungsberechtigte. Der BUND hatte als advokatorische Interessengruppe keine eigenen politischen Interessen, ihm ging es allein um den Erhalt des Stadtgartens. Er betonte deshalb stets die umweltpolitischen Konsequenzen des Hotelbaus: Baumfällungen, Grundwasserabsenkungen, Verkehrsaufkommen etc.

Ein unmittelbar wirtschaftliches Interesse an der Verhinderung des Stadthallenhotels hatte das „Swissotel". Bei ihm handelte es sich um ein an der Stadtgrenze Neuss/Düsseldorf gelegenes und damit nur wenige Kilometer vom Standort des Stadthallenhotels entferntes Kongreßhotel. Das Swissotel sah mit den Planungen einen direkten Konkurrenten entstehen, der insbesondere im Marktsegment der gehobenen Klasse tätig werden würde. Aber auch fünfzehn andere Neusser Hotels unterstützten den Protest. Ihre Kritik richtete sich gegen die Schaffung weiterer Hotelbetten bei Rückgang der Auslastung. Hierdurch sahen sie die bestehenden Betriebe in ihrer Existenz gefährdet und damit Arbeitsplätze in Gefahr (vgl. NGZ 27.7.95). Insbesondere kritisierten sie eine Wettbewerbsverzerrung: „Indem die Stadt dem Investor den „Traumstandort" in der Innenstadt und zudem an einem Park ermöglicht habe, greife sie „unverhältnismäßig" in den Wettbewerb ein" (WZ 27.7.95). Dennoch artikulierten das Swissotel und die anderen Hotels ihren öffentlichen Protest gegen das Dorint-Hotel erst relativ spät. „Als ´Blauäugigkeit´ bezeichnete (der stellv. Swissotel-Direktor. A.P.) (...) das Verhalten der Hotel-Betreiber, bei der öffentlichen Anhörung zur Bebauungsplan-Änderung keine Bedenken und Anregungen ein-

[7] Im persönlichen Gespräch ist geäußert worden, daß bei einem Organisator des Straßenbahnbegehrens auch persönliche Gründe in die Motivationslage hineinspielten: da er beim Hotelbegehren keine Meriten gewonnen habe und seine Partei, die Grünen, seine Leistung nicht gewürdigt hätte, habe er mit dem Straßenbahnbegehren einen Weg zur Selbstprofilierung gesucht; das wurde öffentlich dementiert: „Er strebe kein Ratsmandat um jeden Preis an." (NGZ 16.12.97)

gereicht zu haben: ´Wir haben die Situation falsch eingeschätzt. Wir konnten uns nicht vorstellen, daß ein Investor angesichts der konjunkturellen Lage in der Hoffnung einsteigt, ein Hotel wirtschaftlich erfolgreich zu betreiben.´" (NGZ 27.7.95) Der späte Protest des Swissotels hatte seinen Grund auch darin, daß sich der Generaldirektor des Hotels in der schwierigen Lage befand, als Sprecher des Hotel- und Gaststättenverbandes des Kreises Neuss einem Verband vorzustehen, in dem auch der Betreiber den Stadthallenhotels Mitglied war. Daß sich das Hotelmanagement schließlich dennoch dem Bürgerbegehren anschloß, lag nicht zuletzt daran, daß sich die Mitarbeiter des in der Vergangenheit mehrfach in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindlichen und öfter verkauften Hotels um ihre Arbeitsplätze sorgten. Sowohl der Betriebsrat als auch das Personalbüro unterstützten deshalb die Direktion in ihrem Widerstand gegen den neuen Konkurrenten, und der stellvertretende Direktor wurde zum „Verbindungsmann" zur Bürgerinitiative. Die Unterstützung des Bürgerbegehrens durch das Swissotel, bei dem wöchentlich ein Team der Geschäftsleitung über das weitere Vorgehen beriet, war vielfältig. Sie reichte von der Bereitstellung von Räumen für Treffen der Bürgerinitiative über die Freistellung von Personal für das Sammeln von Unterschriften, die Versorgung der Bauplatzbesetzer mit Lebensmitteln bis hin zur Übernahme von Druckkosten für Flugblätter und Plakate. Daneben unternahmen die Hoteliers eigene Abstimmungskampfaktivitäten, indem sie Aufkleber anfertigen ließen und Anzeigen schalteten.

Beim Straßenbahnbegehren gab es keine große und/oder finanzstarke Interessengruppe, die auf der Initiatorenseite mitarbeitete.

6.3.1.1.3 Bündnis 90/Die Grünen

Das Hotelbegehren wurde von den Grünen initiiert. Während sie anfangs eine Zustimmung zum Hotelbau an den Verkauf der Halle geknüpft hatten, machten sie sehr schnell umweltpolitische Gründe gegen das Hotel geltend. Nach dem Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung 1994 erkannten die Grünen zuerst, daß nun ein „basisdemokratisches" Instrument vorhanden war, das neue Möglichkeiten der politischen Auseinandersetzung bot. Ohne vorherige Absprache mit anderen Organisationen kündigten sie während einer Ratssitzung an, das Bürgerbegehren gegen den Hotelbau in Gang bringen zu wollen. Sie reklamierten stets diese Urheberschaft für sich und nutzen das Begehren für ihre parteipolitischen Zwecke, was sowohl von den Anliegern als auch von der Vorsitzenden des BUND als offizieller Vertreterin der Unterzeichner kritisiert wurde.

Es waren vermutlich die Erfahrungen mit dem gescheiterten Hotelbegehren, die die Grünen zunächst davon abhielten, auch das Straßenbahnbegehren zu unterstützen. Tatsächlich rechneten sie nicht mit einem Erfolg. So stellte der Fraktionsvorsitzende während einer Diskussion über die Abstimmungsmodalitäten fest: „In vorgetäuschter Akzeptanz des Bürgerwillens lassen Sie (gemeint ist die CDU, A.P.) einen Bürgerentscheid zu, wohl wissend, daß er unter den von Ihnen gesetzten schwersten Bedingungen kaum zu einem Erfolg geführt werden kann." (Rat 20.10.97:16) Die Grünen schlossen sich dem Begehren erst an, als sich abzeichnete, daß es auf eine größere Resonanz stoßen würde. Nun versuchten sie, die Organisatoren zu vereinnahmen:

„so verwundert es denn auch gar nicht, daß erneut ein Grüner (...) die Initiative ergriffen hat, diese Tatsache (gemeint ist die Erkenntnis, daß die Mehrheit der Bevölkerung für den Verbleib der Bahn im Hauptstraßenzug ist, A.P.) nun mittels eines Bürgerbegehrens deutlich werden zu lassen." (Rat 20.10.97:16)

Die Motive der Grünen waren, neben der inhaltlichen Ablehnung des Hotelbaus und der Bahnverlegung, das legitime Parteiinteresse der Verbreiterung ihrer Wählerbasis.

6.3.1.1.4 SPD

Die SPD war seit Jahrzehnten die größte Oppositionspartei in Neuss. In dieser Zeit war es ihr kaum gelungen, entscheidenden Einfluß auf die Politik der Stadt zu nehmen. Auch ihre Mitwirkung an der Verwaltung war gering: nur einer der sechs Dezernenten war SPD-Mitglied. Dennoch hatte auch die SPD ihr Wählerpotential in Neuss: zweimal konnte der Landtagswahlkreis direkt gewonnen werden. Als zweitgrößte Fraktion im Rat mußte die SPD nicht nur als Opposition Profil zeigen, sondern durch konstruktive Mitarbeit ihre „Regierungsfähigkeit" unter Beweis stellen.

So sah sie sich grundsätzlich in der Mitverantwortung für die städtischen Finanzen und unterstützte die Pläne, durch den Bau eines Hotels das Defizit der Stadthalle zu verringern. Allerdings plädierte sie dafür, die Halle vollständig an einen möglichen Investor zu verkaufen. Als das die Mehrheitsfraktion ablehnte, stimmte die SPD gegen die Planungen. Ihre Ablehnung resultierte dabei aus wirtschaftspolitischen und nicht aus umweltpolitischen Überlegungen. Allerdings gab es auch in der SPD vereinzelte Kritiker, die sich gegen jeglichen Hotelbau, egal in welcher rechtlichen Konstruktion, wandten. Die Sozialdemokraten behielten diese Position bei, bis die Grünen ein Bürgerbegehren ankündigten, das sich gegen jeglichen Hotelbau richtete. Ausgehend von der Überlegung, daß sie ihre Vorstellungen zum Verkauf der Halle nicht durchsetzen konnte, wollte die SPD nun das ganze Projekt verhindern und erklärte nach kurzem Zögern ihre Mithilfe. Die SPD unterstützte das Bürgerbegehren inner- und außerparlamentarisch. Im Rat und den Ausschüssen bemühte sie sich, den Hotelbau zu thematisieren, stellte Anträge und stimmte regelmäßig gegen das Vorhaben. Mehrfach nahm sie Akteneinsicht und wandte sich an die Kommunalaufsicht. Die Organisatoren des Bürgerbegehren wurden von ihr mit personellen und finanziellen Mitteln unterstützt, was von der Beteiligung an Informationsständen und Flugblattverteilaktionen über die Herstellung und Verbreitung eigener Werbematerialien hin zur Mitwirkung an der Besetzung des Bauplatzes nach den Baumfällungen reichte.

Ein Motiv ihrer Unterstützung des Hotelbegehrens war dabei nicht zuletzt die Hoffnung, endlich einmal in Neuss einen kommunalpolitischen Erfolg zu erringen. Der stellvertretende SPD-Vorsitzende machte das in einem Schreiben an alle Parteimitglieder deutlich: „Das Hotel an der Stadthalle ist auch ein Symbol für eine völlig verfehlte und die Interessen der Bürger mißachtende Politik der Neusser CDU, die durch eine zunehmende Arroganz der Macht gekennzeichnet ist. Der Bürgerentscheid bietet die einmalige Möglichkeit, die Politik abzumahnen und der CDU eine schmerzliche Niederlage zuzufügen." (Schreiben vom 11.8.1995)

Beim Straßenbahnbegehren befand sich die SPD auf Seiten der Entscheidungsträger (vgl.6.3.1.2.3).

6.3.1.2 Entscheidungsträger

6.3.1.2.1 Stadtverwaltung

Unter der Maßgabe der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung alter Fassung ergab sich eine politische Führungsfunktion für die Stadtverwaltung. Der vom Rat für acht Jahre gewählte hauptamtliche Stadtdirektor leitete zusammen mit den ebenfalls vom Rat gewählten Beigeordneten die Verwaltung. Aufgrund ihrer Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen war im Wesentlichen nur die Verwaltung in der Lage, Beratungsvorlagen zu erarbeiten und über den Stadtdirektor den zuständigen Gremien zur Beschlußfassung vorzulegen. Die Verwaltung stellte auf diese Weise die „Stadtregierung" dar, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - faktisch unabhängig vom Rat bestimmte, welche Themen auf der politischen Tagesordnung stunden.

So hatte die Stadtverwaltung sowohl beim Stadthallenhotel als auch bei der Straßenbahnverlegung die Federführung. Sie machte sich das Ziel der Errichtung eines Hotels zu Eigen, bereitete die konkreten Umsetzungsschritte vor und vollzog sie. Die Verwaltung führte die notwendigen Gespräche mit dem Investor und erarbeitete Beratungs- und Beschlußvorlagen - Verträge, Bebauungspläne etc. -, die in den politischen Gremien zur Abstimmung gestellt wurden. Daß ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, als sämtliche Verfahrensschritte vollzogen waren und das Bauvorhaben beginnen konnte, ein Bürgerbegehren startete, traf sie vollkommen unerwartet.

Das gilt erst recht für das Straßenbahnbegehren. Nicht nur aufgrund ihrer Funktion hatte die Verwaltung die Federführung bei den Planungen inne, sondern auch, weil der Stadtdirektor es sich schon vor längerem als persönliches Ziel gesetzt hatte, die Straßenbahnfrage zu lösen (vgl. NGZ 3.9.1993). So fertigte auch hier die Verwaltung die Planentwürfe an, ließ von Gutachtern und Planungsbüros Alternativen entwickeln und leitete den zuständigen Gremien die entsprechenden Beschlußvorlagen zu. Den mit breiter Mehrheit im Rat getroffenen Verlegungsbeschluß mußte sie als eine gute Grundlage für die weitere Arbeit empfinden. Daher räumte sie dem Bürgerbegehren insbesondere vor dem Hintergrund der beim Hotelbegehren gemachten Erfahrungen keinerlei Chancen ein.

In beiden Fällen hatte die Stadtverwaltung ein Interesse daran, daß die beschlossenen Maßnahmen baldmöglichst realisiert wurden. Vor allem aber hatte sie ein grundlegendes Interesse daran, ihre Führungsrolle in der Kommunalpolitik nicht zu verlieren. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid waren in besonderer Weise dazu angetan, diese Führungsrolle in Frage zu stellen. Bürger fochten eine aus Sicht der Verwaltung sinnvolle, von ihr wohldurchdachte und gut vorbereitete Maßnahme an. Die Verwaltung - und insbesondere der Stadtdirektor - begriffen daher die Bürgerbegehren als Kampfansagen und unternahmen alles, um Erfolge der Organisatoren zu verhindern. Zu diesem Zweck führte die Verwaltung während der laufenden Bürgerbegehren eigene Zielgruppenveranstaltungen durch und ließ Flugblätter und Informa-

tionsschriften verteilen; im Fall des Hotelbegehrens unterzeichnete sie die noch ausstehenden Verträge mit dem Investor und erteilte die Teilbaugenehmigung, um das Begehren ins Leere laufen zu lassen. Beim Straßenbahnbegehren versuchte sie durch die Hervorhebung der „Sowieso-Kosten" die Argumentation der Organisatoren zu unterlaufen.

6.3.1.2.2 CDU

Die CDU war seit Jahrzehnten die herrschende politische Kraft in Neuss. Nach langen Jahren der absoluten Mehrheit befand sie sich 1990 bis 1994 in einer „Quasi-Koalition" mit der FDP; nach 1994 hatte sie wieder die absolute Mehrheit der Ratsmandate. Diese Dominanz führte dazu, daß wichtige Schlüsselpositionen in der Verwaltung und den gesellschaftlichen Organisationen (Sport-, Schützen-, Heimatvereine etc.) mit ihren Anhängern besetzt sind. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß die Politik der Verwaltung und die Politik der CDU eng verzahnt waren und rückgekoppelt wurden. Angesichts der Tatsache, daß in Neuss sowohl der Stadtdirektor als auch vier der sechs Beigeordneten der CDU angehörten, läßt sich vermuten, daß so weitreichende Beschlußvorlagen wie die zum Stadthallenhotel und zur Verlegung der Bahntrasse in formellen und informellen Kreisen der CDU-Mehrheitsfraktion vorweg besprochen wurden. Es war daher nicht überraschend, daß die Verwaltung für ihre Vorlagen stets die Mehrheit von CDU (und FDP, solange sie im Rat vertreten war) bekam.

Ihre Dominanz im politischen und gesellschaftlichen Raum stellte die CDU jedoch vor das Problem, daß sie einerseits die Verwaltung stützen, andererseits aber auch die Interessen der von ihr repräsentierten Bevölkerungsgruppen vertreten mußte. Das galt insbesondere für die gewählten Ratsmitglieder aus dem von dem Hotelbau betroffenen Stadtteil. Diese äußerten Skepsis an dem Bauvorhaben oder begleiteten den Planungsprozeß äußerst kritisch. Insbesondere ein CDU-Ratsherr, der zugleich Präsident des größten Heimatvereins war, wies bereits frühzeitig und dann während des gesamten Beratungs- und Entscheidungsprozesses zum Hotelbau auf problematische Entwicklungen hin. In Teilbereichen gelang es ihm sich durchzusetzen, und er stimmte bei den Abstimmungen in Rat und Ausschüssen stets mit seiner Fraktion. Demgegenüber war ein anderer CDU-Ratsherr bis zu seinem Ausscheiden aus dem Rat 1994 kompromißlos gegen das Projekt, so daß er die Beschlußvorlagen ablehnte, bzw. sich nicht an der Abstimmung beteiligte; später trat er unter Hinweis auf den Hotelbau aus der CDU aus. Offenkundig gab es innerhalb der CDU-Ratsfraktion und der CDU-Parteiorganisation verschiedene kritische Stimmen zum Hotelbau. Das galt auf jeden Fall für ihre Jugendorganisation, die Junge Union. Als diese sich Mitte Juni 1995 ausdrücklich zu dem geplanten Hotelbau bekannte (vgl. NGZ 23.6.95), kommentierte das die Presse mit den Worten, die Junge Union „war über Jahre hinweg konsequent gegen ein Hotel an der Stadthalle, das sie nun seit der Vorwoche begrüßt. Wenn's um das geplante Stadthallen-Hotel geht, werden nicht nur Bäume, sondern auch Meinungen gerodet." (NGZ 27.6.95) In einem Leserbrief bezeichneten drei Mitglieder der Jungen Union diese Aussage als „so nicht korrekt". Vielmehr habe die JU einen Konsens gefunden, demzufolge sie das Projekt billige,

weil „bei einem Rückzug aus den geschlossenen Verträgen Schadenersatzansprüche und Konventionalstrafen gegen die Stadt Neuss im Raum stehen, die durch Einsparungen bei freiwilligen Leistungen, etwa in den Bereichen Soziales, Jugendförderung oder Kultur finanziert werden müßten." (NGZ 30.6.95) Dieses Dementi, das keines ist, zeigt, daß es der CDU im Ergebnis gelang, Kritiker aus den eigen Reihen zu disziplinieren.

So wie die Verwaltung wurde auch die CDU von dem Hotelbegehren überrascht. In einer Art Arbeitsteilung überließ sie es zunächst der Verwaltung, gegen die Hotelgegner argumentativ vorzugehen. Sie selbst versuchte das Bürgerbegehren zu ignorieren, weil sie davon ausging, daß das Einleitungsquorum nicht erreicht würde. Als der Neusser Lokalanzeiger Anfang 1995 SPD und CDU nach ihrer Meinung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid fragten, ohne daß es um einen konkreten Fall ging, antwortete der CDU-Fraktionsvorsitzende: „Wenn man diese Instrumente als politikfördernd bezeichnet, ist man sehr weit von der Basis entfernt, denn die erforderlichen Unterschriften kann man nicht mal so ohne weiteres einholen." (Lokalanzeiger 15.1. 1995) Als die Presse Ende März 1995 erstmals ausführlich über das Hotelbegehren informierte, hieß es: „Gelassen reagieren Sprecher der CDU-Mehrheitsfraktion auf das angekündigte Bürgerbegehren. (Der CDU-Fraktionsvorsitzende) (...) räumt dem Vorstoß nur geringe Chancen auf einen Erfolg ein." (NGZ 30.3.1995)

Diese Strategie des Totschweigens zeigte allerdings keinen Erfolg, denn die Medien berichteten ausführlich, in Ratssondersitzungen wurde die CDU zu Stellungnahmen gezwungen, und die Zahl der Unterschriften stieg stetig an. In dieser Situation versuchte die CDU weitere Unterschriftenabgaben zu verhindern, indem sie darauf hinwies, das Bürgerbegehren sei sinnlos, weil alle Verträge unterzeichnet seien und der Investor sofort bauen könne. Mehr oder weniger unverhohlen warnte die CDU ihre Anhänger vor einer Teilnahme: während einer öffentlichen Mitgliederversammlung am 10. Mai betonte der Fraktionsvorsitzende, die neue Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dürften „nicht dazu benutzt werden, die Intentionen des Gesetzes zu mißbrauchen." (zit. n. NGZ 11.5.1995)

Als nach der Baumfäll-Aktion im Stadtgarten die notwendigen Unterschriften zusammengekommen waren, erwies sich die CDU-Strategie des Ignorierens und Desinformierens als gescheitert. Jetzt versuchte die CDU mit formaljuristischen Gründen das Begehren für unzulässig zu erklären. Auf ihren Antrag hin wurde ein Rechtsgutachten erstellt, das die juristischen Argumente gegen das Begehren liefern sollte. Dieses Gutachten fiel jedoch nicht ganz so eindeutig aus, wie die CDU es erwartet hatte. In der Ratssitzung, in der das Gutachten vorgestellt wurde, waren es insbesondere drei CDU-Stadtverordnete, die insistierende Fragen an den Gutachter stellten. Offensichtlich sahen sie die Gefahr, daß die Initiatoren des Bürgerbegehrens in einem Rechtsstreit obsiegen könnten.

In dieser Situation sah die CDU als letzte Möglichkeit das Einschalten der Kommunalaufsicht. Ob sie hoffte, der ihrer Partei angehörende Oberkreisdirektor werde eine Gefälligkeitsstellungnahme abgeben, läßt sich nicht feststellen, die eindeutige Erklärung zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens traf sie jedoch überraschend. Nun

war die CDU gezwungen, das Bürgerbegehren anzuerkennen, jeden anderen Beschluß hätte der Oberkreisdirektor beanstandet. Die CDU setzte sich nun an die Spitze der Bewegung, und teilte der Öffentlichkeit mit, sie wolle unbedingt die Bürger über das Stadthallenhotel entscheiden lassen.

Angesichts der Tatsache, daß bei der Frage der Straßenbahnführung die Meinungen quer durch alle politischen Lager gingen, führte die CDU eine Beschlußfassung zur Verlegung der Trasse erst herbei, als Signale von der SPD kamen, dem zuzustimmen. Es war eine „Quasi-Große-Koalition", die mit breiter Mehrheit die Verlegung beschloß, so daß Kritiker in den eigenen Reihen verstummen mußten - und weitere Kritiker verstummen sollten: „Wir erwarten von allen anderen politischen Gruppierungen in Neuss, daß sie sich den eindeutigen Beschlüssen des Stadtrates unterordnen und an der Lösung mitarbeiten." (zit.n. NGZ 23.8.97)

Da das Straßenbahnbegehren von der SPD und zunächst auch von den Grünen nicht unterstützt wurde, ging die CDU davon aus, daß es bereits frühzeitig scheitern würde. Wie beim Hotelbegehren versuchte sie auch hier, die Initiatoren zu ignorieren. Erst als sich abzeichnete, daß die Unterschriftensammlung erfolgreich sein würde, bemühte man sich um Schadensbegrenzung. Nach dem erfolgreichen Begehren gab der CDU-Fraktionsvorsitzende die weitere Strategie bekannt: „Die CDU müsse (...) bis zum 14. Dezember die Konsequenzen deutlich machen, wenn die Verlegung am Bürgerentscheid scheitern sollte. „Dann werden wir dieses Thema nicht mehr aufrufen können. Eine andere Lösung ist nicht mehrheitsfähig, nachdem wir einen breiten Konsens gefunden hatten. Spricht sich die Mehrheit gegen die Promenadenstraße aus, bleibt die 709 auf dem Hauptstraßenzug."" (NGZ 28.10.1997) Auch den Abstimmungskampf bestritt die CDU mit einer Strategie des Totschweigens: Bei einer CDU-Mitgliederversammlung gab der CDU-Fraktionsvorsitzende die Parole aus, laute Plädoyers in der Öffentlichkeit zu vermeiden. „Wer die Verlegung der Straßenbahn auf die Promenadenstraße und damit den CDU-Vorschlag unterstützen will, braucht den Bürgerentscheid am 14. Dezember nur zu ignorieren." (zit.n. NGZ 19.11.97) Und noch deutlicher: „Wer nicht hingeht, ist unser Mann" (WZ 19.11.97). Man sah es als nicht nötig an, eine politische Auseinandersetzung zu führen: „Die CDU halte am Beschluß fest und denke nicht daran, in einer Einzelfrage einen Wahlkampf zu führen." (Stadt-Kurier 10.12.97)[8]

Tatsächlich rechnete die CDU bis zum Schluß nicht mit einem Erfolg: „Es müssen sich mindestens 27.700 dem Bürgerbegehren anschließen. Wer glaubt, das dies möglich ist, hat zu viel Phantasie." (WZ 19.11.97)

---

[8] Die Tatsache, daß die CDU das Straßenbahnbegehren weniger intensiv bekämpfte als das Hotelbegehren mag auch damit zusammenhängen, daß sie mit innerparteilichen Angelegenheiten beschäftigt war: nachdem der langjährige Bundestagsabgeordnete und Bürgermeister seinen Rückzug aus der Politik erklärt hatte (vgl. NGZ 28.7.97), mußte ein neuer Bundestagsabgeordneter und insbesondere ein Kandidat für das nun hauptamtlich zu vergebende Amt des Bürgermeisters gesucht werden.

6.3.1.2.3 SPD

Ganz anders als beim Hotelbegehren verhielt sich die SPD bei der Straßenbahnfrage. Hier gestaltete sich die innerparteiliche Willensbildung schwierig, denn es gab in ihren Reihen Kräfte, die für eine komplette Herausnahme der Bahn aus der Innenstadt votierten, Kräfte, die für die Beibehaltung des Status quo waren und Kräfte, die sich für die Verlagerung der Bahn auf die Promenadenstraße einsetzten. Zu letzteren gehörte immerhin der planungspolitische Sprecher der SPD-Ratsfraktion und Vorsitzende des Planungsausschusses, von dem ursprünglich die Idee der Verlagerung kam, so daß die Trassenführung der Straßenbahn über die Promenadenstraße nach ihm benannt wurde (vgl. NGZ 15.12.97). Die Zustimmung der SPD zur Verlegung der Trasse fiel also den einen nicht schwer und war für die anderen ein Kompromiß, mit dem einerseits der Hauptstraßenzug zur vollwertigen Fußgängerzone gemacht werden, andererseits die Bahn nicht ganz abgebunden werden mußte.

Stärker noch als in der Frage nach der Zukunft der Stadthalle sahen sich die Neusser Sozialdemokraten bei den Beratungen über die Straßenbahnverlegung in der Verantwortung für ihre Stadt. Aber die SPD konnte sich erst zu einer Zustimmung durchringen, als sie sie an Bedingungen knüpfen konnte, bei denen es sich teilweise um Selbstverständlichkeiten handelte: technische Machbarkeit der Verlegung, Finanzierbarkeit, und Erschließung neuer Stadtteile durch die Straßenbahn (vgl. Rat 20.10.97:14).

Da sie für die Verlegung der Bahntrasse gestimmt hatten, konnten die Sozialdemokraten das Bürgerbegehren nicht unterstützen. Dennoch zeigten sie Sympathien für dessen Organisatoren: „Erwähnen muß ich in diesem Zusammenhang auch, daß die Initiatoren des Bürgerbegehrens, wie die SPD, für den Erhalt der Straßenbahn kämpfen, allerdings auf unterschiedlichen Trassen. Dabei übersehen die Initiatoren hoffentlich nicht, daß auch solche Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet haben, die beide Linien abbinden und die Neusser Innenstadt straßenbahnfrei haben wollen. Daraus ergibt sich die paradoxe Situation, daß die Initiatoren des Begehrens, obgleich sie gegen einen Lösungsvorschlag zu Felde ziehen, den die SPD mitträgt, eben dieser SPD im Zentralpunkt - nämlich Erhalt der Straßenbahn in der Innenstadt - näher stehen als den Unterzeichnern, die die Straßenbahn aus der Innenstadt verbannen wollen." (SPD-Fraktionsvorsitzender, in: Rat 20.10.97:14)

In dieser Situation vermied die SPD jeden eigenen Beitrag zum Abstimmungskampf. Anders als beim Hotelbegehren wurden - außer einigen Pro-forma-Stellungnahmen - keine eigenen Aktivitäten ergriffen, so daß ihre Position kaum erkennbar war.

6.3.1.2.4 Vereine und Verbände

Nur beim Hotelbegehren wirkten die Schützenvereine mit, die eine große Bedeutung im gesellschaftlichen Leben der Stadt Neuss spielten. Neben dem Höhepunkt des Schützenwesens, das Ende August durchgeführte „Neusser Bürger-Schützenfest", fanden übers Jahr verteilt in der Stadthalle große Schützenveranstaltungen mit mehreren hundert Beteiligten statt. Die Schützen mußten befürchten, daß zunächst durch die Bauarbeiten und später durch den Betrieb des Dorint-Hotels die Schüt-

zenveranstaltungen in der Halle gefährdet bzw. verteuert würden. Hierauf wurden sie zuerst von den Anliegern hingewiesen, die vor der Halle Unterschriften gegen den Hotelbau sammelten, woraufhin 250 Schützen den Protest gegen das Hotel unterschrieben. Die Schützen waren in erster Linie daran interessiert, daß die Nutzung der Halle dauerhaft und zu zivilen Preisen möglich blieb. Dennoch bezogen sie - nicht zuletzt wegen ihres unpolitischen Charakters - nicht von sich aus gegen den Hotelbau Stellung. Nur sehr vereinzelt arbeiteten auch aktive Schützen bei den Organisatoren des Bürgerbegehrens mit. Die Schützen wirkten vielmehr aufgrund ihres latenten Protestpotentials als mächtige Akteure. Sowohl die Hotelbefürworter als auch die Hotelgegner erkannten dieses Protestpotential sehr früh. Die Verwaltung und die CDU nahmen sich der Schützen in besonderer Weise an, indem sie bei ihren Veranstaltungen Gegenflugblätter verteilen ließen, Informationsveranstaltungen durchführten und Gesprächsrunden initiierten. Das fiel ihnen leicht, da sie insbesondere zur Führung der Schützen einen exklusiven Zugang hatten: Ein Beigeordneter mit CDU-Parteibuch und eine Reihe von CDU-Ratsmitgliedern hatten dort Spitzenpositionen inne. Die Führungspersonen der Schützen waren daher relativ schnell von der Notwendigkeit des Hotelbaus zu überzeugen. Eine andere Sicht hatten teilweise die einfachen Schützen, die ihren Protest gegen den Hotelbau auch als Protest gegen ihre Führungselite verstanden. Hier setzten die Bürgerinitiative mit ihrem Fackelwettbewerb und die SPD mit ihrer Bierdeckelaktion an. Wie sehr der Hotelbau und seine möglichen Folgen die einfachen Schützen bewegte, zeigte die relativ hohe Zahl der Fackeln, die sich mit diesem Thema beschäftigte. Aufgrund ihrer eher konservativen Grundhaltung neigten die Schützen eigentlich den Entscheidungsträgern zu, nahmen diesen in der Frage des Hotelbaus jedoch eine oppositionelle Haltung ein. Sie standen somit unter einem Cross-pressure, der sie zunächst in einen Handlungsnotstand brachte. Im Verlauf des Bürgerbegehrens und des Wahlkampfs gelang es den Hotelbefürwortern, die Mehrheit der Schützen auf ihre Seite zu ziehen, nicht zuletzt, indem versprochen wurde, durch vertragliche Vereinbarungen die Nutzung der Stadthalle weiter zu ermöglichen, nach Inbetriebnahme des Hotels attraktiver als vorher zu gestalten und die Bewirtung zu zivilen Preisen sicherzustellen. Die Schützen konnten ihre Interessen - weniger aktiv als vielmehr indirekt aufgrund ihres latenten Protestpotentials - im Wesentlichen durchsetzen.

Beim Straßenbahnbegehren gab es als weitere Akteure auf der Seite der Entscheidungsträger die Neusser Einzelhändler und ihre Interessenverbände. Ihr Ziel war es, die Bahn aus dem Hauptstraßenzug zu verbannen, um das Einkaufserlebnis zu verbessern. Da der Geschäftsführer des „City-Treff" ein langjähriger CDU-Ratsherr und amtierender Kreistagsabgeordneter war, hatten die Einzelhandelsverbände einen exklusiven Zugang zur Mehrheitsfraktion. Nachdem der Verlegungsbeschluß gefaßt war, versuchten sie durch vielfältige Aktionen, Bürgerbegehren und -entscheid scheitern zu lassen. Auch die Industrie- und Handelskammer begrüßte den Beschluß zur Herausnahme der Bahn aus der zentralen Einkaufsstraße als „Bekenntnis zur Innenstadt und deutliches Signal" (Lokalanzeiger 16.1.97).

Dennoch war die Kaufmannschaft keine heterogene Gruppe. Wie die durch die Organisatoren durchgeführte Umfrage zeigte, gab es durchaus auch Widerstand gegen die Verlegung, da der Verlust derjenigen Kunden befürchtet wurde, die mit der Straßenbahn anreisten. Von deren Seite wurde die Politik der Verbandsvertreter kritisiert („Die machen doch nur Politik für die großen Kaufhäuser - wir Kleinen interessieren die ja gar nicht." [zit.n. NGZ 23.8.97]) und die Organisatoren des Bürgerbegehrens finanziell unterstützt: „Die dicksten Spenden seien von Mitgliedern des City-Ringes eingegangen, die sich dort nicht vertreten sähen." (NGZ 19.8.97)

Es bleibt festzuhalten, daß sich auf Seiten der Entscheidungsträger mit den Schützen und den Einzelhändlern Verbündete fanden, die zwar grundsätzlich, aber nicht in ihrer Gänze den Widerstand gegen die Begehren unterstützten. Es waren vor allem die Vereins- und Verbandsvorstände, die der Stadtverwaltung zur Seite standen, während die einfachen Mitglieder mit den Organisatoren sympathisierten.

6.3.1.3 Soziale Selektivität

Die Frage, ob mit Hilfe der beiden Bürgerbegehren die soziale Selektivität politischer Teilnahmeaktivitäten in Neuss aufgebrochen werden konnte, läßt sich mit einem klaren „Nein" beantworten. Einzelne Bürger, die ohne jeglichen politischen Hintergrund als Initiatoren fungierten, gab es bei beiden Bürgerbegehren nicht. Es waren die ohnehin schon Aktiven, die zum Bürgerbegehren als letztem Mittel des politischen Widerstandes griffen. Das schließt nicht aus, daß sich einzelne Bürger, die vorher nicht politisch aktiv waren, den Initiatoren anschlossen, sie blieben aber nur für die Dauer der Ereignisse dabei.

6.3.2 Erfolg und Mißerfolg

Legt man an die beiden Begehren einen engen Erfolgsbegriff an, demzufolge ein Bürgerbegehren dann erfolgreich ist, wenn es sein Ziel, wie es im Antrag formuliert ist, erreicht hat, war das Hotelbegehren erfolglos und das Straßenbahnbegehren erfolgreich. Zwar wurde in beiden Fällen die „Mehrheitshürde" klar übersprungen, beim Hotelbegehren jedoch wurde die „Quorumshürde" deutlich verfehlt. In der an anderer Stelle entwickelten Terminologie (vgl. 3.13.1) heißt das: der Hotelentscheid ist „unecht gescheitert", der Straßenbahnentscheid war „direkt erfolgreich".

Bei einem weiten Erfolgsbegriff kann für die Initiatoren und die sie unterstützenden Parteien ein Bürgerbegehren auch im Fall der Niederlage erfolgreich sein, wenn es ihnen gelingt, politischen Nutzen aus den Vorgängen zu ziehen.

Dies kann in jedem Fall für die Grünen angenommen werden, die sich als die eigentliche Opposition des Hotelbaus und - nach einigem Zögern - der Straßenbahnverlegung erwiesen. In beiden Fällen konnten sie ihre Tauglichkeit als Oppositionspartei beweisen. Allerdings erscheint es unwahrscheinlich, daß sich daraus wahlpolitisches Kapital schlagen läßt, da die Kommunalwahl erst zwei Jahre nach dem Bürgerentscheid von 1977 stattfinden wird, so daß die Erinnerung daran stark verblaßt

sein dürfte. Die Wahlentscheidung wird dann von anderen Faktoren überlagert werden.

Die SPD gehörte bei beiden Bürgerbegehren zu den Verlierern. Trotz ihrer Unterstützung des Hotelbegehrens konnte sie den Hotelbau nicht verhindern, dagegen wurde die von ihr mitbeschlossene Straßenbahnverlegung durch einen Bürgerentscheid gestoppt. Es ist daher noch weniger als bei den Grünen zu erwarten, daß sie aus ihrer Teilnahme am Hotelbegehren politischen Gewinn schlagen kann. Während es ihr mit dem Hotelbegehren teilweise gelingen konnte, die CDU und die CDU-dominierte Stadtverwaltung in Bedrängnis zu bringen, wurde dieses Kapital durch ihre Zustimmung zur Straßenbahnverlegung wieder verspielt. Insgesamt ist es der SPD auf diese Weise nicht gelungen, die CDU in Neuss langfristig zu schwächen. Die dargestellte Verflechtung der CDU mit den gesellschaftlichen Gruppen konnte durch das Hotelbegehren nicht aufgebrochen werden. Aber auch hier gilt, daß sich das Wahlverhalten der Neusserinnen und Neusser bei der nächsten Kommunalwahl kaum an der Haltung der SPD zu den Bürgerbegehren orientieren wird. Während sich die Grünen von den Bürgerentscheiden nichts erhoffen dürfen, braucht die SPD von ihnen nichts zu fürchten.[9]

Im weitesten Sinne erfolgreich war das Straßenbahnbegehren dagegen für die Vertretungsberechtigten. Nicht nur, daß sie in der Sache einen Abstimmungssieg verbuchen konnten, zwei von ihnen machten auch politisch Karriere, indem sie zu Ratskandidaten der Grünen wurden, eine von ihnen gar als Spitzenkandidatin.

6.3.3 Erfolgsbedingungen

Die Frage, warum der Hotel-Entscheid scheiterte, während der Straßenbahnentscheid erfolgreich war, kann nicht mit letzter Sicherheit beantwortet werden, zumal Individualdaten zum Abstimmungsverhalten der Bürger fehlen. Dennoch können einige plausible Erklärungen formuliert werden, die an die an anderer Stelle entfalteten Erfolgsbedingungen (vgl. 3.14) anschließen.

6.3.3.1 Prozedurale Aspekte

Die prozeduralen Aspekte stellten für beide Bürgerbegehren keine unüberwindbaren Hindernisse dar. Trotz verschiedener Schwierigkeiten, die aus den Vorgaben der Gemeindeordnung resultierten, konnten die Begehren die Phase des Bürgerentscheids erreichen, und das Straßenbahnbegehren auch die dort vorhandene Hürde überschreiten.

[9] Die Kommunalwahl am 12. September 1999 brachte folgendes Wahlergebnis: CDU 56,5%, SPD 26,6%, Grüne 5,9%, Unabhängige 4,8%, FDP 4,6% (vgl. NGZ 13.9.1999).

Beide Neusser Bürgerbegehren waren kassierende Begehren[10], die kommunalpolitische Sachfragen zum Gegenstand hatten. Sie wandten sich gegen vom Neusser Stadtrat beschlossene Maßnahmen: im einen Fall den Verkauf eines Grundstücks zum Zwecke eines Hotelbaus, im anderen Fall die Verlegung einer Straßenbahntrasse. Beide Bürgerbegehren waren zweifellos auf den Erhalt des Status quo gerichtet.

Eine eindeutige Zuordnung der Bürgerbegehren zu bestimmten Politikfeldern ist nicht möglich. Das Hotelbegehren verwies in seiner Begründung auf umwelt-, verkehrs- und wirtschaftspolitische Gründe gegen den Hotelbau. Während der BUND die Zerstörung des Stadtgartens und massive Verkehrsprobleme befürchtete, wandten sich die Hoteliers in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen gegen das Bauvorhaben. Beim Straßenbahnbegehren wurden sowohl verkehrs- als auch finanzpolitische Gründe gegen die Bahnverlegung geltend gemacht.

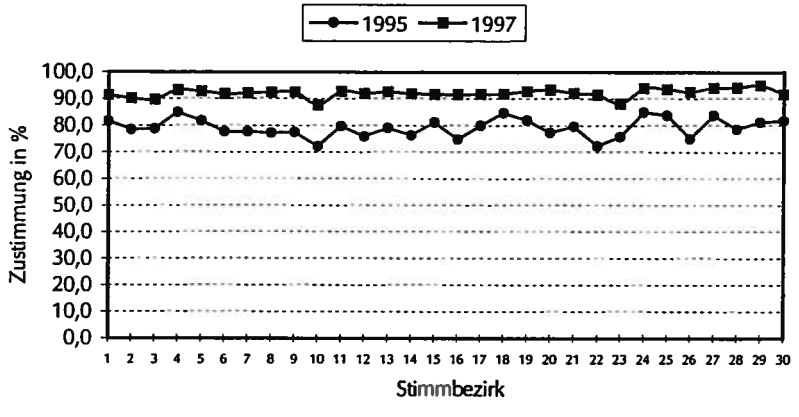
Vertretungsberechtigte waren beim ersten Begehren die Vorsitzende des BUND und beim zweiten Begehren je ein Mitglied des BUND, der Grünen und der Unabhängigen Wählergemeinschaft. Die Tatsache, daß beim Hotelbegehren die Vertretungsberechtigte nicht als solche bezeichnet wurde, sondern als „verantwortlich im Sinne des Pressegesetzes" auf den Unterschriftenlisten vermerkt war, diente der Ratsmehrheit u.a. als Begründung dafür, einen unabhängigen Gutachter einzuschalten. Dieser bestätigte, daß die gewählte Formulierung „mit dem Vertretungsrecht im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts, das sich nach § 17 des Verwaltungsverfahrensgesetzes richtet, nicht identisch ist" (Rat 10.6.95:9), leitete daraus jedoch keine Unzulässigkeit des Begehrens ab.

Mit der Benennung der BUND-Vorsitzenden machten die sich im Wesentlichen aus Parteivertretern rekrutierenden Organisatoren des Hotelbegehrens eine politisch neutrale Person zum Aushängeschild. Beim Straßenbahnbegehren bestand diese Notwendigkeit nicht, da die Organisatoren zunächst ohne jegliche Parteienunterstützung tätig wurden. Beobachtungen während der Unterschriftensammlungen zeigten, daß die Benennung von Personen, die nicht als stadtbekannte Parteimitglieder parteipolitischer Interessen verdächtig waren, die Unterschriftensammlung erleichterte. Zwar war dem interessierten Bürger durchaus bewußt, wer die jeweiligen Bürgerbegehren unterstützte, dennoch hätte vermutlich mancher nicht unterschrieben, wenn er dabei das Gefühl gehabt hätte, eine bestimmte Partei zu unterstützen. So leisteten auch Anhänger der Mehrheitsfraktion ihre Unterschrift, um ihren Protest gegen eine bestimmte Entscheidung auszudrücken, ohne gleich gegen ihre parteipolitischen Präferenz zu handeln.

[10] Anderer Ansicht war nur das städtische Rechtsamt, das das Hotelbegehren für ein initiierendes Bürgerbegehren hielt, welches an keinerlei Fristen gebunden sei (Rat 19.5.95:23); diese Sichtweise wurde jedoch weder von den Gutachtern noch der Kommunalaufsicht und den Organisatoren geteilt.

Die Fragestellungen der beiden Bürgerbegehren unterschieden sich - unabhängig vom Inhalt - in ihren Formulierungen: während beim ersten Begehren die „richtige" Antwort im Sinne der Organisatoren „Ja" lautete, mußte beim zweiten Begehren „Nein" angekreuzt werden. Beim Hotelbegehren wurde - ganz im Sinne der Kommentierung der Gemeindeordnung - eine Formulierung gewählt, die wie ein Ratsbeschluß lautete und daher keine Frage im grammatikalischen Sinne, sondern eine Aussage war. Zulässig, darauf wies der von der Stadt beauftragte Gutachter ausdrücklich hin, wären jedoch auch andere Formulierungen gewesen. Beim Straßenbahnbegehren war die Bürgerbegehrensfrage unmißverständlich in Frageform gekleidet. Ob die Art der Fragestellung beim Hotelbegehren Einfluß auf das Abstimmungsergebnis hatte, läßt sich nicht mit letzter Sicherheit feststellen. Vergleicht man die Zustimmungsquoren der beiden Begehren miteinander, fällt auf, daß beim Hotelentscheid 20,6% der Abstimmenden für den Hotelbau, beim Straßenbahnentscheid aber nur 7,7% für die Bahnverlegung stimmten. Ein Blick auf das Abstimmungsverhalten in den einzelnen Stimmbezirken bestätigt diese Tendenz (vgl. Abbildung 9): durchgängig ist die Zustimmung zum Anliegen des Hotelbegehrens niedriger als die Zustimmung zum Anliegen des Straßenbahnbegehrens.

Abbildung 9: Zustimmung zu den Bürgerentscheiden



Das kann daran gelegen haben, daß es Stimmberechtigte gab, die den Hotelbau nicht nur durch ihre Nichtteilnahme, sondern ausdrücklich durch ihre zustimmende Stimmabgabe befürworten wollten. Es kann aber auch daran gelegen haben, daß es beim Hotelentscheid Stimmberechtigte gab, die die Frage mißverstanden und irrtümlich mit „Nein" stimmten.

Beide Begehren enthielten ausführliche und nachvollziehbare Begründungen, deren Richtigkeit naturgemäß von Verwaltung und Ratsmehrheit in Frage gestellt wurde. Erfolg hatten sie damit insbesondere beim Straßenbahnbegehren nicht: sowohl das Einleitungsquorum als auch das Zustimmungsquorum wurde trotz der Versuche, die Argumente der Organisatoren zu widerlegen, überschritten.

Der Finanzierungsvorschlag stellte bei beiden Begehren kein Problem für die Organisatoren dar. Während er beim Straßenbahnbegehren entbehrlich war, da es städtische Einsparungen zum Ziel hatte, wurde beim Hotelbegehren die lapidare Formulierung gewählt: „Die der Stadt Neuss möglicherweise entstehenden Kosten bzw. Einnahmeausfälle werden durch den Verkauf anderer Grundstücke aus dem Besitz der Stadt kompensiert." Ihre Zulässigkeit wurde vom Gutachter zwar angesprochen, aber nicht ernsthaft in Frage gestellt. Ob dieser Deckungsvorschlag angesichts der mittlerweile ergangenen Rechtsprechung (vgl. 3.2.5) heute noch anerkannt würde, ist allerdings zweifelhaft.

Die Unterschriftensammlungen erfolgten in beiden Fällen im wesentlichen an Infoständen in der Innenstadt, durch Auslage von Unterschriftenlisten in Geschäften und durch Verteilung von Listen in Haushalte, beim Hotelbegehren zusätzlich am besetzten Bauplatz, beim Straßenbahnbegehren auch durch Sammlung in öffentlichen Verkehrsmitteln. Beim zweiten Begehren wurden auch verstärkt Unterschriften im Rahmen publikumswirksamer Veranstaltungen (Straßenfeste, Trödelmärkte etc.) gesammelt. Anders als beim Hotelbegehren erfolgte auch eine Verteilung der Unterschriftenlisten an Haushalte (vgl. WZ 20.8.97). Es stellte sich heraus, daß die Bereithaltung von Unterschriftenlisten wichtiger war als die Zurverfügungstellung von ebenfalls vorhandenen Sachinformationen. Es kam weniger darauf an, Bürger anzusprechen und zu informieren, als ihnen Gelegenheit zur Unterschriftsleistung zu bieten.

Beide Bürgerbegehren waren kassierende Begehren gegen nicht-bekanntmachungspflichtige Ratsbeschlüsse. Die sich daraus ergebende Frist wurde in beiden Fällen eingehalten. Der durch das Straßenbahnbegehren angegriffene Beschluß war - abgesehen von einer kurzzeitigen Irritation - eindeutig zu bestimmen. Demgegenüber gab es zur Frage des durch das Hotelbegehren angegriffenen Beschlusses zunächst unterschiedliche Auffassungen. Der beauftragte Gutachter vertrat die Ansicht, das Begehren richte sich gegen einen Ratsbeschluß aus dem Jahre 1993 und sei nicht innerhalb der Frist eingereicht (vgl. Rat 10.6.95:7). Dem widersprachen die Oppositionsfraktionen, die Gutachter der Bürgerinitiativen und insbesondere die Kommunalaufsicht, derzufolge die Ratsmitglieder erst im März 1995 abschließend über das „ob" der Errichtung eines Stadthallenhotels entschieden hatten. Gegen diesen Beschluß richte sich das Begehren und sei daher nicht verfristet (vgl. Schreiben vom 30.6.1995).

Da ein Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen keine aufschiebende Wirkung hat, war die Stadt nicht gehindert, im Falle des Hotelbegehrens trotz der Unterschriftensammlung noch ausstehende Verträge zu unterzeichnen und dem Investor eine Teilbaugenehmigung zu erteilen. Beim Straßenbahnbegehren ruhten während des gesamten Verfahrens die Aktivitäten der Stadtverwaltung.

In Nordrhein-Westfalen gibt es keine Beschränkung der Bürgerentscheidsthemen auf „wichtige Gemeindeangelegenheiten". Allerdings existiert ein restriktiver Negativkatalog. Das Hotelbegehren stand vor dem Problem, daß Bebauungspläne nicht mittels Bürgerbegehren angegriffen werden dürfen und wählte deshalb den Grundstücks-

kaufvertrag als Angriffspunkt. Darin sah jedoch der von der Stadt beauftragte Gutachter den Grundsatz der Bestimmtheit nicht erfüllt, weil der Text des Bürgerbegehrens den Eindruck erwecke, als ob das Rückgängigmachen des Kaufvertrages ohne weiteres durch einfachen Beschluß möglich sei. In Wirklichkeit könne aber eine Lösung von dem Vertrag nur durch einen einverständlichen Aufhebungsvertrag erfolgen: „Hier ist die Vertragsbindung resistent gegen Bürgerentscheide." (Rat 10.5.95:10) Auch der Stadtdirektor wies darauf hin, daß das Begehren nur das Ansinnen an die Verwaltung richte, mit dem Investor über eine Rückabwicklung zu verhandeln, „Wenn dieser dazu nein sage, sei dieses Thema erledigt." (Aussage Stadtdirektor, in Rat 5.5.95:30) Zwar läßt sich vermuten, daß der politische Druck auf die Stadt und den Investor auf Rückabwicklung des Kaufvertrages bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid außerordentlich groß geworden wäre, - immerhin erklärte der Investor später, sich nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid einer Rückabwicklung nicht zu verweigern - gegen Zahlung der „Kosten für das Grundstück (4,5 Millionen Mark), Ausgleichsmaßnahmen (300.000 Mark), Planung und Baumfällaktion mit Zinsen" (WZ 9.6.95). Der Negativkatalog der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung war in diesem Fall geeignet, ein Bürgerbegehren zu verhindern. Nur durch einen Formulierungstrick konnten die Organisatoren eine Unzulässigkeit vermeiden; ob ein erfolgreicher Bürgerentscheid tatsächlich zu einem Rückabwicklung des Kaufvertrages geführt hätte, ist unklar.

Das Straßenbahnbegehren stand nicht vor solchen Problemen. Zwar wurde nach Abschluß der Unterschriftensammlung die Frage aufgeworfen, ob das Bürgerbegehren nicht gegen ein Planfeststellungsverfahren vorgehe und damit unter den Negativkatalog der Gemeindeordnung falle, in ihrer Beschlußvorlage verneinte dies die Verwaltung nach Rücksprache mit der Kommunalaufsicht und erklärte das Begehren für zulässig.

Das Einleitungsquorum lag bei 10% der Wahlberechtigten. Die absolute Zahl war beim zweiten Begehren geringfügig höher als beim ersten, da zwischenzeitlich die EU-Bürger das Recht erhalten hatten, an Kommunalwahlen - und damit auch an Bürgerbegehren und -entscheiden - teilzunehmen. Während beim ersten Begehren das Quorum nur knapp überschritten wurde, lag die Unterschriftenzahl beim zweiten deutlich darüber. Beim Straßenbahnbegehren verlief die Unterschriftensammlung im Wesentlichen kontinuierlich, mit einem „neuen Schwung nach den Ferien und dem Schützenfest" (mündliche Auskunft): demgegenüber konnte die Hürde beim Hotelbegehren erst überschritten werden, als das Thema durch die Baumfällaktion an der Stadthalle ein großes öffentliches Echo fand. Nur die durch die Fällaktion ausgelöste „Jetzt-erst-recht"-Stimmung verhalf dem Hotelbegehren zum Erfolg. Versuche der Verwaltung und der Ratsmehrheit, die Bürgerinnen und Bürger vom Unterschreiben der beiden Bürgerbegehren abzuhalten, waren nicht erfolgreich.

Zu den Motiven der Neusserinnen und Neusser, die beiden Begehren zu unterzeichnen, liegen keine durch repräsentative Umfragen erhobenen Daten vor. Die folgenden Ausführungen stützen sich deshalb auf Aussagen der befragten Experten,

Analysen der sich in Leserbriefen äußernden Meinungen und durch teilnehmende Beobachtung gewonnene Erkenntnisse.

Es kann angenommen werden, daß sich viele Bürgerinnen und Bürger beim Hotelbegehren in die Unterschriftenlisten eintrugen, weil sie den Bau des Hotels aus den von den Organisatoren vorgetragenen Gründen ablehnten. Das gilt in besonderem Maße für diejenigen, die als unmittelbare Anlieger und als Hotelangestellte persönliche Nachteile befürchteten. Auch heimatverbundene Neusser und Mitglieder von Schützenvereinen, die „ihre" Stadthalle vor dem Zugriff eines Investors bewahren wollten, waren unter den Unterzeichnern. Dazu gesellte sich aber eine große Zahl von Bürgerinnen und Bürgern, die „es denen da oben zeigen" wollten. Tatsächlich hatten die Vorgeschichte und das Beratungs- und Entscheidungsverfahren des Projektes gängigen Vorurteilen gegen politische Entscheidungsträger, die politische Positionen zum persönlichen Vorteil ausnutzen, Nahrung geliefert. Die Verquickung der Geschäftsbeziehungen des Notars und Bürgermeisters mit dem Investor („Schulfreund-Affäre") bot Möglichkeiten zur Personalisierung und zur Emotionalisierung. Die Baumfällaktion („bei Nacht und Nebel") verursachte zusätzlich das Gefühl, es würde klammheimlich versucht, ein mißliebiges Projekt durchzusetzen. So führte die von den Organisatoren nach Kräften geförderte Skandalisierung zum Überspringen des Einleitungsquorum. Mit ein Grund für die Unterschriftsleistung durch die Bürger war das Bedürfnis, gegen die politischen Entscheidungsträger zu protestieren.

Solche Nebenmotive waren auch beim Straßenbahnbegehren zu erkennen, wo ein Teil der Unterschriften aus Politikerverdrossenheit geleistet wurde[11]. Dieser Faktor beförderte nicht nur die Unterschriftensammlung, sondern wirkte später auch auf das Abstimmungsverhalten: „In vielen Gesprächen konnte ich feststellen, daß weniger die sachliche Information Grundlage für das Abstimmungsverhalten sein würde, als vielmehr der latent vorhandene Wille, 'es denen da oben mal zu zeigen'." (Leserbriefschreiber in NGZ 18.12.97)

Dennoch war die Unterstützung des Straßenbahnbegehrens näher am eigentlichen Thema „Verlegung der Bahn" angesiedelt. So war das Begehren auch deshalb erfolgreich, weil zur angesprochenen Maßnahme jeder eine Meinung hatte: „Kein kommunalpolitisches Thema hat die Menschen in dieser Stadt länger und intensiver beschäftigt, als die Straßenbahnführung im Hauptstraßenzug. Über Jahrzehnte hin sind die verschiedensten Varianten diskutiert worden und von daher kann es auch nicht verwundern, daß nahezu jeder kommunalpolitisch interessierte Neusser Bürger hierzu eine festgefügte Meinung hat." (CDU-Fraktionsvorsitzender in: Rat 20.10.97:9). Dies bestätigte auch eine Bürgerbefragung des Amtes für Wirtschaftsförderung und Statistik der Stadt, bei der die Straßenbahn in der City von 31,5% der Befragten als das größte Problem in Neuss bezeichnet wurde - noch vor der Arbeitslosigkeit mit 29,5% (vgl. Stadt Neuss 1997b:24; NGZ 18.12.97). Die Straßenbahn war - in viel

[11] „Denen müßte man das Handwerk legen"; „Man kann sich nur wundern"; „Da kriegt man die Wut" (Bürgerstimmen, zit.n. NGZ 20.8.97)

größerem Maße als das Hotel - Hauptthema an den Neusser Stammtischen.

Unterstützung erhielt das Straßenbahnbegehren auch, weil die Absicht der Initiatoren - nämlich den Erhalt des Status quo - nicht allen Unterzeichnern deutlich war. Die Fragestellung des Begehrens erlaubte es auch denjenigen zu unterschreiben, die grundsätzlich gegen die Straßenbahn in der Neusser Innenstadt waren. Hierauf wurde in der öffentlichen Diskussion immer wieder hingewiesen: Bei ihrem Kampf um den Erhalt der Bahn „übersehen die Initiatoren hoffentlich nicht, daß auch solche Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet haben, die beide Linien abbinden und die Neusser Innenstadt straßenbahnfrei haben wollen" (SPD-Fraktionsvorsitzender in: Rat 20.10.97:14). Ähnlich der Fraktionsvorsitzende der Unabhängigen: „Er habe den Eindruck gewonnen, daß die Mehrheit der Bürger, die das Bürgerbegehren unterschrieben haben, eine Abbindung befürworte und sich aufgrund der hohen Kosten dem Bürgerbegehren anschließen" (Rat 20.10.97:22). Gar „drei widersprüchliche Linien" sah ein CDU-Ratsherr durch das Begehren zusammengeführt: diejenigen, die es beim derzeitigen Zustand belassen wollten, diejenigen, die die Straßenbahnlinien am Bahnhof und an der Stadthalle abbinden wollten und diejenigen, die eine Verlegung der Straßenbahn wünschen, allerdings nicht auf die Promenadenstraße (vgl. Rat 20.10.97:21). Der Bürgermeister machte dies den Organisatoren zum Vorwurf: „Unterschiedliche Personenkreise mit unterschiedlichen Vorstellungen seien zusammengefaßt worden, ohne diese Unterschiede deutlich zu machen." (Rat 20.10.97:22)

Die Strategie einer für gegensätzliche Interessen „offenen Fragestellung" ist von den Organisatoren wohl nicht bewußt gewählt worden[12]. Allerdings wurde auch niemand, der aus anderen Motiven das Begehren unterstützen wollte, über sein Mißverständnis aufgeklärt und an der Unterschriftsleistung gehindert.

Über die Zulässigkeit der Bürgerbegehren mußte der Stadtrat in öffentlicher Sitzung entscheiden. Beim Hotelbegehren gab es hierzu ein längeres Verfahren. Vordergründig angesichts der Tatsache, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid neue Instrumente waren, unterschwellig aber auch, weil Wege gesucht wurden, den Entscheid zu vermeiden, setzte die Ratsmehrheit durch, daß ein juristisches Gutachten eingeholt wurde. Auf der Grundlage dieses Gutachtens schlug die Verwaltung in ihrer Beschlußvorlage vor, die Unzulässigkeit des Begehrens festzustellen. Dem wollte sich - außer der Opposition - auch die Ratsmehrheit nicht ohne weiteres anschließen. Offensichtlich sah man die Gefahr, daß ein Unzulässigkeitserklärung eine Rechtsauseinandersetzung nach sich ziehen würde, die man ungern verlieren wollte. In der Ratssitzung, während der das Gutachten vom Gutachter vorgestellt wurde, war es insbesondere die Mehrheitsfraktion, die kritische Fragen stellte. Als diese nicht zu ihrer Zufriedenheit beantwortet wurden, sah sich - außer der Opposition - auch die

[12] Dagegen Pro Bahn als unterstützender Interessenverband: „Hätten wir einen Alternativvorschlag, würden viele sagen, daß sie aber noch ... berücksichtigt wissen wollen" (zit.n.Pro Bahn 1997:2, Auslassung im Original).

Ratsmehrheit veranlaßt, die Kommunalaufsicht um eine Stellungnahme zu ersuchen. Dessen ungeachtet gaben die Organisationen des Bürgerbegehrens ein eigenes Gutachten in Auftrag. Nachdem die Stellungnahme des Oberkreisdirektors eindeutig die Zulässigkeit des Begehrens bejaht hatte, sah sich die Ratsmehrheit gezwungen, die Zulässigkeit festzustellen.

Keine ernsthaften Zweifel wurden an der Zulässigkeit des Straßenbahnbegehrens erhoben.

Inhaltlich folgen wollte die Ratsmehrheit in beiden Fällen den Begehren trotz entsprechender Anträge der Opposition nicht. Daher mußte innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid angesetzt werden.

Die Fragestellungen der Begehren wurden so, wie sie von Organisatoren gewählt worden waren, auf die Stimmzettel übernommen. Beim Straßenbahnbegehren gab es trotz der eindeutig suggestiven Fragestellung („Soll diese unsinnige und teure Straßenbahntrasse tatsächlich gebaut werden?") keine Versuche der Verwaltung und der Ratsmehrheit, eine Neuformulierung durchzusetzen. Stattdessen wurde zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung eine „Sachinformation" versandt (siehe dazu 6.3.3.3).

Nachdem der Rat auf Vorschlag der Verwaltung die Abstimmungstermine festgelegt hatte, oblag die Durchführung der Bürgerentscheide der Stadtverwaltung, die zu diesem Zweck Abstimmungsbenachrichtigungen verschickte, Abstimmungsvorstände in die Wahllokale berief, sowie vor und nach den Entscheiden öffentliche Bekanntmachungen über die Abstimmungen und ihre Ergebnisse veröffentlichte. Die Kosten hierfür lagen 1995 bei ca. 70.000 DM und 1997 bei 140.000 DM (vgl. Rat 20.10.95:5). Beim Hotelbegehren kamen dazu noch die Kosten für den Gutachter in Höhe von ca. 18.000 DM.

Über die Durchführungsmodalitäten gab es bei beiden Bürgerbegehren Auseinandersetzungen zwischen der CDU-Fraktion auf der einen und den Oppositionsfraktionen und Organisatoren auf der anderen Seite. Beide Male wurde, trotz entsprechender Anträge, keine Briefabstimmung zugelassen. Die Zahl der Abstimmungslokale wurde in beiden Fällen gegenüber Kommunalwahlen reduziert. Da dies in einigen ländlichen Bereichen dazu führte, daß Abstimmungsberechtigte teilweise erhebliche Wege zurücklegen mußten, wurde mit Unterstützung einiger CDU-Ratsmitglieder beim zweiten Begehren die Zahl der Abstimmungslokale um wenige erhöht.

Kritisiert wurde von den Organisatoren des Hotelbegehrens der Abstimmungstermin unmittelbar nach den Ferien und dem Neusser Schützenfest.

Beim ersten Neusser Bürgerentscheid waren 106.567 Bürger abstimmungsberechtigt, beim zweiten - diesmal einschließlich der EU-Ausländer - 111.642 Bürger. 1995 nahmen 24.838 (= 23,3%) und 1997 31.103 (= 27,9%) Bürgerinnen und Bürger an den Abstimmungen teil. 50 bzw. 54 Stimmen waren ungültig. Im Sinne des Bürgerbegehrens stimmten 1995 mit „Ja" 19.668 Bürger (= 18,5% der Abstimmungsberechtigten) und mit „Nein" 5.120 (= 4,8%). Damit war beim Hotelbegehren das Zustimmungsquorum von 25% deutlich unterschritten. 1997 stimmten im Sinne des Begehrens 28.661 (= 25,7%) mit „Nein" und 2.388 (= 2,1%) mit „Ja". Das

Zustimmungsquorum beim Straßenbahnbegehren wurde damit um genau 750 Stimmen überschritten. Von denjenigen, die an der Abstimmung teilnahmen, stimmte die übergroße Mehrheit (79,2% beim Hotel-, bzw. 92,1% beim Straßenbahnbegehren) für die Initiatoren.

Es läßt sich nicht feststellen, ob diejenigen, die sich an den Abstimmungen nicht beteiligten, das taten, weil sie mit den Beschlüssen der Ratsmehrheit einverstanden waren, oder weil sie sich für das Abstimmungsthema nicht interessierten.

Denkbar ist, daß es trotz der umfangreichen Berichterstattung in der Lokalpresse und trotz des Versandes von Abstimmungsbenachrichtigungen bei beiden Entscheiden Bürger gab, die nicht wußten, um was es überhaupt ging. In den Hauptnachrichten von Radio und Fernsehen war Neuss selbstverständlich kein Thema, und wer sich nicht für die Lokalpolitik interessierte, wurde nicht zwingend mit der Angelegenheit konfrontiert. Die Tatsache, daß 1997 die Abstimmungsbeteiligung um 4,6%-Punkte höher lag als 1995, mag daher rühren, daß die Straßenbahnverlegung mehr Bürger bewegte als der Hotelbau, es kann auch daran gelegen haben, daß nun das Wissen um die Bedeutung eines Bürgerentscheids größer war. Nicht nur in Neuss, auch andernorts in Nordrhein-Westfalen hatten zwischenzeitlich Bürgerentscheide stattgefunden[13], so daß dieses Instrument einen größeren Bekanntheitsgrad erreicht haben dürfte.

Trotz der hohen Zustimmung der Abstimmenden reichte beim Hotelbegehren diese Mehrheit nicht aus, der Entscheid scheiterte am 25%-Quorum. Das wäre anders gewesen, wenn es - wie in Bayern und Hamburg - kein Zustimmungsquorum gegeben hätte. Allerdings hätten in diesem Fall die Entscheidungsträger mit großer Wahrscheinlichkeit eigene Abstimmungskampf-Aktivitäten unternommen, was den Anteil der Stimmen gegen das Begehren deutlich erhöht hätte - in Bayern werden Bürgerbegehren in der Regel nicht mit so großer Mehrheit wie in den beiden Neusser Fällen unterstützt.

6.3.3.2 Gegenstandsabhängige Aspekte

Unter der Bedingung eines Zustimmungsquorums kann sich die Frage nach den gegenstandsabhängigen Aspekten nicht nur darauf beziehen, warum Stimmberechtigte für oder gegen ein Bürgerbegehren stimmen, sondern auch darauf, ob ihnen der zur Abstimmung stehende Gegenstand so wichtig ist, daß sie überhaupt an der Abstimmung teilnehmen.

Über die Motive der Neusserinnen und Neusser, zur Abstimmung zu gehen, für oder gegen das Anliegen der Organisatoren zu stimmen oder aber der Abstimmung fernzubleiben, liegen keine empirischen Individualdaten vor. Deshalb müssen aus vorliegenden Aggregatdaten Schlüsse gezogen und Plausibilitätsvermutungen angestellt werden.

---

[13] So etwa der landesweit Schlagzeilen machende Entscheid in Münster (vgl. Kohl/Obszerninks 1996).

Die an anderer Stelle (vgl. 3.11.2) vorgenommene Unterscheidung zwischen stabil prädisponierten Themen, die eine hohe persönliche Betroffenheit auslösen und deren Folgen für jeden unmittelbar ersichtlich sind, und labil prädisponierten Themen, die sich durch hohe Komplexität auszeichnen und kaum Bezüge zum Alltagsleben zulassen, läßt sich cum grano salis auf die Neusser Bürgerbegehren übertragen.

Die mit hohen Kosten verbundene Straßenbahnverlegung war ein stabil prädisponiertes Thema. Hierzu hatte jeder eine Meinung: als Nutzer der Bahn, als Flaneur in der Fußgängerzone oder als Steuerzahler. Die einen wollten die Bahn behalten, die anderen wollten sie nicht verlegen, sondern ganz aus der City verbannen, die dritten scheuten die hohen Kosten. Das Zusammenspiel der sich teilweise ergänzenden und teilweise widersprechenden Motive reichte aus, das Zustimmungsquorum knapp zu überschreiten.

Ganz anders die Diskussion um das Stadthallenhotel, das als labil prädisponiertes Thema bezeichnet werden kann. Das Hotel hatte, außer bei den Anliegern, keine unmittelbaren Bezüge zum Alltagsleben der Bürger. Insbesondere die Bewohner der entfernteren Stadtteile besuchten den Stadtgarten kaum. Die mittelbar betroffenen Schützen konnten im Verlauf der Diskussion besänftigt werden. Kosten, die die Bürger als Steuerzahler getroffen hätten, waren nicht zu erwarten; im Gegenteil sollte der Hotelbau dazu dienen, die Zuschüsse der Stadt für die Stadthalle zu senken. Schließlich hatte sich die Empörung nach der Baumfällaktion wieder gelegt. So konnte nur das Einleitungsquorum knapp erreicht, das Zustimmungsquorum aber nicht überschritten werden.

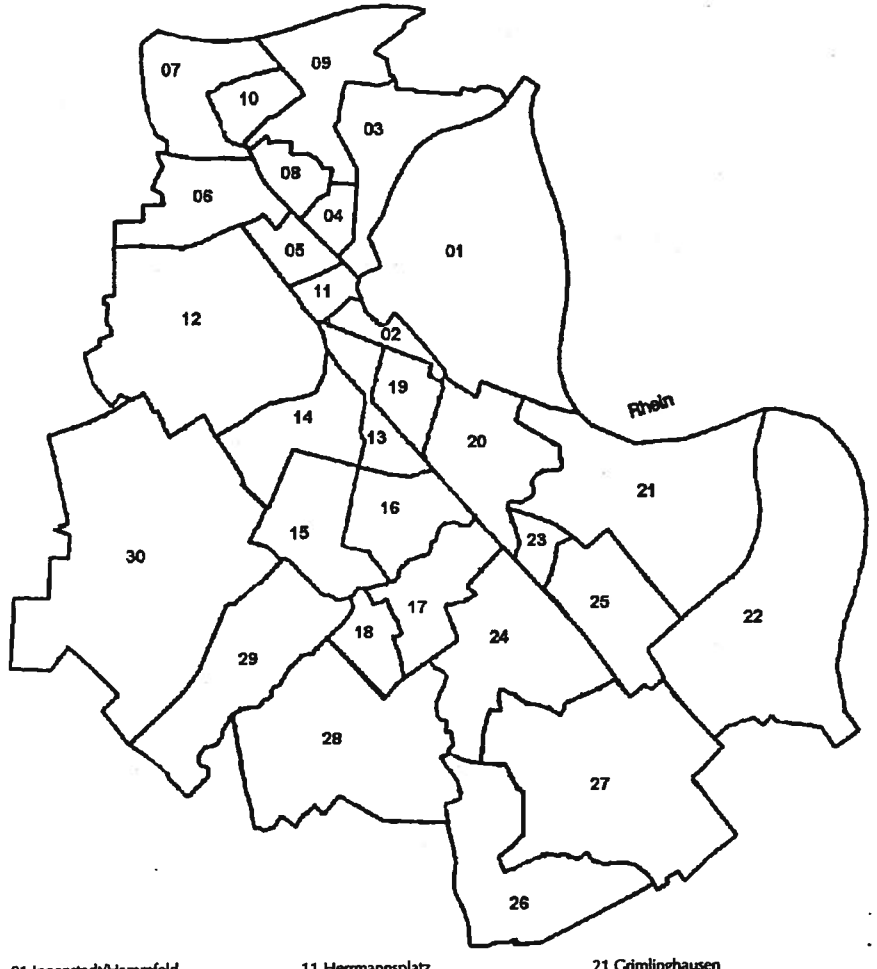
Sowohl die für Baden-Württemberg getroffene Feststellung, daß einem Begehren um so eher zugestimmt wird, je mehr Menschen von dem Thema betroffen sind, als auch die bayerische Erkenntnis, daß öffentliche Kosten überdurchschnittlich häufig abgelehnt werden, scheint für die Neusser Fälle zuzutreffen: während der Hotelbau nur wenige Bürger betraf und keine öffentlichen Kosten nach sich zog, berührte die Straßenbahnverlegung eine Vielzahl von Bürger und verursachte hohe städtische Kosten. „Die Antragsteller haben durch ihre Fragestellung, die eine subjektive Wertung enthält („unsinnig und teuer"), die Gegner der „Promenaden-Trasse" mit jenen verbunden, die eine andere Alternative favorisieren oder angesichts einer leeren Stadtkasse die öffentlichen Gelder lieber anderweitig eingesetzt wissen wollen. Der Schulterschluß der unterschiedlich motivierten „Nein-Sager" reichte aus, den Ratsbeschluß zur Straßenbahn-Verlagerung zu kippen." (NGZ 15.12.97) Diese Einschätzung wurde auch in Leserbriefen betont: „Der Bau des Dorint-Hotels kann mit der Trassenverlegung nicht verglichen werden, denn diese nicht zu knappen Kosten müssen von allen Steuerzahlern aufgebracht werden." (zit.n. NGZ 4.9.97) Von daher müßte beim Hotelbegehren die Abstimmungsbeteiligung rund um den Stadtgarten am höchsten sein, während sie beim Straßenbahnbegehren mehr oder weniger gleichmäßig über das ganze Stadtgebiet streuen müßte.

Für das Hotelbegehren läßt sich dieser Zusammenhang tatsächlich feststellen (vgl. Tabelle 14 in Verbindung mit Abbildung 10).

Tabelle 14: Ergebnisse der Neusser Bürgerentscheide in den Stimmbezirken

Nr.	Abstimmungsbezirk	Abstimmungsberechtigte		Abstimmende absolut		Abstimmende in %		Entscheidung im Sinne des Bürgerbegehrens: Nein absolut		Nein in %		Ja absolut		Ja in %		Ja absolut		Ja in %		Nein absolut		Nein in %		Quorum	
		1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995		1995		1997		1995		1997		1995		1997		1995		1995	1997
01	Innenstadt/Hammfeld	3.673	3.884	766	892	20,9	23,0	140	282	18,3	21,4	75	142	8,4	9,7	626	1.032	81,7	78,4	815	1.318	91,4	90,1	17,0	21,0
02	Stadtmitte	4.169	4.428	1.316	1.463	31,6	33,0	282	142	21,4	9,7	58	301	10,2	20,7	1.032	1.318	78,4	90,1	142	58	9,7	10,2	24,8	29,8
03	Barbaraviertel	2.308	2.760	382	570	16,6	20,7	80	58	20,9	10,2	301	512	78,8	84,9	511	824	89,6	93,2	58	66	13,0	16,0	18,5	23,4
04	Furth-Süd	3.196	3.516	603	884	18,9	25,1	91	58	15,1	6,6	512	597	84,9	81,8	824	920	93,2	92,7	66	67	16,0	18,7	23,4	26,4
05	Neusser Furth	3.192	3.489	730	992	22,9	28,4	132	158	18,1	22,2	597	553	81,8	77,7	920	846	92,7	91,8	67	76	18,7	17,3	26,4	26,3
06	Morgensternsheide	3.193	3.216	712	922	22,3	28,7	158	137	22,2	22,2	553	479	77,7	77,6	846	1.144	91,8	92,0	76	98	17,3	11,8	26,3	27,0
07	Kaarster Brücke	4.062	4.233	617	1.243	15,2	29,4	137	149	22,2	22,3	479	516	77,6	77,2	1.144	813	92,0	92,4	98	65	11,8	7,4	27,0	25,9
08	Weißenberg	2.955	3.137	668	880	22,6	28,1	149	126	22,3	22,2	516	440	77,2	77,5	813	747	92,4	92,5	65	59	7,4	7,3	25,9	19,5
09	Bolssiedlung	3.749	3.825	568	808	15,2	21,1	126	175	22,2	28,0	440	451	77,5	72,2	747	902	92,5	87,7	59	126	7,3	12,2	19,5	25,9
10	Vogelsang	3.416	3.479	625	1.029	18,3	29,6	175	159	28,0	19,8	451	642	72,2	79,8	902	858	87,7	92,7	126	66	12,2	7,1	25,9	25,3
11	Hermannsplatz	3.126	3.389	805	926	25,8	27,3	159	319	19,8	23,6	642	1.024	79,8	75,9	858	1.460	92,7	91,9	66	126	7,1	7,9	20,5	22,9
12	Stadionviertel	4.466	4.842	1.350	1.588	30,2	32,8	319	188	23,6	20,8	1.024	717	75,9	79,1	1.460	865	91,9	92,6	126	66	7,9	7,1	22,9	30,2
13	Pomona	2.821	2.958	906	934	32,1	31,6	188	245	20,8	23,5	717	796	79,1	76,4	865	1.052	92,6	91,9	66	93	7,1	8,1	29,2	28,7
14	Baldhof	3.623	3.663	1.042	1.145	28,8	31,3	245	187	23,5	18,6	796	816	76,4	81,2	1.052	1.111	91,9	91,7	93	99	8,1	8,2	28,7	27,7
15	Reuschenberg-West	4.015	4.008	1.005	1.212	25,0	30,2	187	237	18,6	24,9	816	711	81,2	74,8	1.111	947	91,7	91,5	99	84	8,2	8,1	27,7	30,8
16	Selikum/Reuschenberg	3.072	3.076	951	1.035	31,0	33,6	237	184	24,9	19,7	711	749	74,8	80,0	947	1.014	91,5	91,7	84	92	8,1	8,3	30,8	26,1
17	Weckhoven-Ost	3.921	3.892	936	1.106	23,9	28,4	184	66	19,7	15,3	749	365	80,0	84,7	1.014	528	91,7	91,8	92	47	8,3	8,2	26,1	21,0
18	Weckhoven-West	2.371	2.516	431	575	18,2	22,9	66	211	15,3	18,0	365	958	84,7	81,9	528	1.074	91,8	92,7	47	81	8,2	7,0	21,0	31,6
19	Dreikönigenviertel	3.264	3.402	1.170	1.158	35,8	34,0	211	326	18,0	22,4	958	1.126	81,9	77,3	1.074	1.514	92,7	93,4	81	105	7,0	6,5	31,6	30,6
20	Gnadental	4.677	4.940	1.456	1.621	31,1	32,8	326	200	22,4	20,3	1.126	784	77,3	79,6	1.514	1.277	93,4	92,0	105	104	6,5	7,5	30,6	23,2
21	Grimlinghausen	4.539	5.495	985	1.388	21,7	25,3	200	170	20,3	27,6	784	445	79,6	72,2	1.277	758	92,0	91,4	104	71	7,5	8,6	23,2	25,3
22	Uedesheim	2.947	2.993	616	829	20,9	27,7	170	114	27,6	24,1	445	359	72,2	75,7	758	468	91,4	88,1	71	63	8,6	11,9	25,3	15,3
23	Erftal	3.078	3.068	474	531	15,4	17,3	114	180	24,1	14,9	359	1.029	75,7	85,0	468	1.258	88,1	94,0	63	81	11,9	6,0	15,3	26,4
24	Norf	4.698	4.758	1.210	1.339	25,8	28,1	180	89	14,9	15,8	1.029	473	85,0	83,9	1.258	722	94,0	93,6	81	48	6,0	6,2	26,4	21,0
25	Derikum	3.358	3.439	564	771	16,8	22,4	89	165	15,8	25,0	473	495	83,9	75,0	722	912	93,6	92,5	48	73	6,2	7,4	21,0	27,9
26	Neuenbaum/Rosellerheide	3.191	3.274	660	986	20,7	30,1	165	103	25,0	15,5	495	557	75,0	83,9	912	877	92,5	94,1	73	53	7,4	5,7	27,9	23,6
27	Rosellen	3.446	3.717	664	932	19,3	25,1	103	197	15,5	21,3	557	726	83,9	78,7	877	985	94,1	94,3	53	60	5,7	5,7	23,6	26,9
28	Hoisten	3.585	3.656	923	1.045	25,7	28,6	197	140	21,3	18,3	726	623	78,7	81,3	985	968	94,3	95,0	60	50	5,7	4,9	26,9	22,7
29	Holzheim	4.176	4.259	766	1.019	18,3	23,9	140	171	18,3	18,2	623	766	81,3	81,8	968	1.173	95,0	91,6	50	102	4,9	8,0	22,7	27,1
30	Grefrath/Holzheim-Nord	4.278	4.330	937	1.280	21,9	29,6	171	2.388	18,2	20,6	766	19.668	81,8	79,2	1.173	28.661	91,6	92,1	102	7,7	8,0	7,7	27,1	25,7
	Neuss gesamt	106.567	111.642	24.838	31.103	23,3	27,9	5.120		20,6		2.388		7,7		19.668		79,2		28.661		92,1		18,5	

Abbildung 10: Stimmbezirke der Neusser Bürgerentscheide



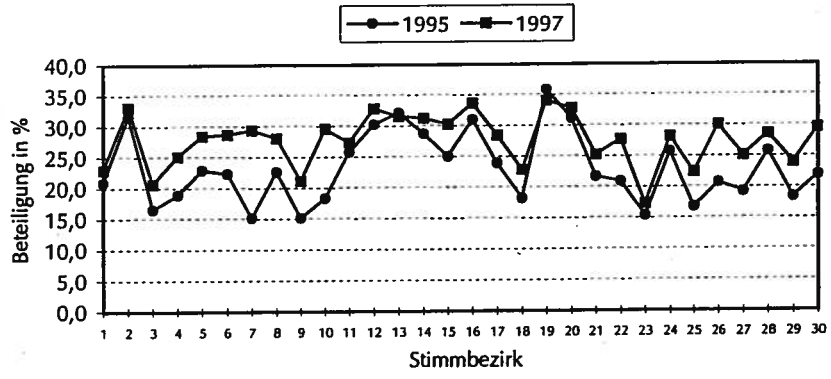
01 Innenstadt/Hammfeld
02 Stadtmitte
03 Barbaraviertel
04 Furth - Süd
05 Neusser Furth
06 Morgensternsheide
07 Kaarster Brücke
08 Weißenberg
09 Bolssiedlung
10 Vogelsang
11 Hermannsplatz
12 Stadionviertel
13 Pomona
14 Baldhof
15 Reuschenberg - West
16 Selikum/Reuschenberg
17 Weckhoven Ost
18 Weckhoven West
19 Dreikönigenviertel
20 Gnadental
21 Grimlinghausen
22 Uedesheim
23 Erftal
24 Norf
25 Derikum
26 Rosellerhelde/Neuenbaum
27 Rosellen
28 Hoisten
29 Holzheim
30 Grefrath/Holzheim - Nord

Der *Hotelbau* und die *Straßenbahntrasse* befinden sich im Bereich des Stimmbezirks 2.

Die Abstimmungsergebnisse fielen in den dreißig Neusser Abstimmungsbezirken recht unterschiedlich aus (siehe Tabelle 14). Die Abstimmungsbeteiligung lag zwischen 15,2% und 35,8%, die Unterstützung des Begehrens reicht von 72,2% bis 85,0% und das Zustimmungsquorum streut zwischen 11,7% und 29,4%. In zwei Stimmbezirken wurde das Zustimmungsquorum erreicht. Ein Blick auf die vier Abstimmungsbezirke mit der höchsten Stimmbeteiligung zeigt, daß die höchste Beteiligung in den Bezirken rund um den Hotelstandort zu verzeichnen ist. Die höchste Abstimmungsbeteiligung gab es zwar nicht im Standort-Stimmbezirk 02, wohl aber mit 35,8% im unmittelbar südlich angrenzenden Bezirk 19 (Dreikönigenviertel), es folgt mit 32,1% der ebenfalls angrenzende Bezirk 13 (Pomona). Der Standort-Stimmbezirk 02 (Stadtmitte) liegt mit 31,6% auf Platz drei; auf Platz vier folgt mit 31,1% der südöstlich anschließende Bezirk 20 (Gnadental). Auch die vier Schlußlichter scheinen die These zu bestätigen: 03 (Barbaraviertel) mit 16,6%, 23 (Erfttal) mit 15,4%, 07 (Kaarster Brücke) und 09 (Bolssiedlung) mit je 15,2% liegen entfernt vom Stadtgarten. Die Tatsache, daß die Stimmbeteiligung im östlich an den Hotelstandort angrenzenden Stimmbezirk 01 (Hammfeld/Innenstadt) mit 20,9% nur unterdurchschnittlich ist, läßt sich damit erklären, daß dieser aus zwei Teilen besteht: einem innerstädtischen, der unmittelbar an das Gebiet der Stadthalle angrenzt und einen davon durch ein großes Gewerbegebiet getrennten Teil, der relativ weit von der Halle entfernt liegt. Die daraus abzuleitende These lautet: je höher die durch räumliche Nähe zum Abstimmungsgegenstand verursachte persönliche Betroffenheit, desto höher die Stimmbeteiligung.

Anders als vermutet, gilt genau dieser Zusammenhang auch für das Straßenbahnbegehren (siehe ebenfalls Tabelle 14). Hier lag die Abstimmungsbeteiligung zwischen 17,3% und 34%, die Unterstützung des Begehrens reichte von 87,7% bis 95% und das Zustimmungsquorum streute zwischen 15,3% und 31,6%. In 20 Stimmbezirken wurde das Zustimmungsquorum erreicht. Dabei sind es die gleichen sechs Stimmbezirke wie beim Hotelbegehren (02, 12, 13, 16, 19, 20) die - in etwas anderer Reihenfolge - die höchsten Stimmbeteiligungswerte aufweisen. Ähnlich sind die Verhältnisse am unteren Ende der Skala: bis auf geringfügige Ausnahmen sind es die gleichen Stimmbezirke wie beim Hotelbegehren, in denen beim Straßenbahnbegehren die niedrigste Stimmbeteiligung festzustellen ist (23, 03, 09, 05). Wie Abbildung 11 zeigt, sind die Kurvenverläufe der Abstimmungsbeteiligungen bei beiden Bürgerentscheiden - bei einer insgesamt höheren Beteiligung am Straßenbahnentscheid - im Wesentlichen identisch. In zwei Stimmbezirken allerdings lag die Abstimmungsbeteiligung beim Hotelbegehren noch über der beim Straßenbahnbegehren: 13 (Pomona) und 19 (Dreikönigenviertel).

Abbildung 11: Abstimmungsbeteiligung der Bürgerentscheide



Offen bleibt, warum der Stimmbezirke 07 (Kaarster Brücke) vom vorletzten Platz 1995 auf den 12. Platz 1997 vorrückt. An der Tatsache, daß es hier ein Abstimmungslokale mehr gegeben hat als beim Hotelbegehren, kann es nicht gelegen haben, denn dies war ebenfalls in den Stimmbezirken 01, 03, 09, 12, 13, 21, 27, 28, 30 der Fall. Dort sind aber keine auffälligen Abweichungen nach oben festzustellen. Im Gegenteil: im Stimmbezirk 13 ist trotz eines zusätzlichen Stimmlokals die Stimmbeteiligung beim Straßenbahnbegehren niedriger als beim Hotelbegehren.

Die eingangs formulierte Vermutung, daß die Abstimmungsbeteiligung beim Straßenbahnbegehren gleichmäßig über das ganze Stadtgebiet streuen müßte, läßt sich nicht bestätigen. Sollte also auch für dieses Begehren gelten, daß die Nähe der Abstimmenden zum Standort des Abstimmungsgegenstandes stärker auf das Abstimmungsverhalten wirken als eine diffuse finanzielle Betroffenheit? Eine eindeutige Antwort lassen die vorliegenden Daten nicht zu.

Der Blick auf die Wahlbeteiligung bei der den Bürgerentscheiden voraufgegangenen Kommunalwahl im Jahr 1994 in Neuss identifiziert dagegen einen Faktor, der möglicherweise die gegenstandsabhängigen Aspekte überlagert - das Wahlverhalten. Eine Analyse der hierzu vorliegenden Daten (vgl. Stadtdirektor 1994:32) läßt einen deutlichen Zusammenhang zwischen dem politischen Engagement bei der Kommunalwahl und bei den Bürgerentscheiden vermuten: von den 30 Wahlbezirken wiesen 11 eine hohe oder sehr hohe Wahlbeteiligung auf (02, 10, 12, 13, 16, 19, 20, 22, 24, 26, 30) - die sechs Stimmbezirke mit der höchsten Stimmbeteiligung bei den Bürgerentscheiden gehören dazu. Umgekehrt wiesen zehn Wahlbezirke eine niedrige bis sehr niedrige Wahlbeteiligung auf (01, 03, 04, 05, 09, 11, 15, 18, 23, 25) - zu diesen zählen auch die vier Stimmbezirke mit der niedrigsten Abstimmungsbeteiligung. Sofern es sich hier nicht um einen ökologischen Fehlschluß handelt, scheint ein starker Zusammenhang zwischen dem politischen Engagement bei Kommunalwahlen und bei Bürgerentscheiden zu bestehen. Damit bestätigt sich die schon für die Initiatoren gemachte Feststellung, daß Bürgerbegehren und -entscheide nicht geeignet

sind, politische Selektivitäten aufzuheben: an ihnen beteiligen sich vor allem diejenigen, die auch anderweitig politisch aktiv sind.

6.3.3.3 Akteursabhängige Aspekte

Zur Frage, inwiefern die Aktivitäten der Akteure - Initiatoren wie Entscheidungsträger - das Abstimmungsergebnis beeinflußten, lassen sich aufgrund der Datenlage nur Plausibilitätsvermutungen anstellen.

Der Abstimmungskampf verlief bei beiden Entscheiden im Wesentlichen einseitig. Die Organisatoren setzten nach einer mehrwöchigen Ruhepause ihre Aktivitäten fort. Da keine Unterschriften mehr gesammelt werden mußten, waren Informationsstände entbehrlich, stattdessen wurden im Stadtgebiet Plakate aufgestellt, Flugblätter, Abstimmungsaufforderungen und -erinnerungen verteilt sowie im Fall des Hotelbegehrens ein Werbespot im Lokalradio geschaltet; beim Straßenbahnbegehren wurden insgesamt 70.000 Flugblätter und 60.000 Postkarten verteilt (vgl. Stadtkurier 20.12.97).

Sehr unterschiedlich war der Ressourceneinsatz der Initiatoren bei den beiden Bürgerbegehren.

Während das Hotelbegehren stark durch Parteien und Verbände unterstützt wurde, mußte das Straßenbahnbegehren mit bedeutend weniger Hilfestellung durch etablierte Organisationen auskommen. Dennoch scheiterte das erste, während das zweite erfolgreich war. Für die Neusser Fälle bestätigt sich damit die Erkenntnis aus Hessen, daß die Nichtmitwirkung von Parteien ein Faktor ist, der den Erfolg eines Bürgerentscheids begünstigt (vgl. Rehmet 1997:90). Angesichts der vielfältigen, die Abstimmungsergebnisse beeinflussenden Faktoren wird sich kaum feststellen lassen, ob das Hotelbegehren trotz der Mitwirkung von Parteien oder gar wegen ihrer massiven Unterstützung scheiterte und das Straßenbahnbegehren trotz oder wegen der parteipolitischen Zurückhaltung erfolgreich war.

Ebenfalls gibt es einen negativen Zusammenhang beim Einsatz der Geldmittel. Insgesamt sind von den Organisatoren des Hotelbegehrens Aufwendungen zwischen 65.000 und 80.000 DM getätigt worden, wobei Sonderaktionen der unterstützenden Parteien und Hoteliers (Bierdeckel, Zeitungsanzeigen) nicht eingerechnet sind. Beim Straßenbahnbegehren sind Kosten von 7000 Mark entstanden, die durch Spenden aus der Bürgerschaft gedeckt wurden (vgl. NGZ 16.12.97). Trotz des bedeutend geringeren Geldeinsatzes war das Straßenbahnbegehren erfolgreich. Es bestätigt sich die bayerische Erkenntnis, wonach bei gewonnenen Bürgerentscheiden weniger Geld investiert wurde, als bei verlorenen (vgl. Weber 1997:100). Hier wird man vermuten können, daß das Straßenbahnbegehren nicht wegen des massiven Geldeinsatzes scheiterte, sondern weil andere Faktoren eine niedrige Abstimmungsbeteiligung bewirkten.

Sehr ähnlich verliefen in beiden Fällen die Versuche der Entscheidungsträger, die Entscheide am Zustimmungsquorum scheitern zu lassen, indem sie verschiedene

Maßnahmen ergriffen, die die Abstimmungsbeteiligung möglichst niedrig ausfallen ließ.

Zunächst boykottierten sie den Abstimmungskampf. Um die Entscheide nicht weiter bekanntzumachen und womöglich potentielle Gegner der Maßnahmen zur Stimmabgabe zu motivieren, unternahmen CDU und Verwaltung vergleichsweise wenige eigene Abstimmungskampf-Aktivitäten. Zwar äußerte sich die CDU in Presseerklärungen und stellte beim Hotelbegehren vereinzelt Plakate auf, zwar schaltete beim Hotelbegehren der Investor kurz vor der Abstimmung eine Anzeige und veröffentlichte beim Straßenbahnbegehren der Einzelhandelsverband eine Werbebroschüre mit Argumenten für die Verlegung der Bahn, insgesamt aber entzogen sich die Entscheidungsträger der öffentlichen Auseinandersetzung. Beim Hotelbegehren konnten sie auf diese Weise ein Bekanntwerden des Abstimmungsthemas soweit verhindern, daß das Zustimmungsquorum nicht erreicht wurde. Anders beim Straßenbahnbegehren: hier wurde das Zustimmungsquorum trotz eines Diskussions- und Abstimmungsboykotts überschritten. Ein Boykott macht nur dann Sinn, wenn er ein Bekanntwerden des Themas insoweit verhindert, daß die Zahl der Anhänger des Begehrens unterhalb des Quorums bleibt. Wenn jedoch - aus welchen Gründen auch immer - die Zahl der Anhänger eines Begehrens auch ohne Abstimmungskampf mehr als 25% der Abstimmungsberechtigten beträgt, führt ein Boykott nur dazu, daß die Gegner des Begehrens in Passivität verharren und auf diese Weise die Abstimmung verlieren. Sobald die Zustimmung zu einem Begehren höher als das Zustimmungsquorum ausfällt, haben die Gegner des Begehrens nur dann eine Chance, dessen Erfolg zu verhindern, wenn sie auf die Mehrheitshürde zielen. Diese erreichen sie aber nicht, wenn sie ihre eigenen Anhänger nicht mobilisieren oder gar zur Abstimmungsenthaltung auffordern. Da beim Straßenbahnbegehren die Zustimmung zum Begehren aus den verschiedenen dargelegten Gründen so groß war, daß das Zustimmungsquorum überschritten wurde, war der Aufruf der CDU, sich als Befürworter der Bahnverlegung nicht an der Abstimmung zu beteiligen, offensichtlich kontraproduktiv.

Zur Boykott- und Mißachtungsstrategie gesellten sich verschiedene Verfahrenstricks, mit denen die CDU und Verwaltung den Bürgern die Teilnahme an den Abstimmungen erschwerten. In einer Pressemeldung zum Hotelentscheid war zunächst davon die Rede, daß es weder eine schriftliche Stimmbenachrichtigung, noch eine Briefwahl geben sollte, da ein Bürgerentscheid nicht vergleichbar mit demokratischen Wahlen sei. „Daraus ergibt sich, daß die Verfahren ebenfalls nicht durchgeführt werden müssen, die zu einer hohen Wahlbeteiligung beitragen." (Pressesprecher der CDU-Ratsfraktion, zit. n. NGZ vom 6.7.1995) Es wurde ein Abstimmungsverfahren gesucht, das die Bürger nur ungenau darüber informierte, wann und wo sie abstimmen konnten. Zwar wurden später doch Abstimmungsbenachrichtigungen verschickt, es blieb aber dabei, keine Briefabstimmung zuzulassen und die Zahl der Abstimmungslokale zu verringern.

Die Nichtzulassung einer Abstimmung per Brief führte zweifellos dazu, daß diejenigen ihre Stimme nicht abgeben konnten, die aufgrund ihres Alters, einer Behin-

derung oder weil sie verreist waren, nicht zu den Wahlurnen gelangen konnten. Das dürfte dazu beigetragen haben, daß die Zahl der Abstimmenden insgesamt sehr niedrig ausgefallen ist - beim Hotelbegehren so niedrig, daß der Entscheid am Zustimmungsquorum scheiterte. Einem Denkfehler unterlag in diesem Zusammenhang der damalige nordrhein-westfälische Innenminister, als er in einem Interview feststellte: „Aber die Neusser Entscheidung, keine „Briefwahl" zuzulassen, hat doch Hotel-Gegner und Hotel-Befürworter getroffen. Wer kann denn beweisen, daß „Briefwähler" vorwiegend gegen das Hotel gestimmt hätten." (NGZ 6.1.1996) Tatsächlich hätten bei einem Abstimmungsverhältnis von 79,2% zu 20,6% für das Begehren mehr als drei- bis viermal so viele Briefabstimmende für den Hotelbau stimmen müssen, um die große Zahl der Urnenabstimmenden zu übertreffen, die gegen den Hotelbau stimmten. Das wäre nicht zu erwarten gewesen. Selbst bei einem Briefwahl-Stimmverhältnis von 50% für und 50% gegen das Begehren, hätten die Hotelbefürworter niemals die Mehrheitshürde überspringen können, weil sich dann die Pro- und Contra-Stimmen im gleichen Verhältnis erhöht hätten. Insofern kann angenommen werden, daß bei Zulassung der Briefabstimmung der Hotelentscheid erfolgreich gewesen wäre. Beim Straßenbahnentscheid wurde trotz Versagung der Briefabstimmung aufgrund der insgesamt höheren Stimmbeteiligung der Entscheid an den Urnen gewonnen.

Unklar ist der Einfluß der verringerten Zahl von Abstimmungslokalen auf das Abstimmungsergebnis. Beim Hotelbegehren wurde die Anzahl der Stimmlokale auf ein Drittel gegenüber Wahlen reduziert. Insbesondere die Abstimmungsberechtigten, die in den Randbezirken wohnten, hatten daraufhin teilweise kilometerlange Wege zur Stimmabgabe zurückzulegen. Dennoch hat die Einrichtung eines zusätzlichen Stimmlokals in einigen dieser Stimmbezirke beim Straßenbahnbegehren (01, 03, 07, 09, 12, 13, 21, 27, 28, 30) keine außergewöhnlichen Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung zur Folge gehabt. Bei einer insgesamt höheren Stimmbeteiligung sind dort keine auffälligen Abweichungen nach oben festzustellen. Zwar ist im Stimmbezirk 07 die Abstimmungsbeteiligung signifikant höher, dem steht allerdings Stimmbezirk 13 gegenüber, in dem trotz eines zusätzlichen Stimmlokals die Stimmbeteiligung beim Straßenbahnbegehren niedriger ausfiel als beim Hotelbegehren. Möglicherweise hat ein Stimmlokal zusätzlich keine Auswirkung auf die Abstimmungsbeteiligung; offen ist, wie sie die Situation dargestellt hätte, wenn es so viele Stimmlokale wie bei Wahlen gegeben hätte.

Über die Auswirkung der Terminierung der Abstimmung kann ebenfalls nur spekuliert werden. In beiden Fällen fand der Entscheid nicht unmittelbar nach der Beschlußfassung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt, als das Thema auf dem Höhepunkt seiner Popularität war, sondern erst zwei Monate später. Beim Hotelbegehren lagen noch die Schulferien und das Schützenfest dazwischen. Zwar ließ sich eine späte Terminierung plausibel mit der Ferienzeit begründen (eine Abstimmung während der Ferienzeit hätte im Übrigen ebenso zu einer geringen Abstimmungsbeteiligung geführt), wirkte sich aber „beruhigend auf die Gemüter" aus. Auch waren, wie ein Kritiker der Maßnahme mitteilte, nach dem Schützenfest viele

Neusser verreist: „Erfahrungsgemäß fahren 60 Prozent der Schützen nach dem Fest in Urlaub." (WZ 27.7.95)

Nicht die erhoffte Wirkung hatte ganz offensichtlich die beim Straßenbahnbegehren zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickte „Sachinformation", mit der die suggestive Formulierung der Abstimmungsfrage entschärft werden sollte. Inwiefern sie von den Stimmberechtigten überhaupt zur Kenntnis genommen und beherzigt wurde, läßt sich nicht feststellen. Möglicherweise hat sie eher das Gegenteil bewirkt: vereinzelt wurde sie als „eine Art Werbeseite unserer höchsten Stadtvertreter" (Leserbrief in: NGZ 22.11.97) bezeichnet.

Ein wichtiger Akteur bei beiden Neusser Entscheiden waren die örtlichen Medien. Nur durch ihre Berichterstattung erhielten die Ereignisse die nötige Publizität. Dabei war es nicht nur das Interesse der zwei Tageszeitungen, zwei Anzeigenblätter und eines Lokalfunksenders, über ein konfliktorisches Thema in der Stadt Neuss zu berichten, sondern einige Lokalredakteure hegten heimliche Sympathien für die Organisatoren. Eine Analyse der Berichterstattung der beiden Tageszeitungen führt zu dem Ergebnis, daß sie in beiden Fällen im Wesentlichen ausgewogen berichteten, indem sie sowohl im redaktionellen Teil als auch auf der Lesenbriefseite stets beide Seiten zu Wort kommen ließen, und sich in der Kommentierung eher wohlwollend gegenüber den Organisatoren und kritisch zum Verhalten der Entscheidungsträger äußerten.

6.3.4 Wirkungen der Bürgerentscheide

Allgemeine Vorwirkungen, d.h. antizipative Effekte auf das Verhalten der Entscheidungsträger, waren beim ersten Bürgerbegehren nicht möglich und beim zweiten nicht zu erwarten. Da Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen erst zu einem Zeitpunkt eingeführt wurden, als die Entscheidungsfindung über den Hotelbau im Wesentlichen beendet war, konnten die Ratsfraktionen einen möglichen Bürgerentscheid nicht in ihr Entscheidungskalkül einbeziehen. Auch als die Grünen androhten, einen solchen Entscheid zu initiieren, konnte das die Ratsmehrheit wenig beeindrukken, da sie dieses Instrument noch nicht erlebt hatte und seine Erfolgsaussichten gering eingeschätzte. Im Ergebnis hat sie damit Recht behalten. Die Erfahrung des gescheiterten ersten Bürgerbegehrens mußte zwangsläufig dazu führen, daß dem zweiten Begehren noch weniger Chancen eingeräumt wurden, vor allem, weil es die größte Oppositionsfraktion nicht unterstützte. Einen „durchaus heilsamen Zwang zu Steigerung der Responsivität und Innovationsfähigkeit des politischen Systems" (Pehle 1998:309) haben die beiden Bürgerbegehren in Neuss nicht bewirkt.

Auf Seiten der Bürger war ebenfalls keine Vorwirkung festzustellen, weil selbst für den politisch interessieren Neusser galt, daß Bürgerbegehren noch zu neue und - nach dem Hotelbegehren - zu erfolglose Instrumente waren, als daß sie ernsthaft als Drohpotential gegenüber den Entscheidungsträgern hätten eingesetzt werden können. Das Hotelbegehren wurde nicht von der Ad-hoc-Initiative der Anlieger, sondern von Parteien initiiert, das Straßenbahnbegehen von politisch erfahrenen Personen.

Deshalb konnten durch beide Bürgerbegehren keine Interessenselektivitäten zum Vorteil von neuen, noch nicht etablierten Akteuren und themenspezifisch agierenden Gruppen dauerhaft verschoben werden.

Prompte Vorwirkungen waren bei beiden Bürgerbegehren nicht festzustellen: in keinem Fall ist der Rat dem Anliegen der Initiatoren nach der erfolgreichen Unterschriftensammlung beigetreten.

Direkte Wirkungen, also sich unmittelbar aus dem Abstimmungsergebnis ergebende Effekte, betreffen einerseits die Tatsache des Entscheids selbst, andererseits seine Umsetzung und die durch ihn ausgelöste Sperrfrist.

Beide Bürgerbegehren haben deutlich gemacht, daß zwischen den Entscheidungsträgern und der Bevölkerung ein Interessengegensatz bestand, und insbesondere beim Straßenbahnbegehren waren es zunächst nicht die oppositionellen Ratsfraktionen, die einen Handlungsbedarf sahen. Die Begehren artikulierten einen Interessengegensatz - und lösten ihn im Entscheid auf. Allerdings konnte es nur im Fall des Hotelbegehrens gelingen, einen umstrittenen Sachverhalte endgültig zu klären: da der Bürgerentscheid zum Stadthallenhotel scheiterte, war der angegriffene Ratsbeschluß weiterhin gültig und das Projekt konnte ohne weiteren Widerstand von irgendeiner Seite wie vorgesehen beendet werden. Anders liegt der Sachverhalt beim erfolgreichen Bürgerentscheid zur Straßenbahnverlegung: hier wurde nur der Ratsbeschluß zur Verlegung der Trasse auf die Promenadenstraße aufgehoben, so daß sämtliche Maßnahmen zu ihrer Verlegung unverzüglich gestoppt werden mußten. Der Bürgerentscheid hat dabei einen strittigen Sachverhalt nicht endgültig geklärt, sondern vielmehr einen zwischen den großen Fraktionen ausgehandelten Kompromiß verworfen. Die Debatte über die Verlegung der Bahn kann daher neu beginnen. So ist der Rat formal nur gehindert, innerhalb von zwei Jahren erneut die im Entscheid abgelehnte Variante der Straßenbahnführung zu beschließen. Zulässig ist das jedoch wieder nach Ablauf der zweijährigen Sperrfrist. Möglich ist weiterhin, daß der Rat innerhalb der Zwei-Jahres-Frist selbst einen Bürgerentscheid zu dieser Trassenführung anberaumt. Schließlich ist zulässig, daß nach Ablauf der Sperrfrist ein neues Bürgerbegehren, etwa durch die Befürworter der Trasse Promenadenstraße, eingeleitet wird. Angesichts der Stellungnahmen aller Fraktionen nach dem Bürgerentscheid scheint nicht zu erwarten, daß eine der drei Varianten ergriffen wird. Wahrscheinlicher ist vielmehr, daß die Ratsgremien über andere Varianten der Bahnführung in der Neusser City nachdenken. Denn der erfolgreiche Bürgerentscheid untersagte keine Verlegung der Bahn auf eine andere Trasse oder gar die Abbindung der Bahn an der Stadthalle. Tatsächlich war die Abbindung der Bahn am Hauptbahnhof bereits vor dem Bürgerentscheid beschlossen und sie wurde durch den Entscheid nicht in Frage gestellt. So ist zu erwarten, daß in einigen Jahren erneut der Vorschlag einer kompletten Herausnahme der Straßenbahn diskutiert werden wird.

Primär-indirekte Wirkungen, d.h. Effekte der beiden Bürgerbegehren auf das Partizipationsverhalten der Bevölkerung, sind eindeutig festzustellen. Beide Verfahren intensivierten die individuelle Meinungsbildung zum Hotelbau bzw. zur Straßenbahnführung. Neben der Teilnahme an der Unterschriftensammlung besuchten

Bürger die Veranstaltungen der Bürgerinitiative und äußerten sich umfangreich in Form von Leserbriefen.

Sekundär-indirekte Wirkungen, d.h. Effekte auf die Qualität des kommunalen Entscheidungsprozesses als Folge der Bürgerbegehren sind kaum meßbar und für Neuss nicht festzustellen.

Nachwirkungen, also Effekte, die sich nach der Abstimmung - unabhängig von ihrem Ausgang - auf den politischen Prozeß der Gemeinde einstellen lassen sich nicht mit Sicherheit bestimmen. Nach dem Hotelbegehren sagten die Entscheidungsträger zu, künftig verstärkt auf die Bürgerinnen und Bürger zuzugehen; die CDU kündigte bei einer Mitgliederversammlung an, Runde Tische einzuführen. „An diesen sollen neben Politikern und Fachleuten auch Bürger sitzen, um über Probleme in der Innenstadt, wie die Straßenbahn in der Fußgängerzone oder der Omnibusbahnhof, zu beraten. Mit einer von Anfang an offenen Diskussion und Meinungsfindung möchte (der CDU-Fraktionsvorsitzende) (...) ein erneutes Bürgerbegehren unnötig machen." (WZ 13.10.95) Dem widersprach jedoch sogleich der CDU-Landtagsabgeordnete und forderte „eine Stärkung der repräsentativen Politik". Gäbe es Bürgerentscheidregelungen wie in Bayern, könnten „unpopuläre Entscheidungen, die getroffen werden müssen, nicht mehr durchgesetzt werden." (WZ 13.10.95) Tatsächlich sind die angekündigten Runden Tische offensichtlich nicht realisiert worden, der Erfolg des Bürgerbegehrens gegen die Straßenbahnverlegung konnte jedenfalls nicht verhindert werden.

Auf Seiten der Bürger lösten die Bürgerentscheide keine nennenswerte zusätzliche Politisierung aus. Allerdings rückte das Instrument des Bürgerbegehrens als politische Handlungsoption mehr in das Bewußtsein der Bürger. So wurden bereits nach dem Hotelentscheid bei einer Bürgerversammlung zur Verkehrsführung in einer Neusser Innenstadtstraße Planungen der Verwaltung heftig widersprochen. „Im Kreis der Teilnehmer der Informationsveranstaltung wurden Überlegungen nach weiteren Schritten laut - und schon stand das Gespenst 'Bürgerentscheid' im Raum." (Stadt-Kurier 11.5.96) Bemerkenswerterweise lag die betroffene Straße in dem Wahlkreis, in dem es die höchste Stimmbeteiligung beim Stadthallenentscheid gab.

Eine Politisierung der Organisatoren nach den Entscheiden war nicht zu erwarten, da sie in beiden Fällen bereits Parteien angehörten. Allerdings trat die einzige der drei Vertretungsberechtigten beim Straßenbahnbegehren, die keiner Partei angehörte, nach der Abstimmung den Grünen bei (WZ 23.12.97).

Es ist bereits darauf hingewiesen worden (vgl. 6.3.2), daß sich die beiden Bürgerentscheide kaum auf die Erfolgschancen der beiden Oppositionsparteien SPD und Grüne auswirken werden. Hierauf deutet bereits das Ergebnis der Landtagswahl 1995 hin, als keinerlei politischer Nutzen aus der Diskussion über das Stadthallenhotels gezogen werden konnte. Auch die Mehrheitsfraktion braucht von den beiden Begehren nichts zu fürchten, sind auf diese Weise doch zwei kontroverse Themen per Bürgerentscheid geklärt und damit der Wahlkampfauseinandersetzung entzogen.

6.4 Zusammenfassung

Darstellung und Analyse der Neusser Bürgerentscheide haben gezeigt, daß eine Vielzahl von hinreichenden und notwendigen Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein kassierendes Bürgerbegehren initiiert werden und in einen erfolgreichen Bürgerentscheid münden kann.

Im direkten Vergleich erlauben die beiden Fälle die Formulierung von Gesichtspunkten, die die Einleitung eines Bürgerbegehrens begünstigen. Der Gegenstand des Begehrens muß als kontrovers diskutiertes Thema in Öffentlichkeit bekannt oder von den Initiatoren leicht bekannt zu machen sein. Er muß in die persönlichen Erfahrungswelt der Bürgerinnen und Bürger hinwirken und von ihnen emotional aufgeladen werden können. Die lokalen Medien müssen das Thema zum häufigen Gegenstand ihrer Berichterstattung machen, seinen konfliktorischen Charakter herausarbeiten und die umstrittenen Aspekte veranschaulichen. Die handelnden Akteure müssen sich kontroverse Diskussionsprozesse liefern, die die Bürger zur Auseinandersetzung mit den vorgetragenen Argumenten befähigen. Die Initiatoren müssen professionell agieren, Glaubwürdigkeit ausstrahlen und den Eindruck vermeiden, eine Fortsetzung parteipolitischer Auseinandersetzung mit anderen Mitteln zu betreiben.

Die in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnungen niedergelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen haben sich als hohe aber nichtsdestotrotz überwindbare Hürden herausgestellt. Allerdings sind eine genaue Kenntnis der rechtlichen Regelungen und eine Vertrautheit mit den örtlichen politischen Verhältnisse unverzichtbar, Bedingungen, die den Kreis potentieller Initiatoren stark einschränken.

Gesichtspunkte, die zum Erfolg eines Bürgerentscheids führen, sind angesichts der unterschiedlichen Ergebnisse der beiden Neusser Entscheide eher negativ zu formulieren. So ist offensichtlich weder der Einsatz finanzieller Ressourcen noch die Unterstützung durch Parteien entscheidend für den Erfolg eines Bürgerentscheids. Auch führen Verfahrentricks zur Senkung der Abstimmungsbeteiligung nicht immer zum gewünschten Erfolg.

Insgesamt muß festgehalten werden, daß äußerst unklar ist, inwiefern die aus den Neusser Fällen ableitbaren Erkenntnisse verallgemeinerungsfähig sind. Weitere Einzelfalluntersuchungen müssen folgen.

7 Ergebnis: Partizipation, Transparenz, Effizienz

Die aus der Untersuchung der Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Ländern im allgemeinen und in Neuss im besonderen gewonnenen Erkenntnisse gestatten es, die kommunalen direktdemokratischen Instrumente auf die eingangs vorgestellten Kriterien „Partizipation", „Transparenz" und „Effizienz" hin zu untersuchen. Vergleichmaßstab ist dabei der repräsentativdemokratische Normalfall, d.h. die Entscheidung durch Rats- und Kreistagsmitglieder.

7.1 Partizipation

Unter Partizipation wird der Grad der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an sie betreffenden politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen verstanden. Es ist zu fragen, ob mit Hilfe von Bürgerbegehren und -entscheiden der bestehende Zustand der politischen Nichtbeteiligung und Apathie zumindest tendenziell abgebaut werden kann; ob sie die bestehende soziale Selektivität in der Verteilung der Partizipationschancen verstärken oder aber zu einem Abbau der Selektivität beitragen, ob sie tatsächlich eine frühzeitige und wirksame Partizipation im Sinne einer Mitbestimmung oder einflußnehmenden Wirkung eröffnen, oder ob sie so angelegt sind, daß durch sie kein wesentlicher Einfluß auf den Ablauf und das Ergebnis des politischen Willensbildungsprozesses genommen werden kann (vgl. Buse/Nelles 1975:86).

Zweifellos erlauben Bürgerbegehren und Bürgerentscheid der Bevölkerung eine über das Übliche hinausgehende Mitwirkung am kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß.

Mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nehmen mehr Akteure als im repräsentativdemokratischen Normalfall an einem kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß teil. Auf Seiten der Initiatoren ist eine verstärkte aktive politische Tätigkeit zu verzeichnen, die sich in der Sammlung von Unterschriften, der Organisation von Aktionen sowie der Kontaktaufnahme mit den politischen Entscheidungsträgern und den Medien manifestiert. Auf Seiten der Stimmbürger sind Mitwirkungsakte in Form von Unterschriftsleistungen beim Bürgerbegehren, von Teilnahme an Veranstaltungen der Initiatoren und/oder der Entscheidungsträger und schließlich von

Stimmabgabe beim Entscheid zu verzeichnen. Bürgerbegehren und -entscheid haben somit einen quantitativen Aspekt.

Darüber hinaus werden durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - jedenfalls tendenziell und in Einzelfällen nachweisbar - neue und andere Akteure in den politischen Prozeß einbezogen. Das gilt zunächst für das Bürgerbegehren, bei dem Einzelpersonen und Bürgerinitiativen zu Handelnden werden, die sich ansonsten möglicherweise nicht - oder nur kurzfristig - in den Prozeß eingemischt hätten. Die Existenz direktdemokratischer Verfahren begünstigt „die Herausbildung alternativer - themenspezifisch und zeitlich begrenzt agierender - Eliten" (Lackner 1996:90). Beim Bürgerentscheid treffen mit der Stimmbürgerschaft andere Personen die Entscheidung, als beim repräsentativdemokratischen Normalfall. Dies ist der qualitative Aspekt von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

An der Willens- und Entscheidungsbildung werden auch deshalb mehr und andere Personen beteiligt, weil Bürgerbegehren und Bürgerentscheid „einen kommunalpolitischen Gegenstand verbindlich für eine gewisse Zeit (...) thematisieren." (Rehmet 1997:116) Je länger aber ein öffentlich ausgetragener Diskussionsprozeß dauert, desto mehr Personen haben tendenziell die Möglichkeit, sich daran zu beteiligen.

Die Frage, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu einem Abbau sozialer Selektivitäten beitragen können, wird in der Regel nicht nur verneint, sondern es wird sogar ihre Verstärkung und die Herausbildung neuer Eliten befürchtet, die nur die Durchsetzung eigener Interessen im Sinn haben: „Tatsächlich stellt sich die normative Jedermannsbeteiligung vornehmlich als eine Beteiligung von Eliten dar, von politischen Parteien, Organisationen, Massenmedien und bestimmten aktiven Minderheiten. Die Interessen der Nicht-Eliten, der breiten Mehrheit und der Allgemeinheit finden dabei kaum Berücksichtigung, so daß gerade fundamentale Konflikte nicht erkannt, geschweige denn konsensuell gelöst werden können." (Schmitt Glaeser 1998:826)" Oder: „Beteiligungsbereite Bürger erhalten mehr Chancen, ihre Vorstellungen in Politikprozessen zur Wirkung zu bringen. Dies beinhaltet die Gefahr, daß das gleiche Stimmengewicht, das jeder in der Demokratie haben soll, noch mehr in Richtung Elitendemokratie verschoben wird." (Naßmacher 1997:460)

Diese Einschätzungen erweisen sich bei näherem Hinsehen als unhaltbar.

Bürger<u>begehren</u> sind schwierig zu handhabende und ressourcenaufwendige Verfahren, so daß derzeit tatsächlich nur bestimmte Bevölkerungsgruppen (politisch erfahrene Personen, Parteien, Verbände etc.) zu ihnen greifen (können). Sie dienen in der Regel denjenigen, die bereits alle anderen Mittel der Einflußnahme ausgeschöpft haben, als Ultima Ratio. Die Feststellung, daß sich in erster Linie politisch Aktive dieses Instruments bedienen, beschreibt zutreffend die Realität direkter Demokratie auf kommunaler Ebene. Allerdings ist davon auszugehen, daß mit zunehmender Verbreitung und Einübung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - und ggfls. einer Senkung der Zulässigkeitsvoraussetzungen - mehr als bisher politisch Inaktive die Handhabung dieser Instrumente erlernen und sie praktizieren. Grundsätzlich gilt bereits jetzt, daß jeder Bürger ein Bürgerbegehren initiieren <u>kann</u>, während der repräsentativdemokratische Normalfall immer nur den wenigen gewählten Ratsmitgliedern erlaubt, politische Initiativen zur Entscheidung zu bringen. Anders als diese muß aber der beteiligungsbereite Bürger die Relevanz seiner Initiative durch ein Überspringen des Einleitungsquorums und durch das Erreichen des Zustimmungsquorums beweisen. Von einer Verschiebung der Stimmengewichte in Richtung Elitendemokratie kann somit keine Rede sein, vielmehr ist das Gegenteil der Fall: „Die Problematik des schwach legitimierten, von der Basis abgehobenen Elitenkartells mit den Gefahren mangelnder Interessenberücksichtigung und Problemrepräsentanz scheint demnach mit dem Plebiszit ein zureichendes Korrektiv zu haben." (Abromeit 1987:432).

Irrig ist die Feststellung, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid würden zu einer Verschiebung der Stimmgewichte zu einer Elitendemokratie führen. Angesichts der Tatsache, daß beim Bürger<u>entscheid</u> alle Stimmberechtigten zur Stimmabgabe berechtigt und aufgefordert sind, ist nicht ersichtlich, inwiefern es eine solche Verschiebung geben kann. Da bei einem Bürgerentscheid ausnahmslos mehr Menschen eine Entscheidung treffen, als im repräsentativdemokratischen Normalfall, wird im Gegenteil bei einem Bürgerentscheid eine existierende kommunale Elite punktuell entmachtet. Dabei spielt die Zahl der faktisch Abstimmenden keine Rolle, entscheidend ist vielmehr die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit der Stimmabgabe.

Während die Initiierung und Einleitung eines Bürger<u>begehrens</u> derzeit nur einer partizipationsfähigen Minderheit möglich ist, kann ein Bürger<u>entscheid</u> bereits jetzt von Stimmberechtigten aller sozialen Schichten entschieden werden.

Es ist kritisch angemerkt worden, daß die geringe Zahl von Teilnehmern an einem Bürgerentscheid Zufallsmehrheiten hervorbringen würde. „Zufallsmehrheiten können zum Beispiel dadurch entstehen, daß die Mehrheit der Bürger sich passiv verhält und sich nur diejenigen an der Abstimmung beteiligen, die gegen die bisherige kommunalpolitische Richtung sind." (Seeger 1988:534) Schmitt Glaeser ist gar der Meinung, Abstimmungen mit einer Stimmbeteiligung unter 50% „können keine demokratische Legitimation mehr für sich in Anspruch nehmen." (Schmitt Glaeser 1998:830)

Tatsächlich besteht das strukturelle Dilemma eines Bürgerentscheides darin, daß „in der Regel nur ein Teil der Bevölkerung von kommunalen Sachfragen unmittelbar betroffen ist, grundsätzlich aber alle Gemeindebürger zu einer Entscheidung aufgerufen sind. Die Motivation, sich politisch zu engagieren, wird einerseits stark von der persönlichen sachlichen Betroffenheit des einzelnen beeinflußt; andererseits spielen Faktoren wie Grad der Informiertheit sowie das Vertrauen in die eigene Durchsetzungs- und Wirkungskraft eine erhebliche Rolle für die Beteiligungsbereitschaft des Einzelnen. Unterschiedliche Motivationsstrukturen und Beteiligungsinteressen können so selbstverstärkend sein. Gerade bei Sachfragen mit begrenzter thematischer Tragweite besteht die Gefahr, daß Entscheidungen von wenigen getroffen werden, die für alle verbindlich sind." (Kohl 1998:85) Dieser Sachverhalt läßt sich deutlich in der Schweiz beobachten, wo nur besonders kontrovers diskutierte Themen die Mehrheit der stimmberechtigten Bürger mobilisieren, während in den meisten Fällen die Beteiligung an Abstimmungen gering ist (vgl. Schmidt 1997:259). Es scheint also

nahezu unvermeidlich, daß sich an einer Abstimmung zu einer einzelnen Sachfrage nur eine Minderheit der Stimmberechtigten beteiligt.

Allerdings rechtfertigt das Faktum, daß sich nur vergleichsweise Wenige an einer Abstimmung beteiligen, nicht, einer so zustande gekommenen Entscheidung die Legitimation abzusprechen. Denn für die Legitimation einer Entscheidung ist weniger wichtig, wie viele Stimmberechtigte sich an der Abstimmung beteiligt haben, als vielmehr, wie viele die Chance hatten, sich daran zu beteiligen - und diese ist beim Bürgerentscheid ungleich höher als bei einer Ratsentscheidung. Es darf im Übrigen nicht übersehen werden, daß eine geringe Stimmbeteiligung kein spezifisches Merkmal plebiszitärer Instrumente ist, sondern ebenso bei Kommunalwahlen auftritt, die traditionell eine niedrige Wahlbeteiligung aufweisen. Nach obiger Argumentation müßte dort, wo die Wahlbeteiligung unter 50% sinkt, entweder dem gewählten Bürgermeister, bzw. den Ratsmitgliedern jegliches Recht abgesprochen werden, Entscheidungen zu treffen, oder die von ihnen getroffenen Entscheidungen entbehrten jeglicher Legitimation. Beides kann nicht ernsthaft behauptet werden.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind damit Instrumente, die insofern einen „demokratischen Mehrwert" haben und „demokratisch höherwertig" (von Arnim 1990:91) sind, als sie mehr und tendenziell andere Beteiligte in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß einbeziehen und ihnen ein starkes Mitwirkungsinstrument an die Hand geben. Soziale Selektivitäten lassen sich mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht abbauen, es stellt sich allerdings die Frage, ob das überhaupt ihre Aufgabe ist. Da sich derzeit alle Formen politischer Beteiligung durch soziale Selektivität auszeichnen, darf dieses Manko nicht Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zum Vorwurf gemacht werden, es ist vielmehr einer mangelhaften politischen Bildung zuzurechnen.

7.2 Transparenz

Mit Transparenz soll die Durchsichtigkeit und Nachvollziehbarkeit eines sich vollziehenden Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses sowie die Offenheit der daran beteiligten Organisationen und Gruppen nach innen und nach außen gemeint sein. Hier ist zu untersuchen, ob Bürgerbegehren und -entscheide Entscheidungsverfahren transparenter machen und ihre Ergebnisse für die Bürger nachvollziehbarer sind.

Bereits während der Phase der Unterschriftensammlung (Qualifizierung), mehr aber noch während des Abstimmungskampfes sind Initiatoren und Entscheidungsträger gezwungen, ihre jeweiligen Positionen öffentlich und offensiv darzulegen. Es ist augenscheinlich, daß „alle an der Auseinandersetzung beteiligten Seiten ihre Argumente für und wider möglichst breit publizieren werden, um möglichst vielen Stimmbürgern den Nachvollzug ihrer Argumentationskette zu erleichtern und sie dadurch für die eigene Sache zu mobilisieren." (Troitzsch 1979:124) Auf diese Weise entfalten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kommunikative Potentiale und Effekte (vgl. Rehmet 1997:117f.): sie rufen Informationsangebote und kommunikative Anstrengungen der Initiatoren sowie der herausgeforderten Elite hervor, sie verursachen Vermittlungsleistungen der intermediären Institutionen (z.B. Parteien, Vereine), sie induzieren interpersonale Kommunikationsprozesse, die auch mit vermehrten Vermittlungsleistungen, Informationsangeboten und Aktionen sowie mit einer intensivierten Presseberichterstattung zusammenhängen, und sie haben große Potentiale auf die Versachlichung von Kommunikation.

Dies gilt immer dort, wo keine Zustimmungsquoren existieren und die Entscheidungsträger nicht versuchen können, durch einen Diskussionsboykott den Entscheid am Quorum scheitern zu lassen, und in der Regel dort, wo es solche Quoren gibt, denn auch hier können sich die Entscheidungsträger nicht gänzlich der Auseinandersetzung entziehen.

Die Folge ist eine Offenheit der an den Verfahren beteiligten Organisationen und Gruppen nach innen und außen, insbesondere für Parteien. „Die Parteien, die im Parlament für oder gegen eine Vorlage gestimmt haben, die anschließend noch der Bestätigung im Volksentscheid bedarf (oder über die noch ein Volksentscheid herbeigeführt werden kann), müssen über ihre Beweggründe sehr viel ausführlicher, sehr viel stärker auf das Einzelproblem bezogen und sehr viel zeitnäher öffentlich Rechenschaft ablegen, als dies erforderlich ist, wenn Rechenschaft erst im nachfolgenden turnusmäßigen Wahlkampf erfolgen muß." (Troitzsch 1979:38).

Dieser Einschätzung ist jedoch verschiedentlich widersprochen worden. Da allein die Drohung mit dem Bürgerbegehren einen mächtigen Interessenverband im Vorfeld einer Entscheidung in die Lage versetzen kann, seine Interessen durchzusetzen, so daß Vorlagen des Gemeinderates „referendumstüchtig" gemacht werden (vgl. Windhoff-Héretier 1981:144), würden Entscheidungsprozesse verschleiert: „Um diese potentielle Überbelastung zu vermindern, werden auch in noch überwiegend konkurrenzdemokratischen Systemen konkordante Entscheidungsstrukturen eine stärkere Rolle spielen. Dies bedeutet immer häufiger, Politik hinter verschlossenen Türen zu machen. Dadurch wird wiederum die Transparenz von Politikprozessen geringer und die Parteien erscheinen in einem noch schlechteren Licht." (Naßmacher 1997:460)

Die hier vorgenommene Schlußfolgerung überschätzt die realen Verhältnisse in bundesdeutschen Kommunen bei weitem. Da Gemeindevertreter derzeit nur selten befürchten müssen, durch ein Bürgerbegehren ausgebremst zu werden, besteht für sie kein Anlaß, aus diesem Grund Verbandsinteressen frühzeitig zu berücksichtigen. Tatsächlich hat die Verbändeforschung nachgewiesen, daß andere und leichter zu handhabende Einflußkanäle für Verbandsinteressen existieren (vgl. Alemann 1987). Im Übrigen lassen sich - wie nicht zuletzt das Beispiel der Konkordanzdemokratie Schweiz zeigt - durch eine „Politik hinter verschlossenen Türen" keine direktdemokratischen Einflußversuche abwenden. Im Gegenteil: eine Entscheidung, deren Hintergründe die Bürger nicht kennen, weil sie unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffen wurde, löst bei ihrem Bekanntwerden viel eher einen Widerstandsreflex aus, der sich in direktdemokratischen Aktionen entlädt, als eine Entscheidung, die in einem öffentlich nachvollziehbaren Verfahren getroffen wurde.

Als weiteres Grundproblem plebiszitärer Entscheidungen wird hingewiesen auf die fehlende Übernahme von Verantwortung für direktdemokratisch getroffene Entscheidungen, bzw. auf die Tatsache, daß eine Entscheidung niemandem mehr direkt zugewiesen werden kann. „Die Entscheidungen lassen sich keiner identifizierbaren Person, Gruppe, Partei oder politischen Institution zuordnen, die für das Ergebnis die Verantwortung übernimmt." (Luthardt 1997:21f.) Oder: „Plebiszitäre Sachentscheidungen weichen diese Leitlinie verantwortlichen Handelns tendenziell in doppelter Weise auf: Einmal treten die direkt abstimmenden Gemeindebürger hernach in die Anonymität des 'Gemeindevolkes' zurück - Bürger stimmen ab, Deputierte aber diskutieren und entscheiden dann nach Abwägung aller vorgebrachten Argumente. Auch bleibt es überdies wieder dem Gemeinderat überlassen, eventuelle nichtintendierte Folgen des Plebiszits (z.B. für mittelfristige Finanzplanungen) aufzufangen. Zum anderen könnte auch ein Gemeinderat versucht sein, unpopuläre Beschlüsse an den Souverän zurückzuüberweisen. In beiden Fällen wandert die Verantwortung für die Folgen allgemeinverbindlicher Entscheidungen aus der gewählten Vertretung stillschweigend aus." (Holtmann 1996:215)

Dieses „Verantwortungsargument" beruht indes auf einer Vielzahl von falschen Einschätzungen, weil es von einer „Idylle des repräsentativen Systems" (Jung 1990:503) ausgeht. So ist zunächst rhetorisch zu fragen, wo die Verantwortlichkeit desjenigen Ratsmitgliedes bleibt, das gar nicht wieder kandidiert (vgl. Jung 1990:503). Wer kein Mandat mehr zu verlieren hat, braucht auch nicht auf die Wähler Rücksicht zu nehmen. Weiterhin entspringt es einem repräsentativdemokratischen Mythos zu glauben, „Deputierte" würden stets nach Abwägung aller vorgebrachten Argumente entscheiden. Tatsächlich zeigt die Praxis in den Kommunalparlamenten, daß mancher Abstimmung keine gründliche Diskussion vorausgegangen ist, sondern „Vorentscheider" (vgl. Naßmacher/Naßmacher 1979:126f.) bereits die entsprechenden Weichen gestellt haben. Das Auftreten nicht-intendierter Folgen ist keine Besonderheit von Bürgerentscheiden, sondern grundsätzlich bei allen komplexen Entscheidungen zu beobachten. Der Gemeinderat ist keineswegs verpflichtet, die sich aus einem Bürgerentscheid eventuell ergebenden Folgen „aufzufangen". Stattdessen kann er - anders als bei selbst getroffenen Entscheidungen - auf den Beschluß der Bürgerschaft verweisen und jegliche Verantwortung an den Stimmbürger zurückgeben. Eine „Rücküberweisung unpopulärer Beschlüsse an den Souverän" schließlich ist nur in den Bundesländern möglich, die ein Ratsbegehren vorsehen; in Kapitel 3.1.5 ist dargelegt worden, daß nicht jedes der seltenen Ratsbegehren eine Flucht aus der Verantwortung darstellt. Im Übrigen wandert in keinem Fall Verantwortung stillschweigend aus dem Gemeinderat heraus. Nach einer kontrovers geführten öffentlichen Diskussion über den Abstimmungsgegenstand weiß der Souverän genau, auf welche Weise die Sachentscheidung zustande gekommen ist, und er weiß ebenfalls, daß der ggfls. Schuldige nicht „die da oben", sondern „der da nebenan" ist. Insofern bedeuten Bürgerbegehren und -entscheid keine „Macht ohne Verantwortlichkeit" (Schmitt Glaeser 1998:830), sondern „Verantwortlichkeit durch Macht". Denn nur derjenige, der eine Entscheidung selbst beeinflussen kann, wird sich dafür auch verantwortlich fühlen (siehe hierzu weiter unten).

Schlußendlich darf nicht übersehen werden, daß auch Gemeinderäte für politische Entscheidungen nicht immer verantwortlich zu machen sind. Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, daß beispielsweise Entscheidungen über großtechnische Anlagen von besonderen Genehmigungsbehörden getroffen werden. „Die so präjudizierten politischen Entscheidungen der Genehmigung unterliegen auch keiner nachträglichen Kontrolle durch die Parlamente. Sie können damit auch nicht indirekt durch die Bürger über die Wahlen beeinflußt werden. Gerade für die weitreichenden und tiefgehenden Verwaltungsentscheidungen zur Zulassung technischer Großanlagen fehlt sowohl eine inhaltlich demokratische Steuerung als auch eine demokratische Kontrolle." (Roßnagel 1986:600)

Aufgrund der Tatsache, daß Bürgerbegehren in hohem Maße von Parteien zur Erweiterung ihrer politischen Handlungsmöglichkeiten genutzt werden, ist die Befürchtung geäußert worden, die Stimmentscheidung könnte von sachfremden Abstimmungskalkülen überlagert werden. „Bürgerschaftliches Engagement steht in der grundsätzlichen Gefahr, von (partei)politischen, bzw. Wahlkampfinteressen instrumentalisiert zu werden. Bürgerschaftliche Positionen werden damit oft Stellvertreter für Auseinandersetzungen der Politik mit dem Ziel, diese durch basisdemokratische Abstimmung absichern zu lassen. Damit verbunden ist die Gefahr der Überlagerung des eigentlichen Sachentscheides durch rein parteipolitische Argumentationen, letztlich die Rückverlagerung der Entscheidung von der bürgerschaftlichen auf die politische Ebene." (Kohl 1998:86)

Tatsächlich ist dieser Sachverhalt nicht von der Hand zu weisen, er erweist sich aber letztlich als irrelevant für die Transparenz des direktdemokratischen Verfahrens. Während - wie die Wahlforschung festgestellt hat (vgl. Küchler 1986) - das individuelle Wahlverhalten nur selten eine rationale Entscheidung darstellt, sondern von „sachfremden" Kriterien wie soziodemographischen Cleavages oder Parteiidentifikationen beeinflußt wird, fördert die parteipolitische Auseinandersetzung über eine Sachfrage die Transparenz eines Entscheidungsprozesses, weil sie die unterschiedlichen Positionen der handelnden Akteure deutlich macht und - das zeigen nicht zuletzt die Neusser Beispiele - der Wählerschaft der Mehrheitsfraktion die Möglichkeit geben, auch entgegen der Stimmparole „ihrer" Partei zu entscheiden, ohne sie gleich von der Macht verdrängen zu müssen. Die parteipolitische Aufladung eines Bürgerentscheids bedeutet somit nicht nur, daß sie einen Wahlkampf mit anderen Mitteln darstellen, sondern kann im Gegenteil zu einer Entlastung der Wahlkämpfe von besonders umstrittenen Sachverhalten führen.

Es kann festgehalten, daß Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die durch Bürgerbegehren angestoßen und/oder beeinflußt werden, zweifellos durchsichtiger und nachvollziehbarer sind als repräsentativdemokratische Prozesse, die von „Vorentscheidern" dominiert werden: „Volksbegehren und Volksentscheid erhöhen die Transparenz des politischen Systems." (Troitzsch 1979:124)

7.3 Effizienz

Effizienz meint die Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rationalität eines Entscheidungsverfahrens, wozu „nicht alleine „konkrete" Maßstäbe wie Unmittelbarkeit (gehören), sondern auch Identifikation, Motivation und Sinnstiftung" (Alemann 1997:18).

Wenn bei der Beurteilung der Effizienz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid untersucht wird

1. wie schnell eine Entscheidung zustande kommt,
2. wie rational der Entscheidungsprozeß ist,
3. wie sachgerecht die getroffene Entscheidung ist,
4. wie wirksam die getroffene Entscheidung ist,

darf nicht übersehen werden, daß die Effizienz des politischen Systems und eines Entscheidungsverfahrens „eine außerordentlich variable, keineswegs meßbare und (...) eher intuitiv zu ermittelnde Größe" (Kißler 1983:58) ist.

7.3.1 Schnelligkeit

Unstreitig ist, daß sich durch direktdemokratische Instrumente der politische Entscheidungsprozeß verlängert. Dies gilt insbesondere für kassierende Bürgerbegehren, die gegen Ende eines politischen Entscheidungsprozesses einsetzen, wenn ein Beschluß in greifbare Nähe rückt oder schon getroffen worden ist. Für Hessen ist festgestellt worden, daß die Gesamtdauer eines Bürgerbegehrens (von der offiziellen Ankündigung bis zum Bürgerentscheid) durchschnittlich 24,2 Wochen dauert, wobei sich Initiativbegehren 32 Wochen und Korrekturbegehren 22,5 Wochen hinziehen (vgl. Rehmet 1997:57). Zumindest um diesen Zeitraum verlängert sich der Entscheidungsprozeß, sofern das Vorhaben nicht durch einen erfolgreichen Entscheid ganz gestoppt wird.

Die Verlängerung von Entscheidungsverfahren ist allerdings nicht per se negativ. Für Baden-Württemberg sind keine wesentlichen Nachteile infolge Verwaltungserschwernissen und Verzögerungen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bekannt geworden (vgl. Seeger 1988:532).

Unabhängig davon sind Verzögerungen insbesondere bei komplexen Planungsverfahren, in die nicht nur der örtliche Gemeinderat, sondern auch übergeordnete politische Gremien und/oder (Bewilligungs-)Behörden involviert sind, auch beim repräsentativdemokratischen Normalfall nicht selten. Häufig werden Bauvorhaben für mehrere Jahre durch prozessierende Anwohner gestoppt, die sich in ihren Rechten verletzt sehen. Offen ist daher, ob sich die Hoffung erfüllt, „daß die Durchführung eines Bürgerentscheids die Prozeßfreudigkeit von Bürgern gegenüber gemeindlichen Planungen deutlich dämpfen dürfte. Dies könnte im Effekt zu einer insgesamt kürzeren Realisationszeit von Projekten führen." (Kreuz-Gers 1989:317) Denn ein Bürgerentscheid hindert Betroffene nicht daran, gegen ein Vorhaben gerichtlich vorzuge-

hen. Weiterhin können auch andere Faktoren, wie unklare Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat, unterschiedliche Parteizugehörigkeit des (Ober-)Bürgermeisters und der Mehrheitsfraktion und ähnliches zu einem „Entscheidungsstau" führen[1]. Solche externen Einflüsse können ein Verfahren im Einzelfall sogar länger aufhalten, als das durch ein Bürgerbegehren möglich ist, das innerhalb eines in den Gemeindeordnungen festgelegten Zeitraumes, der in der Regel ein halbes Jahr nicht überschreitet, abgeschlossen sein muß.

Die Verlängerung von Entscheidungsverfahren ist kein kommunalpolitisch ungewöhnlicher Sachverhalt und kann keinesfalls als „Nachteil" von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geltend gemacht werden.

7.3.2 Rationalität

Verschiedentlich ist die Rationalität der mittels Bürgerentscheid getroffenen Entscheidungen in Frage gestellt worden. Dabei wird auf die Komplexität moderner Gesellschaften hingewiesen, deren Probleme hohen Sachverstand zu ihrer Lösung erforderten (vgl. Jung 1995:673). Dieser sei bestenfalls einem Parlament, nicht aber der gesamten Bevölkerung zu vermitteln. In der Schweiz sei beobachtet worden, daß die Gemeindebürger zu oft mit einer großen Zahl von komplexen Sachfragen konfrontiert werden, deren angemessene Beurteilung weitgehende Spezialkenntnisse voraussetzt (vgl. Windhoff-Héretier 1981:142).

Diesem Argument liegt jedoch ein „falscher Kompetenzbegriff" (Jung 1995:673) zugrunde. Denn „ernsthaft in Betracht kommen kann für direkte Demokratie natürlich nicht die Kompetenz der Experten, sondern nur die staatsbürgerliche Kompetenz, jene Mischung aus Grundwissen und gesundem Menschenverstand, die gewissermaßen das personale Substrat der Demokratie darstellt. Wer diese staatsbürgerliche Kompetenz in Abrede stellt, kann konsequenterweise auch nicht das demokratische Prinzip der allgemeinen Wahl rechtfertigen." (Jung 1995:674) Tatsächlich bestreitet heute niemand mehr dem Volk den erforderlichen Sachverstand, um bei einer Wahl über sehr komplexe und abstrakte Zusammenhänge politischer Programme und Strategien zu entscheiden (vgl. Roßnagel 1986:602).

Im Übrigen zeigt die Praxis, daß selbst im überschaubaren kommunalpolitischen Handlungsbereich in den politischen Gremien Beratungsgegenstände diskutiert werden (müssen), deren Komplexität auch nicht von allen Ratsvertretern vollständig zu durchschauen ist, so daß diese ihr Abstimmungsverhalten am Urteil der Vorentschei-

---

[1] So muß der Oberbürgermeister von Karlsruhe mit zwei seiner Gegner aus dem Wahlkampf in der Verwaltungsspitze zusammenarbeiten und seine Partei hat keine Mehrheit: „Taktische Machtspiele seiner Ex-Kontrahenten und das Buhlen der Parteien um Wählergunst im Gemeinderat haben mittlerweile zu einem Entscheidungsstau unbekannten Ausmaßes geführt." (Südwestdeutsche Zeitung 21.1.1999)

der orientieren[2]. Schließlich kann auch das Abstimmungsverhalten von Ratsmitgliedern durch Nebenaspekte bestimmt sein.

Das Problem der tatsächlichen oder vermeintlichen Uninformiertheit der Beteiligten eines Bürgerbegehrens kann durch eine Verstärkung und Verbesserung der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit vermieden werden. So wurde bei einem Seminar über Erfahrungen mit dem bayerischen Bürgerentscheid „die Ansicht vertreten, daß es dann, wenn ein Bürgerentscheid anstünde, die Aufgabe kommunaler Öffentlichkeitsarbeit sei, die Bereitschaft zur Teilnahme an der Abstimmung zu fördern; sei dieses Bemühen nicht hinreichend intensiv oder aus anderen Gründen erfolglos, müsse man hinnehmen, daß Entscheidungen mit geringer (aber engagierter) Beteiligung zustande kämen." (Knemeyer 1996:47)

Anders als auf den ersten Blick anzunehmen, kann ein Bürgerbegehren sogar zur Steigerung der Rationalität einer Entscheidung beitragen, weil es öffentliche Diskussionsprozesse hervorruft und dadurch den Entscheidungsprozeß transparenter macht (siehe oben).

Die Befürchtung, daß Bürgerbegehren eine Chance für Demagogen sind und „die Gefahr der Irrationalisierung und Simplifizierung der 'Abstimmungskämpfe' auf dem Niveau der Waschmittelreklame" (Roßnagel 1986:604) besteht, kann nicht außer Acht gelassen werden. Allerdings sind bislang keine Fälle von Bürgerbegehren und -entscheiden bekannt geworden, bei denen eine solche Entwicklung aufgetreten ist. Im Übrigen ist nicht zu übersehen, daß diese Gefahr auch und insbesondere bei Wahlen besteht (vgl. Muckel 1997:228).

7.3.3 Sachgerechtheit

Ein immer wiederkehrender Topos ist die Kritik an der Sachgerechtheit direktdemokratisch getroffener Entscheidungen.

Bemängelt wird, es gäbe durch ihn

a) keine sachlichen Entscheidungen,
b) keine unpopulären Entscheidungen,
c) die Durchsetzung von Sonderinteressen anstelle des Gemeinwohls,
d) keine Möglichkeit der Abwägung bzw. der Schließung von Kompromissen,
e) die Gefahr der Blockierung von Gesamtkonzepten und die Überpointierung von Einzelthemen.

Alle diese Einwände sind entweder falsch, oder sie erweisen sich im Vergleich zur Wahlentscheidung bzw. zum repräsentativdemokratischen Normalfall als irrelevant.

---

[2] Der Festellung von Wehling, „auf Gemeindeebene sind die Probleme doch noch überschaubar genug, daß die Bürger wissen können, worüber sie entscheiden, und was sachgemäß ist" (Wehling 1995:4), soll deshalb ausdrücklich nicht gefolgt werden.

(a) Es wird die These aufgestellt, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ermöglichten keine sachliche Entscheidung, sondern seien durch Emotionen gesteuerte Verfahren: „Da kommen die Biertischstrategen, die drängen nach vorne, dann werden vordergründige, populistische Argumente gebracht. Sie können überhaupt nicht mit Sachargumenten dagegen halten. Die Leute hören nicht mehr zu. Die Gefühle schlagen über. Es ist dann auch kein Boden mehr zu gewinnen. Und die Gefahr besteht, daß alle möglichen Leute, die politisch zu entscheiden haben, sich überall erst einmal umhören und sich fragen, wie muß ich mich denn jetzt eigentlich entscheiden. Heute ist es ja oft so, daß Politiker nicht mehr nach ihrer eigenen Überzeugung entscheiden, sondern eine Entscheidung danach treffen, wie sie wohl am besten damit in der Bevölkerung ankommen." (Oberbürgermeister Bernhard Neuhaus aus Lingen/Ems, in: Ipsen 1990:103f.)

Zweifellos gibt es Fälle, in denen der öffentlich ausgetragene Meinungskampf die Emotionen der Beteiligten in Wallung bringt, aber dies „gilt doch nicht nur für Plebiszite, sondern auch für jede Abstimmung im parlamentarischen System, von der Wahl zur Volksvertretung bis zu den Entscheidungen dieses Parlaments und zu den Beschlüssen etwa jedes Parteitages" (Jung 1990:502). Gerade die in dem obigen Zitat gemachte Beobachtung, daß „Politiker nicht mehr nach ihrer eigenen Überzeugung entscheiden, sondern eine Entscheidung danach treffen, wie sie wohl am besten damit in der Bevölkerung ankommen", kennzeichnet das strukturelle Dilemma der repräsentativen Demokratie, bei der sich der Repräsentant dem Wählervotum stellen muß. Insofern ist die These des unsachlichen Bürgerentscheids in ihrer Apodiktheit falsch, was nicht zuletzt Gegenbeispiele beweisen[3].

Schließlich ist zu erwarten, daß sich mit der zunehmenden Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bei den Beteiligten die notwendige Gelassenheit einstellt, die die direkte kommunale Demokratie zu einem völlig normalen Verfahren werden läßt.

(b) Direktdemokratische Entscheidungsverfahren verhinderten, so ein immer wiederkehrender Topos, unpopuläre Entscheidungen: „Das in den USA problematisierte Nimby-Prinzip (not in my backyard) beziehungsweise das Sankt-Florians-Prinzip wird häufig als positive Entwicklung - Anzeichen einer Demokratie 'von unten' - vernebelt." (Naßmacher 1997:456) Kommunalpolitische Praktiker illustrieren diesen Vorwurf mit Beispielen: „Ich könnte Ihnen mindestens drei, vier, fünf verschiedene Dinge bei uns in der Stadt anführen, die alle nicht gelaufen wären, wenn es ein Plebiszit gegeben hätte. Fangen wir an mit der Tiefgarage unter dem Marktplatz. 90%

---

[3] So stellte der Bürgermeister von Marktheidenfeld unmittelbar im Anschluß an einen Bürgerentscheid in seiner Gemeinde fest: „Er ist deshalb auch ohne größere Emotionen über die Bühne gegangen. Ich möchte ausdrücklich sagen, daß, von kleineren Ausrutschern abgesehen, der Bürgerentscheid sehr sachlich verlaufen ist." (zit.n. Main-Echo, 24.11.1998).

der Bürger wollten mich damals steinigen. Die gleichen Leute kommen heute zu mir und sagen, was ist das doch für ein Glück, daß wir diese Garage bekommen haben. Vor zehn Jahren wollten wir ein Theater bauen, zu einem Zeitpunkt, als das kulturelle Niveau bei uns in der Stadt noch nicht so entwickelt war. Es gab eine Bewegung, die polemisierte: „Weg mit dem Millionending." Es ist überhaupt keine Frage, hätte es ein Plebiszit gegeben, wir hätten heute kein Theater. Und zur Problematik von Industrieansiedlungen kann ich folgendes erklären: Ich könnte Ihnen einige Betriebe aufzählen - wäre es zu einem Plebiszit gekommen -, die wir nicht bekommen hätten. Und heute steht unsere Stadt hervorragend da, kulturell, verkehrsmäßig und industriell auch! Mit einem entsprechenden Steueraufkommen! Alles das hätten wir nicht bekommen, wenn es ein Plebiszit gegeben hätte." (Oberbürgermeister Bernhard Neuhaus aus Lingen/Ems, in: Ipsen 1990:103f.)

Unabhängig von der Frage, ob alle hier erwähnten Projekte tatsächlich so positiv zu bewerten sind, wie sie vom Bürgermeister geschildert werden, entziehen sich die mit drastischen Worten skizzierten Folgen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einer Verifizierung. Es wird nie bewiesen werden können, ob die berichteten Widerstände tatsächlich einen so großen Rückhalt in der Bevölkerung hatten, daß ein Bürgerbegehren das Zustimmungsquorum übersprungen hätte, oder ob nur lautstarke Minderheiten den Anschein eines breiten Bürgerwiderstandes erweckten.

Die These, Bürgerbegehren verhinderten unpopuläre Entscheidungen, wird häufig nur theoretisch anhand konstruierter Fällen begründet. Tatsächlich zeigt die Praxis, daß es beispielsweise auch in baden-württembergischen Kommunen, die den Bürgerentscheid seit 1956 kennen, die von der Bürgerschaft angeblich heftig bekämpften Tiefgaragen, Theater und Gewerbegebiete gibt.

Schließlich muß festgehalten werden, daß auch Gemeindevertreter nicht immer „unpopulär" entscheiden. Denn sie müssen, wenn sie wiedergewählt werden wollen, immer auch die Interessen (oder die vermeintlichen Interessen) ihrer Wählerinnen und Wähler beachten. Dementsprechend sind Fälle bekannt geworden, wo Gemeinderäte gegen den Bau von Gefängnissen oder Behindertenwohnheime entschieden haben - mit ausdrücklichem Hinweis auf einen ablehnenden Standpunkt der Bevölkerung. Ob diese Ablehnung aber tatsächlich existierte oder ob sie nur auf mehr oder weniger zufälligen Beobachtungen der Ratsmitglieder beruhte, bleibt im repräsentativen Entscheidungssystem ungeklärt. In einer solchen Situation stellen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein geordnetes Verfahren dar, das allen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit der Stellungnahme einräumt. Durch Bürgerbegehren wird das Verfahren transparenter (siehe oben).

(c) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird mitunter vorgeworfen, ein Instrument zur Durchsetzung von Sonderinteressen zu sein. „Kommunale Plebiszite über Sachfragen sind stets Einzelfallentscheidungen. Selbst wenn sie das Zulassungskriterium einer 'wichtigen' Gemeindeangelegenheit erfüllen, bringen sie typischerweise örtliche Sonderinteressen zu Geltung. Gewiß haben auch diese in jedem konkreten Einzelfall ein Anrecht auf die Vermutung, gemeinwohlfähig zu sein. Tatsache aber ist, daß sie sich dem normalen parlamentarischen Test auf ihre Mehrheitsfähigkeit im Wettbewerb mit konkurrierenden Ansprüchen und Interessenlagen nicht aussetzen müssen. Sie überspringen gleichsam diesen langen Marsch über den Aushandlungsparcours kommunaler Organe." (Holtmann 1996:215) Pointiert meint Schmitt Glaeser, daß insbesondere die bayerische Regelung mit der Möglichkeit einer aufschiebenden Wirkung einen „Imperialismus der Minderheiten ermöglicht. Kleinste Minderheiten, die sich häufig in ihren partikularen Interessen nur selbst repräsentieren, können (...) die gewählten kommunalen Volksvertreter lahmlegen." (Schmitt Glaeser 1998:825)

Unzweifelhaft besteht die Gefahr, daß Personen oder Organisationen versucht sein können, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ihre Sonderinteressen durchzusetzen. Dies ist aber weder verwerflich, noch ein typisches Merkmal von direktdemokratischen Instrumenten. Tatsächlich lassen sich unzählige Beschlüsse repräsentativer Vertretungsorgane finden, die örtlichen Sonderinteressen - vorzugsweise denen der Wirtschaft - dienen. Denn es ist durchaus so, daß „in der Realität auch Ratsmitglieder keineswegs davor gefeit sind, Sonderinteressen in ihre Entscheidungen einfließen zu lassen." (Kreutz-Gers 1998: 316)

Fehl geht darüber hinaus die Einschätzung, Sonderinteressen könnten sich mit Hilfe eines Bürgerbegehrens den langen Marsch durch die kommunalen Organe ersparen. Die Erfahrungen aus den Bundesländern zeigen, daß die weitaus überwiegende Zahl von Bürgerbegehren kassierend ist, also am Ende eines Entscheidungsprozesses einsetzt, wenn der „Aushandlungsparcours" bereits absolviert worden ist. Aber auch ein initiierendes Bürgerbegehren kann nicht an den politischen Gremien vorbei geführt werden: spätestens, wenn über sein Zulässigkeit entschieden wird, muß es die parlamentarische Interaktionsphase durchlaufen.

Der Befürchtung, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid könnten sich „Sonderinteressen" durchsetzen, widerspricht also nicht nur die Realität, diese Option ist für die Vertreter dieser Interessen auch wenig effizient. Denn während der Versuch, Sonderinteressen über informelle Netzwerke mit den kommunalen Entscheidungsträgern durchzusetzen, im Verborgenen ablaufen kann, muß sich ein Bürgerbegehren der öffentlichen Auseinandersetzung stellen. Die Vor- und Nachteile einer bestimmten Maßnahme werden in den Medien diskutiert und die jeweiligen Interessen implizit deutlich - wenn nicht sogar offen gelegt. Außerdem reicht es für die Vertreter des Sonderinteresses nicht, Unterstützung in zahlenmäßig überschaubaren Gremien zu erhalten, sondern sie müssen ihre Mehrheitsfähigkeit in der gesamten Gemeindeöffentlichkeit durch das Überspringen des Einleitungs- und des Zustimmungsquorums beweisen.

(d) Ein regelmäßig wiederholter Kritikpunkt an direktdemokratischen Entscheidungsverfahren ist, bei ihnen sei keine Abwägung und kein Schließen von Kompromissen möglich: „Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wird der kommunalpolitische Meinungs- und Willensbildungsprozeß verändert. Abwägungsvorgänge, wie sie insbesondere in Planungsverfahren vorkommen, und Kompromißaushandlungen sind darin nicht unterzubringen. Alternativen finden nicht immer die ihnen gebührende Beachtung. Eine umfassende und tiefgehende Diskussion findet meist verfahrens- und umstandsbedingt nicht statt." (Seeger 1988:535) Oder: „Es muß nun einmal

gesehen werden, daß Kommunalpolitik nicht in ein Ja/Nein-Schema gepreßt werden kann. Sie ist auf Kompromißfindung gerichtet. Glücklicherweise wird immer noch die weit überwiegende Zahl der Ratsentscheide mit großen Mehrheiten getroffen, und regelmäßig gehen diese Mehrheiten durch alle Gruppierungen. Ja-/Nein-Entscheidungen sind dagegen angetan zu spalten." (Knemeyer 1996:21)

In diesem Einwand steckt jedoch „eine verfehlte Parallelisierung des Verfahrens der Volksgesetzgebung - beginnend mit dem Zulassungsantrag - mit dem Verfahren der Parlamentsgesetzgebung von der Einbringung einer Gesetzesvorlage an." (Jung 1995:675) In Wirklichkeit entspricht die Einreichung eines Bürgerbegehrens dem Aufruf zur parlamentarischen Schlußabstimmung. „Nun sieht das „Alles oder Nichts" schon anders aus: Bei keinem Verfahren gehen die Modifikation und die Suche nach Kompromissen unbegrenzt weiter. Gerade auch das parlamentarische Problemlösungssystem zielt völlig selbstverständlich auf jenen äußersten Punkt der Vereinfachung der Entscheidung, wo zu einer Vorlage nur noch Ja oder Nein zu sagen ist - eben die Schlußabstimmung." (Jung 1995:675) Tatsächlich beschränkt sich die Abstimmung im Gemeinderat letztlich auf eine Zustimmung oder Ablehnung zu einer vorgelegten Beschlußvorlage. Die Verhandlungen und das Schließen von Kompromissen sind dem eigentlichen Abstimmungsvorgang vorausgegangen. Darin unterscheidet sich die Ratsabstimmung in keiner Weise vom Bürgerentscheid. Sowenig, wie das einzelne Ratsmitglied Verhandlungen führt, sondern dies der Verwaltung und/oder der Fraktionsspitze überläßt, führt die Bürgerschaft Verhandlungen, sondern überläßt dies den Ratsgremien. Beim Bürgerentscheid geht es nur darum, ob einer andernorts getroffenen Vereinbarung zugestimmt, sie gewissermaßen notariell beglaubigt wird oder nicht. Ein kassierendes Bürgerbegehren ist nichts anderes, als die Vorlage einer arbeitsteilig und professionell getroffenen Entscheidung der Verwaltung und des Rates zur Kontrolle an die Bevölkerung (vgl. Roßnagel 1986:596). Der Bürgerentscheid unterscheidet sich in keiner Weise von einer Ratifizierung, wie sie beispielsweise der Bundestag bei völkerrechtlichen Verträgen vornimmt, die die Bundesregierung ausgehandelt hat. Der Bundestag kann zustimmen oder ablehnen, nachverhandeln kann er nicht. Ein Bürgerentscheid ist so gesehen nichts anderes als ein kommunales Ratifizierungsverfahren.

Nicht übersehen werden darf schließlich, daß gerade das Schließen von Kompromissen eine sachgerechte Entscheidung verhindern kann, etwa dann, wenn faule oder Formelkompromisse vereinbart werden oder gar zwischen den Beteiligten unzulässige Koppelungsgeschäfte eingegangen werden. Die öffentliche Diskussion im Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren verhindert dies weitgehend.

(e) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird vorgeworfen, ein politisches Gesamtkonzept in Frage zu stellen und Einzelthemen mit marginaler Bedeutung zu stark zu pointieren. „Vor allem aber stoppen die meisten Initiativen - nämlich die Verhinderungsinitiativen - die von der Ratsmehrheit in eine Gesamtpolitik eingepaßte Entwicklung." (Knemeyer 1996:22) Auf diese Weise ließen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid „kommunalpolitisches Handeln in einen Immobilismus münden, der die Anpassung der Kommunen an neue Aufgaben erschwert." (Windhoff-Héretier

1981:146) Durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verlagere sich das Interesse an Mitwirkung „noch mehr auf einzelne Themen, die in ihrer Bedeutung überpointiert werden, wobei komplexe Zusammenhänge und andere nicht so leicht zu vermittelnde Probleme aus dem Blickfeld geraten." (Naßmacher 1997:460) Die Folge sei eine Überlastung der Parteien: „Etablierte Organisationen, die ohnehin bereits über einen Mangel an Aktivisten klagen, müssen sich immer stärker mit knappem Personal auch um Einzelprobleme kümmern, die in den Prioritäten ihres komplexen Politikentwurfs zum Teil nur marginale Bedeutung haben." (Naßmacher 1997:460)

Tatsächlich ist es ein Kennzeichen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, daß sie „punktuelle Politikentscheidungen initiieren" (Luthardt 1997:17). Es werden eher die Themen Gegenstände von Bürgerbegehren, die ein direkte Betroffenheit bei den Bürgern auslösen, und bei denen die Handlungsalternativen klar zutage treten. Themen, die erst mittelbare Wirkungen auf die Bürger ausüben, und/oder bei denen komplizierte Zusammenhänge zu beachten sind, werden mutmaßlich seltener von Bürgerbegehren angegriffen. Allerdings sehen die Gemeindeordnungen unisono vor, daß genau diese Themen sowieso nicht Gegenstand von Bürgerbegehren werden dürfen.

Ansonsten ist die These des Torpedieren von Gesamtkonzepten in ihrer Absolutheit falsch. Erfahrungen aus Baden-Württemberg zeigen, daß langfristige Planungen des Gemeinderates „keineswegs in größerem Ausmaß durch kurzfristige „Einzelentscheidungen ohne Rücksicht auf das Gesamtkonzept" konterkariert" (Beilharz 1981:152) wurden, und in Hessen ist in keiner Gemeinde „ein „Zum-Erliegen-Kommen" oder eine sonstige starke Beeinträchtigung der Bauleitplanung festgestellt" (Rehmet 1997:102) worden. Im Gegenteil hat sich in Baden-Württemberg gezeigt, daß Bürgerbegehren nicht auf eine pauschale Ablehnung planerischer Vorgaben der Gemeindeverwaltungen beschränkt sind, sondern zum großen Teil entweder ein eigenes Konzept verfolgten (44,3%) oder sich im Rahmen einer von den Gemeindeorganen formulierten Planung bewegten (32,7%) (vgl. Beilharz 1981:153). Auch für die hessische Praxis gilt, daß sehr oft durch Bürgerbegehren Handlungsalternativen aufgezeigt und Alternativkonzepte präsentiert wurden (vgl. Rehmet 1997:100).

Im Übrigen geht die These von der Inkohärenz der Ratsarbeit als Folge direktdemokratischer Verfahren von der falschen Vorstellung aus, repräsentative Entscheidungsverfahren seien stets durch Kohärenz geprägt. Dem ist nicht so, wie die politische Praxis auf allen Ebenen des politischen Systems zeigt. Auf Bundesebene läßt sich am Beispiel des Bundesverfassungsgerichts aufzeigen, „wie das parlamentarische System einzelne außerparlamentarische Vorgaben mit vorbildlicher Loyalität verarbeitet." (Jung 1995:675) In noch viel stärkerem Maße gilt die Abhängigkeit planerischer und städtebaulicher Konzepte auf der kommunalen Ebene, wo durch äußere Einflüsse wie Gesetzesnovellierungen oder Änderungen von Zuschußrichtlinien die Umsetzung von Konzepten verzögert oder gar verhindert wird.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß viele Gegner von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die diesen Instrumenten mangelnde Sachgerechtheit vorwerfen, outputfixiert argumentieren. Jedoch ist die Volksgesetzgebung „ein demokratisches

Verfahren und damit, wie jedes faire Verfahren, vom Ergebnis her offen." (Jung 1990:502) Wer die Ergebnisse von politischen Entscheidungsverfahren in den Blick nimmt und den direkten Partizipationsformen vorwirft, sie brächten inneffiziente, konservative, gar unbrauchbare Politikergebnisse hervor, wird sich einerseits fragen lassen müssen, ob repräsentativ ausgerichtete Verfahren wirklich soviel bessere Ergebnisse hervorbringen, und sich andererseits dem Einwand ausgesetzt sehen, er mache seine Zustimmung zu einem Verfahren von dessen tatsächlichem oder vermeintlichem Ergebnis abhängig - das allerdings wäre so, als ob man sich gegen die Durchführung von allgemeinen Wahlen ausspricht, weil sie eine Parlamentsmehrheit hervorbringt, die einem nicht gefällt.

7.3.4 Wirksamkeit

Ob und inwieweit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Wirksamkeit von Entscheidungen steigern, indem sie ihre Legitimation erhöhen und damit zu einer höheren Akzeptanz beitragen, ist strittig.

Während die einen Autoren ganz selbstverständlich davon ausgehen, ein Bürgerentscheid erhöht die Akzeptanz einer Entscheidung „plausiblerweise" (Rehmet 1997:104), weil er insoweit legitimationssteigernd wirkt, als er die Entscheidung „auf eine breitere konsensuelle Basis stellt" (Kreuz-Gers 1989:317), geht die Gegenthese davon aus, daß durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid „Gräben in der Bevölkerung aufgerissen und Porzellan zerschlagen werde, und daß die Akzeptanz der Entscheidungen gering sei, wenn die Bürger einmal emotionalisiert seien" (Knemeyer 1996:21). Naßmacher sieht gar die Gefahr einer Delegitimation: „Die Mißachtung der Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger, zum Beispiel durch Gleichgültigkeit oder andere Verpflichtungen am Abstimmungstag, kann auch delegitimierend wirken." (Naßmacher 1997:449)

Angesichts der Tatsache, daß Bürgerbegehren und -entscheid noch nicht in der politischen Kultur bundesdeutscher Kommunen verankert und so „normal" wie Wahlen sind, ist in der Tat denkbar, daß sie im Einzelfall zur Emotionalisierung beitragen. Allerdings spielen solche Fälle in der Praxis kaum eine Rolle. Im Gegenteil ist in Hessen festgestellt worden, daß die Hypothese, Bürgerentscheide entfalteten eine große Legitimationswirkung, eher bestätigt werden kann (vgl. Rehmet 1997:100). Auch die beiden Neusser Bürgerbegehren bestätigen diese Tendenz.

Es scheint so zu sein, daß die Identifikation mit einer Entscheidung, an der man selbst mitgewirkt hat oder unmittelbar hätte mitwirken können, auch für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht unterschätzt werden darf (vgl. Jung 1990:503).

7.4 Zusammenfassung

Die Darstellung hat gezeigt, daß sich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch große Partizipation und vergleichsweise hohe Transparenz auszeichnen, und es keine ernstzunehmenden Einwände gegen die Rationalität der durch sie getroffenen Entscheidungen gibt.

„Die bisherigen Angaben aus Baden-Württemberg (...) zeigen immerhin, daß die betreffenden Beteiligungsinstrumente von den Bürgern durchaus und vor allem maßvoll „angenommen" werden. Die tatsächliche Inanspruchnahme hat weder zu irgendeiner Gefährdung planvoller Gemeindepolitik des Rates geführt (wie vielfach befürchtet wurde), noch etwa interessierte Bürger von einem Engagement im Rat abgehalten oder Gemeindevertretungen eigene Entscheidungsfreudigkeit zugunsten von Regelungen durch Bürger aufgeben lassen. Im ganzen kann vorerst vielleicht resümiert werden: Statt eines Mißbrauchs ergab sich höchstens ein Nichtgebrauch." (Schmidt-Jortzig 1982:67) Und: „Die bisherigen Erfahrungen geben keinen Anhalt für offensichtliche Fälle von Mißbrauch, wie Sabotage der Gemeinderatsarbeit, Gefährdung der Kommunalpolitik, Aufwiegelung der Bevölkerung oder sonstige Störungen des Gemeindefriedens." (Seeger 1988:534) Im Gegenteil: „Die vorliegenden Unterlagen lassen einen sehr verantwortungsvollen Umgang erkennen. Sie (die Bürger, A.P.) sind zurückhaltend, eher konservativ und vor allem sparsam im Geldausgeben." (Wehling 1995:12)

Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß die empirische Forschung keine überzeugenden Argumente für die These liefert, eine Ausweitung der Beteiligungsrechte der Bevölkerung schwäche letztlich die Funktionsfähigkeit der lokalen Demokratie. „Allerdings ist es angesichts der relativ niedrigen Beteiligungsrate auch schwer, die entgegengesetzte Position überzeugend zu belegen." (Gabriel 1989:150)

Offensichtlich sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid derzeit nicht mehr als ein „direkt-demokratisches Ornament an einem repräsentativen Gebäude" (Roth 1993:229). Dies kann sich nur ändern, wenn die Einleitungsbedingungen und Zulässigkeitsvoraussetzungen vereinfacht werden.

Dazu werden im nachfolgenden Schlußkapitel einige Vorschläge gemacht (vgl. auch Paust 1997:56-58).

8 Reformvorschläge

Wenn in der Einleitung apodiktisch festgestellt wurde, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Beteiligungsformen sind, mit denen Bürgerinnen und Bürger sowohl kommunalpolitische Diskussionsprozesse anstoßen als auch Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse abschließen können, muß diese Aussage nach der ausführlichen Analyse von rechtlicher Ausgestaltung und praktischer Anwendung dieser Instrumente relativiert werden. Tatsächlich werden die Chancen, die in Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angelegt sind, in der Praxis zu einem großen Teil wieder vergeben. Die Landtage sind daher aufgefordert, über bürgerfreundlichere Regelungen nachzudenken. Daß dadurch den kommunalen Vertretungskörperschaften Entscheidungsrechte entzogen werden, ist dabei in Kauf zunehmen, wenn auf der anderen Seite das unmittelbare Mitwirkungsrecht für die Betroffenen und dadurch ihre Bindung an das politische System verbessert wird. Auch wenn die politikwissenschaftliche Bürgerbegehrensforschung noch weitgehend am Anfang steht, lassen sich doch schon jetzt Mängel der bisherigen Regelungen aufzeigen und Reformvorschläge machen.

Die Darstellung in Kapitel 3 hat deutlich gemacht, daß die Ausgestaltungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen in vielen Fällen dazu angetan sind, ihre Handhabung stark zu erschweren. Das gilt insbesondere für den teilweise restriktiven Themenausschluß, die mitunter ausgesprochen kurz bemessenen Fristen zur Sammlung von Unterschriften und die Höhe des Zustimmungsquorums.

Während die formalen Bedingungen „Schriftlichkeit" und „Begründung" für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens problemlos handhabbar sind, gelingt ihnen nicht immer die Formulierung eines rechtlich zulässigen Finanzierungsvorschlages. Dabei zeigt die Praxis, daß ein solcher Vorschlag sehr oft entbehrlich ist, da die Bürger eher sparsam entscheiden. Wenn darüber hinaus gilt, daß der Finanzierungsvorschlag nicht Bestandteil des Bürgerentscheids ist und für den Rat keine bindende Wirkung hat (vgl. Schneider 1994:400), scheint ein Verzicht auf den Kostendeckungsvorschlag überlegenswert.

Die direkte lokale Demokratie in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird durch Negativkataloge und/oder Beschränkung auf „wichtige Gemeindeangelegenheiten" gegenüber dem Zuständigkeitsbereich der Räte und Kreistage erheblich eingeschränkt. Bei weitem nicht über alles, was die gewählten Repräsentanten entscheiden können, dürfen die Bürgerinnen und Bürger bei einem Bürgerentscheid

abstimmen. Das ist von den Gesetzgebern so gewollt, unter dem Gesichtspunkt einer stärkeren Partizipation der Bürger jedoch abzulehnen.

Die in einigen Bundesländern vorgesehene Beschränkung von Bürgerbegehrensthemen auf „wichtige Gemeindeangelegenheiten" schafft Interpretationspielräume, die von den einen weit und von den anderen eng ausgelegt werden und die entsprechend häufig die Gerichte beschäftigen. In Baden-Württemberg gibt es dazu schon eine umfangreiche Rechtsprechung. Hier sollte dem Beispiel anderer Gemeindeordnungen gefolgt werden, die auf diese Beschränkung bereits verzichten.

In einigen Bundesländern schließen die Negativkataloge insbesondere Finanz- und Planungsfragen, die eine große persönliche Betroffenheit und dadurch ein großes Engagement bei der Bevölkerung hervorrufen, vom Bürgerbegehren aus. Es spricht vieles dafür, grundsätzlich alle Themen zu Gegenständen von Bürgerentscheiden werden zu lassen, die auch von der kommunalen Vertretungskörperschaft entschieden werden dürfen (vgl. von Arnim 1990).

Der Verzicht auf eine aufschiebende Wirkung zeigt deutlich, daß die direktdemokratischen Elemente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid von den Autoren der Kommunalverfassungen als Ausnahme von der repräsentativdemokratischen Regel betrachtet werden. Erst dann, wenn ein Bürgerentscheid erfolgreich war, hat er die Qualität eines Rats- oder Kreistagsbeschlusses. Seine Wirkung kann jedoch verpuffen, wenn - im Falle eines kassierenden Bürgerbegehrens - der angefochtene Beschluß bereits umgesetzt ist. Das kann zu einem Unmut in der Bevölkerung und zu einer weiteren Politikverdrossenheit führen. Ein Bürgerbegehren sollte daher grundsätzlich einen Suspensiveffekt haben; dieser sollte erst bei Einreichung einer Mindestzahl von Unterschriften in Kraft treten und zeitlich beschränkt sein.

Die Höhe des Unterschriftsquorums ist bundeseinheitlich auf 10% festzulegen, wobei es Abstufungen nach Gemeindegrößenklassen geben muß, da in großen Städten das Quorum viel schwieriger zu erreichen ist als in kleinen Gemeinden. Hier kann die bayerische Abstufungsregelung als Beispiel dienen.

In Nordrhein-Westfalen ist trotz einer eher großzügigen Fristen-Regelung ein Fünftel der Bürgerbegehren an der Einreichungsfrist gescheitert. Darin sind nicht diejenigen Begehren enthalten, die gar nicht erst gestartet wurden, weil den Organisatoren die Frist zur Sammlung der Unterschriften als zu knapp bemessen erschien. Es läßt sich begründet vermuten, daß dies in besonders hohem Maße in Schleswig-Holstein der Fall war, wo die 4-Wochen-Frist ausgesprochen kurz bemessen ist. In Nordrhein-Westfalen sollte die ansonsten unübliche Unterscheidung zwischen bekanntmachungs- und nicht-bekanntmachungspflichtigen Beschlüssen entfallen. Die für letztere vorgesehene Frist von drei Monaten kann als ausreichend angesehen werden und als Vorbild für die anderen Gemeindeordnungen gelten.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist in fast allen Bundesländern dem Rat/Kreistag übertragen. Geht man davon aus, daß die überwiegende Zahl der Bürgerbegehren kassierend, also gegen einen Beschluß des Rates/Kreistages gerichtet ist, drängt sich die Vermutung auf, daß hier das am wenigsten geeignete Gremium darüber entscheidet. Tatsächlich zeigen aber Beispiele, daß

Vertretungskörperschaften nicht selten nach dem Opportunitätsprinzip verfahren und sich bei der Zulässigkeitsentscheidung ausgesprochen großzügig verhalten. Demgegenüber kann die Kommunalaufsicht, wie in Schleswig-Holstein, ohne Rücksichtnahme auf politische Stimmungen vor Ort entscheiden. Welches Verfahren dazu angetan ist, demokratiefreundlicher über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden, läßt sich nicht pauschal sagen. Für die Souveränität der Räte, auch ein gegen sie gerichtetes Bürgerbegehren für zulässig zu erklären, sprechen immerhin Fälle, in denen sie ein unzulässiges Bürgerbegehren aufgegriffen und von sich aus umgesetzt haben oder - wo es rechtlich möglich ist - den Bürgerentscheid per Ratsbegehren herbeigeführt haben. In jedem Fall bleibt den Organisatoren eines als unzulässig erklärten Bürgerbegehrens der Weg zu den Gerichten.

Nicht alle Landesregierungen haben von der fast überall eingeräumten Ermächtigung, in einer Rechtsverordnung allgemeinverbindliche Durchführungsbestimmungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu erlassen, Gebrauch gemacht. Aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltung ist das zu begrüßen, ist doch dadurch den einzelnen Kommunen erlaubt, das Verfahren zu bestimmen. Zur Schaffung gleicher Rechtsverhältnisse in allen Kommunen ist jedoch eine solche Verordnung unverzichtbar. Zu willkürlich wird mancherorts bei der Durchführung von Bürgerentscheiden vorgegangen. In Nordrhein-Westfalen hat das zu der unbefriedigenden Situation geführt, daß Bürgerentscheide, die in der einen Kommune am Zustimmungsquorum scheiterten, in einer anderen mit hoher Wahrscheinlichkeit Erfolg gehabt hätten.

Das Zustimmungsquorum selbst ist aus direktdemokratischer Sicht abzulehnen. Bei keiner Wahl ist eine Mindestteilnehmerzahl vorgeschrieben, ein Wahlergebnis ist vielmehr unabhängig von der Anzahl der Abstimmenden gültig. Es ist nicht einsehbar, daß bei einem Bürgerentscheid ein Quorum zu erfüllen ist. Problematisch ist weiterhin die mit dem Quorum verbundene Möglichkeit zur Manipulation durch die Bürgerentscheidsgegner, die durch einen Aufruf zur Nicht-Teilnahme den Erfolg des Entscheids in Frage stellen und das Abstimmungsgeheimnis verletzen können. Der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum dagegen zwingt die Gegner, sich auch inhaltlich mit dem Bürgerbegehren auseinanderzusetzen. Die Erfahrungen mit dem bayerischen Bürgerentscheid ohne Zustimmungsquorum zeigt, daß dort von einer Diktatur der Minderheit keine Rede sein kann, weil die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung die höchste aller Bundesländer ist.

Abschließend soll - bei allem Respekt vor dem bundesdeutschen Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung - der Vorschlag gemacht werden, die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Gemeindeordnungen anzugleichen. Es ist nicht begründbar, warum beispielweise

- ein Thema in einem Land bürgerentscheidsfähig ist, in einem andern aber nicht;
- ein Bürgerbegehren in einem Land an der Frist scheitert, während in einem anderen noch Zeit ist, weitere Unterschriften zu sammeln;
- die Zahl der gesammelten Unterschriften in einem Bundesland einen Bürgerentscheid erzwingen kann, in einem anderen aber nicht;

- die Durchführung eines Bürgerentscheids in einem Bundesland nach einem rechtlich normierten Verfahren erfolgt, in einem anderen aber in das Belieben der jeweiligen Ratsmehrheit gestellt ist;
- ein Bürgerentscheid in einem Bundesland am Zustimmungsquorum scheitert, während er in einem anderen erfolgreich wäre;
- in einem Bundesland ein erfolgreicher Bürgerentscheid sofort wieder mit einem neuen Bürgerentscheid rückgängig gemacht, während er in einem anderen überhaupt nicht geändert werden kann.

Solange es keine Angleichungen der Einleitungsbedingungen und Zulässigkeitsvoraussetzungen für Bürgerbegehren auf niedrigem Niveau gibt, werden diese Instrumente kommunaler direkter Demokratie kaum eine große Wirkung auf den kommunalen Entscheidungsprozeß entfalten.

Selbstverständlich kann eine solche Harmonisierung der Verfahrensregeln nicht von oben verordnet werden, sie ist vielmehr von den Bürgerinnen und Bürgern selbst zu erstreiten. Es entspricht dem basisdemokratischen Charakter von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid am ehesten, wenn - wie schon in Bayern und Hamburg - die Bevölkerung selbst über die Regelungen entscheidet, nach denen zukünftig auf kommunaler Ebene abgestimmt werden soll.

9 Abkürzungen

AWL	Ausschuß für Wirtschaft und Liegenschaften der Stadt Neuss
BaWü	Baden-Württemberg
BezVerwG HH	Bezirksverwaltungsgesetz Hamburg
DVO-GO	Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung
KommBlätter	Kommunalpolitische Blätter
FR	Frankfurter Rundschau
GO	Gemeindeordnung
HH	Hamburg
LA	Lokalanzeiger
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
MeVo	Mecklenburg-Vorpommern
NGZ	Neuss-Grevenbroicher Zeitung
NW	Nordrhein-Westfalen
OKD	Oberkreisdirektor
RP	Rheinische Post
SGK-Info	Informationen der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen
SH/SchlH	Schleswig-Holstein
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
VG/VGH	Verwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof
WZ	Westdeutsche Zeitung

10 Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun, 1987: Korrektive parlamentarischer Mehrheitsherrschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1987, 420-435

Alemann, Ulrich von (Hg.), 1975: Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen

Alemann, Ulrich von, 1977: Partizipation. Überlegungen zur normativen Diskussion und zur empirischen Forschung, in: Rammstedt, Otthein (Red.), Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen. Legitimation und Partizipation in der Demokratie angesichts gesellschaftlicher Konfliktsituationen, Villingen-Schwenningen, 245-281

Alemann, Ulrich von, 1987: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen

Alemann, Ulrich von, 1997: Die Bedeutung vorparlamentarischer Beteiligungsformen für die kommunale Demokratie, in: Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort (Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 10), Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn 1997, 9-31

Alemann, Ulrich von, 1997a: Anmerkungen zum US-Wahlkampf 1996, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1997, 346-350

Alemann, Ulrich von/Tönnesmann, Wolfgang, 1994, Einführung in die Methoden der Politikwissenschaft, Kurs-Nr. 3202 der FernUniversität Hagen

Ardelt, Alfred/Seeger, Richard, 1977, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren und -anregung („Bürgerantrag") in Baden-Württemberg, in: Kühne/Meißner 1977, 91-119

Arnim, Hans-Herbert von, 1990, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in: Die öffentliche Verwaltung 3/1990, 85-97

Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. 1977, Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt

Becker, Gerhard, 1979, Bürgerschaftliche Teilnahme an der kommunalen Selbstverwaltung, in: Gabriel, Oscar W., Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft. Eine Einführung in Probleme der politischen Willensbildung in der Gemeinde, Königstein/Ts., 69-167

Behnke, Bernd, 1996, Formen unmittelbarer Teilhabe an Entscheidungsprozessen - insbesondere der Bürgerentscheid, in: Verwaltungsrundschau 4/1996, 113-115

Beilharz, Günter, 1981, Politische Partizipation im Rahmen des § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, Diss. phil. Tübingen

Beninde, Michael, 1995, Das Bürgerbegehren, in: Städte- und Gemeinderat 6/1995, 219-222

Beyme, Klaus von, 1984, Parteien in westlichen Demokratien, München/Zürich

Bolte, Karl Martin/Hradil, Stefan 1988: Soziale Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen

Buse, Michael J./Nelles, Wilfried, 1975, Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich, in: Alemann 1975: 41-111

Danwitz, Thomas von, 1992, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, in: Die öffentliche Verwaltung 14/1992, 601-608

Danwitz, Thomas von, 1996: Bürgerbegehren in der kommunalen Willensbildung, Deutsches Verwaltungsblatt 3/1996, 134-142

Deubert, Michael, 1987, Direkte Demokratie und unmittelbare Bürgerbeteiligung, dargestellt anhand der Vorschriften der Gemeindeordnungen, Stuttgart u.a.

Erbguth W, 1995: Verstärkung der Elemente unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene - Praktische Erfahrung mit der bisherigen Handhabung, in: Die Öffentliche Verwaltung 48 (19/1995) 793-802 (in überarbeiteter Form auch erschienen in: Der Landkreis 4/1996, 162-167)

Erlenkämper, Friedel, 1997, Entwicklungen im Kommunalrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1997, H.6, 546-561

Erlenkämper, Friedel, 1998, Entwicklungen im Kommunalrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, H.4, 354-372

Fischer, Hans Georg, 1995, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - ein neues Element unmittelbarer Demokratie in der Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 10/1995S.366-372

Fischer, Florian/Scheerbarth, Walter, 1995, Rechtsgutachten zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gegen das Stadthallenhotel in Neuss erstattet im Auftrag des „Bürgerbegehrens gegen das Stadthallenhotel", hekt. Manuskript

Florstedt-Borowski, Gisela, 1995, Kommunale Entscheidungsverläufe im Spannungsfeld zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung, Frankfurt

Gabriel, Oscar W., 1989, Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik, in: ders. (Hg.), Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, 129-155

Gabriel, Oscar W. 1997; Das Plebiszit auf dem Vormarsch in den Kommunen: Bürgerentscheide als Konkurrenz zu den lokalen Parteien und das Motor politischer Aktivitäten? In: ders./Franz-Ludwig Knemeyer/Klaus Peter Strohmeier, 1997:63-125

Gabriel, Oscar W./Franz-Ludwig Knemeyer/Klaus Peter Strohmeier, 1997, Neue Formen politischer Partizipation - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Interne Studie der Konrad-Adenauer Stiftung 136/1997

Geißler, Rainer, 1987, Politische Ungleichheit: Soziale Schichtung und Teilnahme an Herrschaft, in: ders. (Hg.), Soziale Schichtung und Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 50-78

Held, Friedrich Wilhelm/Wilmbusse, Reinhard, 1994, Das neue Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen. Darstellung für die Praxis, Wiesbaden

Held, Friedrich Wilhelm u.a., 1995, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO). Kommentar, Wiesbaden, Loseblattsammlung, 2. Nachlieferung

Henneke, Hans-Günter, 1996, Bürgerentscheide in den (Land-) Kreisen, in: Der Landkreis 4/1996, 159-161

Hofmann, Harald, 1997a, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der kommunalen Praxis, in: Verwaltungsrundschau 5/1997, 156-163

Hofmann, Harald, 1997b, Wirksames Mittel gegen Politikverdrossenheit. Bürgerbegehren in NRW, in: Städte- und Gemeinderat 12/1997, 338-342

Hofmann, Harald/Muth, Michael/Theisen, Rolf-Dieter, 1996, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Witten

Holtmann, Everhard, 1996, Zwischen Repräsentation und Plebiszit: Bürger und Parteien in der Kommunalpolitik, in: Rüther, Günther (Hg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie - eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven, Baden-Baden, 1996, 201-219

Humpert, Paul-Peter, 1990, Bürgerantrag, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in der Kommunalverfassung der neuen Bundesländer, in: Die Öffentliche Verwaltung 23/1990, 999-1005

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 1991, Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Ipsen, Jörn (Hg.), 1990, Kontinuität oder Reform - Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand. Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 14. September 1989, Köln u.a.

Jung, Otmar, 1990, Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1990, 491-504

Jung, Otmar, 1992, Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/1949, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, 16-30

Jung, Otmar, 1995, Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1995, 658-677

Jung, Otmar, 1996, Wenn der Souverän sich räuspert... Vorwirkungen direktdemokratischer Korrekturmöglichkeiten, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 8/1995, 107-176

Jung, Otmar, 1999, Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre, in: Hans-Herbert von Arnim (Hg.), Demokratie vor neuen Herausforderungen, Vorträge und Diskussi-

onsbeiträge auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum vom 29.-31. Oktober 1997, Berlin, 103-107

Kaase, Max, 1982, Partizipatorische Revolution - Ende der Parteien? in: Joachim Raschke (Hg.), Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen, 173-189

Kaase, Max, 1991, Partizipation, in: Dieter Nohlen (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn, 466-471

Kißler, Leo, 1983, Politische Sozialisation. Kurseinheit 2: Politische Didaktik und politische Kommunikation, Kurs Nr. 3900 der FernUniversität Hagen

Klein, Martin, 1998, Die Ausgestaltung von Bürgerentscheiden in den Flächenstaaten, in: KommunalPraxis N 12/1998, 328-334

Kleinfeld, Ralf, 1995, Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Opladen 1996

Knaup, Bettina, 1994, Plebiszitäre Verfahren als Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Zur neueren Forschungsdebatte um Volksabstimmungen in der Bundesrepublik Deutschland (Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 6), Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn

Knemeyer, Franz-Ludwig, 1995, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, München

Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.), 1996, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern. Modell für mehr Demokratie und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung? Stuttgart u.a.

Knemeyer, Franz-Ludwig, 1997, Der neue institutionelle Rahmen der Kommunalpolitik: Rechtliche Grundlagen und Grenzen bürgerschaftlicher Mit- und Einwirkung auf kommunaler Ebene - Folgen für die Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar W./ Franz-Ludwig Knemeyer/Klaus Peter Strohmeier, 1997:9-62

Koalitionsvereinbarung 1995, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 12. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen 1995-2000 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband NRW, und dem Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband NRW, vom 1. Juli 1995, hekt. Manusktipt, Düsseldorf

Kohl, Anke/Obszerninks, Britta, 1996, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Münster, in: Die Innovative Verwaltung 6/1996, 24-28

Kohl, Anke, 1998, Kommunale Partizipation durch Bürgerentscheid: Eine Chance gegen Politikverdrossenheit? In: Politische Bildung 1/1998, 76-96

Kost, Andreas, 1999, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Schwalbach/Ts

Kreuz-Gers, Waltraud, 1989, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Städte- und Gemeinderat 10/1989, 311-317

Kriesi, Hanspeter, 1984, Die Zürcher Bewegung. Bilder, Interaktionen, Zusammenhänge, Frankfurt/New York

Kromer, Michael, 1985, Bürgerbeteiligung in der Gemeinde - Ein systematischer Überblick, in: Deutsches Verwaltungsblatt 100, 143-152

Küchler, Manfred, 1986, Wahl- und Surveyforschung, in: Klaus von Beyme (Hg.), Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungsprobleme einer Disziplin, Opladen (Politische Vierteljahresschrift-Sonderheft 17/1986), 194-208

Kühne, Jörg-Detlef, 1977, Zur Typologie und verfassungsrechtlichen Einordnung von Volksabstimmungen - eine rechtsvergleichende Einführung, in: ders./Meißner 1977, 17-54

Kühne, Jörg-Detlef/Meißner, Friedrich (Hg.), 1977, Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung. Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerversammlung u.a., Göttingen

Lackner, Stefanie, 1996, Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden: Forschungsansätze und -perspektiven, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Marburg

Landtag NW: Landtag Nordrhein-Westfalen: Drucksachen, Zuschriften, Plenarprotokolle

Lorig, Wolfgang H./Triphaus, Carsten, 1995, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik: Möglichkeiten und Restriktionen kommunalpolitischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gegenwartskunde 3/1995, 313-326

Luthardt, Wolfgang, 1992, Institutionen direkter Demokratie in der Schweiz und in anderen westeuropäischen Staaten - ein empirischer Beitrag zur Demokratietheorie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/1992, 146-162

Luthardt, Wolfgang, 1994, Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden

Luthardt, Wolfgang, 1997, Probleme und Perspektiven direkter Demokratie in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 14/1997, 13-22

Luthardt, Wolfgang/Waschkuhn, Arno, 1997, Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden, 59-87

Mayer, Thomas, 1992, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden. Erfahrungen mit direkter Demokratie in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, Bonn

Mayer, Thomas, 1997, Direkte Demokratie: Bayern vorn, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/1997, 18-22

Mehr Demokratie in Bayern, 1995, Argumentationshilfen zum Volksentscheid am 1. Oktober 1995, München

Möckli, Silvano, 1994, Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern, Stuttgart, Wien

Möckli, Silvano, 1998, Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/1998, 90-107

Muckel, Stefan, 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - wirksame Instrumente unmittelbarer Demokratie in den Gemeinden? in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 3/1997, 223-228

Müller, Jürgen, 1996, Nach dem Bürgerentscheid - Erfahrungen und Fragen, in: Eildienst Städtetag NW 9/1996, 238-243

Naßmacher, Hiltrud, 1997, Keine Erneuerung der Demokratie „von unten". Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1997, 445-460

Naßmacher, Hiltrud, 1998, Lehrstücke über die kommunalen Schulen der Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1997, 743-745

Naßmacher, Hiltrud/Karl-Heinz Naßmacher, 1979, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen, Opladen

Nelles, Wilfried, 1984, Bürgerbeteiligung, in: Rüdiger Voigt (Hg.), Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, 75-77

Nemitz, Carsten, 1996, Der Teufel steckt im Detail. Ein Überblick über Bürgerentscheide und -begehren in Deutschland, in: Alternative Kommunalpolitik 4/1996, 46-50

Niclauß, Karlheinz, 1992, Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/1992, 3-15

Niclauß, Karlheinz, 1997, Vier Wege zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 14/1997, 3-12

Obst, Henning, 1993, Stellungnahme der IDEE zum Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen vom 29.6.1993 (Landtag NW, Zuschrift 11/2742)

Ossenbühl, Fritz, 1995a, Bürgerbegehren in der kommunalen Willensbildung. Zur Zulässigkeit kommunaler Bürgerbegehren nach § 26 GO NW, Rechtsgutachten erstattet dem Stadtdirektor der Stadt Neuss, hekt. Manuskript

Ossenbühl, Fritz, 1995b, Bürgerbegehren in der kommunalen Willensbildung. Zur Zulässigkeit kommunaler Bürgerbegehren nach § 26 GO NW, Rechtsgutachten erstattet dem Oberstadtdirektor der Stadt Köln, hekt. Manuskript

Paust, Andreas, 1995, Neusser Bürgerentscheid geriet zum Flop. Trotz Wahlkampf mit Plakaten und Handzetteln blieben Bürger zuhause, in: Demokratische Gemeinde 11/1995, 22-23

Paust, Andreas, 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland, in: Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort (Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 10), Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn 1997, 43-59

Pehle, Heinrich, 1998, Probleme einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes, in: Gegenwartskunde 3/1998, S.299-310

Rehmet, Frank, 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Marburg

Richthofen, Dieprand von/Bollermann, Gerd (Hg.), 1989, Eine neue Gemeindeverfassung für Nordrhein-Westfalen? Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NW, Band 1, Gelsenkirchen

Ritgen, Klaus, 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, Baden-Baden

Rössler, Udo, 1993, Kommunale Planung und Partizipation in Ulm. Erfolgsbedingungen, Planungskapazität und „Lerneffekte" von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einer baden-württembergischen Großstadt. Eine Fallstudie, unveröffentlichte Magisterarbeit, Tübingen

Roßnagel, Alexander, 1986, Kontrolle großtechnischer Anlagen durch Verwaltungsreferenda? in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1986, 587-608

Roth, Roland, 1993, Lokale Demokratie „von unten". Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: ders./Hellmuth Wollmann (Hg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, 228-244

Schefold, Dian/Neumann, Maja, 1996, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung? Basel/Boston/Berlin

Schiller, Theo, 1995, Bürgerentscheid in Hessen - Erfahrungen mit einer neuen Beteiligungsform, Symposium „Der Bürgerentscheid für Bayern, Thesen - Fakten - Trends", am 9.9.1995 in München, hekt. Manuskript

Schiller, Theo (Hg.), 1999, Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt/New York

Schiller, Theo/Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank, 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen - Eine Zwischenbilanz nach vierjähriger Praxis, hekt. Manuskript, Marburg

Schiller, Theo/Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank, 1998, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen - Eine Zwischenbilanz nach fünfjähriger Praxis, hekt. Manuskript, Marburg

Schindler-Clausner, Jürgen M., 1992, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerantrag - keine Furcht vor unmittelbar demokratischen Elementen unter dem Grundgesetz, in: Verwaltungsrundschau 5/1992, 166-169

Schliesky, Utz, 1998, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein - Kommentar, Wiesbaden

Schliesky, Utz, 1998, Aktuelle Rechtsprobleme bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 169-176

Schmidt, Manfred G., 1997, Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen (2. Auflage)

Schmidt-Jortzig, 1982, Kommunalrecht, Stuttgart u.a.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd/Stade, Isolde/Borchmann, Michael, 1991-1995, Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a., Loseblattsammlung, 17.-21. Lieferung

Schmitt Glaeser, Walter, 1998, Grenzen des Plebiszits auf kommunaler Ebene, in: Die Öffentliche Verwaltung, Oktober 1998, Heft 19, 824-831

Schneider, Bernd Jürgen, 1994, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid. Erste Anmerkungen, in: Städte- und Gemeinderat 12/1994, 399-402

Schwabe, Johannes/Sundermann, Welf, 1995, Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Hamburg

Seeger, Richard, 1988, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1988, 516-535

Seipel, Michael/Mayer, Thomas, 1997, Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern und wie es weitergeht, München

Simon, Klaus, 1987, Kommunale Demokratie - eine Politikvermittlungsidylle? in: Ulrich Sarcinelli (Hg.), Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Bonn, 232-247

Stargardt, Hans-Joachim, 1995, Direkte Partizipationsformen in Gemeinden und Kreisen, in: Verwaltungsrundschau 6/1995, 199-206

Steffani, Winfried, 1979, Parlamentarische Demokratie - Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: ders. (Hg.), Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen, 141-168

Stock, Ulrich, 1991, Stimmen Sie mit JA!. Die direkte Demokratie kommt über die Dörfer, in: DIE ZEIT vom 19.4.1991, S.13 ff. (wiederabgedruckt in: Mayer 1992, 54-64)

Strübel, Michael, 1987, Mehr direkte Demokratie? Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 42/1987, 17-30

Thaysen, Uwe, 1982, Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen. Ein Beitrag zur Entwicklung kooperativer Systeme mittelbarer und unmittelbarer Demokratie, Heidelberg/Hamburg

Thiele, Robert, 1998, Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Niedersachsen, in: KommunalPraxis 3/1998, 76-78

Thränhardt, Dietrich/Uppendahl, Herbert (Hg.), 1981, Alternativen lokaler Demokratie. Kommunalverfassung als politisches Problem, Königstein/Ts.

Troitzsch, Klaus G. 1979, Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direktdemokratischer Verfassungsinstitutionen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik und der Schweiz, Meisenheim am Glan

Tronsberg, Klaus, 1993, Bürgerentscheide im Aufwind, in: KommunalPraxis BW 6-7/1993, 134-136

Unternehmerinstitut 1995, Demokratiereform. Anstöße zu einer ordnungspolitischen Diskussion, Schriftenreihe des Unternehmerinstituts e.V., Nr. 4, Bonn

Vatter, Adrian/Nabholz, Ruth, 1995, Der Stimmbürger als Homo Oeconomicus? Ein empirischer Theorietest des Stimmbürgerverhaltens bei kantonalen Kreditvorlagen aus der Schweiz, in: Politische Vierteljahresschrift 3/1995:484-501

Weber, Tim, 1997, Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurstheoretischer Perspektive, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Marburg

Wegmann, Manfred, 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Zwischenbilanz und aktuelle rechtliche Fragen, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.), Kommunalpolitik in Bayern, München 1997, S. 75-102

Wehling, Hans-Georg, 1991, Elemente direkter Demokratie. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Gemeinderats- und Bürgermeisterwahl als Chancen politischer Partizipation, in: Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart, Berlin, Köln (2. Auflage), 125-135

Wehling, Hans-Georg, 1992, Politische Beteiligung und kommunale Demokratie - Direktwahl, Sachplebiszit, Kumulieren und Panaschieren, in: Starzacher, Karl/Schacht, Konrad/Friedrich, Bernd/Leif Thomas (Hg.), Protestwähler und Wahlverweigerer. Krise der Demokratie? Köln, 131-145

Wehling, Hans-Georg, 1995, Bürgerentscheide in Baden-Württemberg. Ein Rückblick auf vier Jahrzehnte Praxis; Beitrag zum Symposion „Der Bürgerentscheid für Bayern. Thesen - Fakten - Trends", am 9.9.1995 in München, hekt. Manuskript

Wilhelm, Stephan, 1996, Bürgermeister-Abwahl, in: Brandenburg kommunal, Nr. 17/1996, 20-211

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1981, Direkte Demokratie in der Gemeinde: Das Schweizer Modell, in: Thränhardt, Dietrich/Uppendahl, Herbert (Hg.), Alternativen lokaler Demokratie. Kommunalverfassung als politisches Problem, Königstein/Ts., 137-153

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1983, Partizipation und Politikinhalte. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozeß, in: Gabriel, Oscar W. (Hg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München, 305-337

Witte, Jan H., 1997a, Unmittelbare Gemeindedemokratie der Weimarer Republik. Verfahren und Anwendungsausmaß in den norddeutschen Ländern, Baden-Baden

Witte, Jan H., 1997b, Plebiszitäre Elemente und Anwendungsverfahren in den norddeutschen Kommunalverfassungen der Weimarer Zeit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1997, 425-444

Zilleßen, Horst, 1974, Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/1974, 3-22

Zilleßen, Horst, 1979, Neue Formen der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik, in: Helmut Köser (Hg.), Der Bürger in der Gemeinde, Bonn, 369-384

Zoll, Ralf, 1974, Wertheim II. Kommunalpolitik und Machtstruktur, München

11 Quellenverzeichnis

a) Presseveröffentlichungen/Leserbriefe

Lokalanzeiger (Anzeigenblatt), Jahrgänge 1992-1998
NGZ, Neuss-Grevenbroicher Zeitung, Jahrgänge 1992-1998
Stadt-Kurier (Anzeigenblatt), Jahrgänge 1992-1998
WZ, Westdeutsche Zeitung, Jahrgänge 1992-1998

b) Einladungen und Protokolle Neusser Ratsgremien

(im Archiv der Stadt Neuss; sofern nicht anders vermerkt, wird aus den Protokollen zitiert; Unterlagen aus nicht-öffentlichen Sitzungen werden nicht zitiert, sondern zur Verifikation anderer Quellen hinzugezogen)

1992
Hauptausschuß 13.3.1992 (nicht-öffentlich)
Rat 27.3.1992
Ausschuß für Wirtschaft und Liegenschaften (AWL) 10.6.1992 (nicht-öffentlich)
Hauptausschuß/AWL 13.7.1992 (nicht-öffentlich)
Planungsausschuß 16.9.1992
Rat 25.9.1992
Kommission „Hotel an der Stadthalle" 12.11.1992 (nicht-öffentlich)
Planungsausschuß 17.12.1992
1993
Rat 22.1.1993
AWL 27.1.1993 (nicht-öffentlich)
Kommission „Hotel an der Stadthalle" 4.3.1993 (nicht-öffentlich)
AWL 10.3.1993 (nicht öffentlich)
Rat 12.3.1993 (nicht-öffentlich)
1994
Planungsausschuß 3.2.1994
Rat 11.3.1994

Planungsausschuß 7.6.1994
Rat 17.6.1994
Rat 23.9.1994
1995
AWL 7.3.1995 (nicht-öffentlich)
Planungsausschuß 8.3.1995
Rat 24.3.1995 (teilweise nicht-öffentlich)
Hauptausschuß 31.3.1995 (nicht-öffentlich)
Umweltausschuß 27.4.1995
Planungsausschuß 3.5.1995
Rat 5.5.1995
Rat 19.5.1995
Rat 10.6.1995
Kreistag 13.6.1996
Rat 7.7.1995
Hauptausschuß 25.7.95
Hauptausschuß 8.9.95
Beschwerdeausschuß 7.11.95
1996
Rat 8.11.1996
1997
Rat 21.3.1997
Rat 18.4.1997
Planungsausschuß 12.6.1997
Rat 20.6.1997
Hauptausschuß 10.9.1997
Rat 20.10.1997
Hauptausschuß 29.10.1997
Hauptausschuß 19.12.1997

c) Briefe/Briefwechsel

(im Besitz des Verfassers bzw. Bestandteil der unter b) aufgeführten Einladungen und Protokolle)

Schreiben vom 10.8.1992: Brief der Initiative „Stopp dem Hotel-Koloss" an Bürgermeister Dr. Reinartz und Stadtdirektor Wimmer

Schreiben vom 18.2.1994: Brief von Dr. Ebertz & Partner an F.Rau, Initiative „Stopp dem Hotelkoloß"

Schreiben vom 10.4.1995: Brief von drei Erstunterzeichnern des Bürgerbegehrens an Stadtdirektor Wimmer

Schreiben vom 2.5.1995: Brief des Beigeordneten Kruse an Dr. Ebertz

Schreiben vom 3.5.1995: Brief von Rechtsanwalt Dr. Theim an Beigeordneten Kruse (Antwort auf Schreiben vom 2.5.95)

Schreiben vom 30.5.1995: Brief des SPD-Fraktionsvorsitzenden an den Oberkreisdirektor des Kreises Neuss

Schreiben vom 30.6.1995: Brief des Oberkreisdirektors an den Stadtdirektor zur „Zulässigkeit des gegen den Neubau eines Hotels an der Stadthalle in Neuss gerichteten Bürgerbegehrens"

Schreiben vom 6.7.1995: Brief der GbR Dorint Hotel Neuss an den Stadtdirektor

Schreiben vom 10.7.1995: Brief des CDU-Parteivorsitzenden und des CDU-Fraktionsvorsitzenden an die Mitglieder der CDU im Stadtverband Neuss

Schreiben vom 24.7.1995: Brief des Ltd. Kreisrechtsdirektors des Kreises Neuss an den SPD-Fraktionsvorsitzenden

Schreiben vom 11.8.1995: Brief des stellv. SPD-Vorsitzenden an die Mitglieder der Neusser SPD

Schreiben vom 17.1.1996: Brief der Bezirksregierung an den Verfasser

Schreiben vom 9.10.1997: Brief des rechtspolitischen Sprechers der SPD-Landtagsfraktion an den Vorsitzenden der SPD-Ratsfraktion Neuss

d) sonstige Veröffentlichungen

Amtliche Bekanntmachung der Stadt Neuss 16.3.1994, Aufstellung und öffentliche Auslegung Flächennutzungsplanänderung Nr. 30 bzw. Bebauungsplan Nr. 26/2

Amtliche Bekanntmachung der Stadt Neuss 14.12.1994, Genehmigung Flächennutzungsplanänderung Nr.30 bzw. Durchführung des Anzeigeverfahrens Bebauungsplan Nr. 26/2

Amtliche Bekanntmachung der Stadt Neuss 12.7.1995, Bürgerentscheid in der Stadt Neuss am 3. September 1995

Amtliche Bekanntmachung der Stadt Neuss 13.7.1995, Bebauungsplan Nr. 26/2/1 (vereinfachte Änderung) - Hotel an der Stadthalle -

Amtliche Bekanntmachung der Stadt Neuss 12.9.1995, Abstimmungsergebnis des Bürgerentscheids

Bebauungsplan Nr. 26/2 - Hotel an der Stadthalle -

Bericht Bürgermeister 1994: Bericht des Bürgermeisters nach § 40 Abs.1 GO NW - Hotel an der Stadthalle, in: Rat 23.9. 1994:18-21

CDU Neuss Ratsinformationsdienst, Ausgabe 3/1997

City-Treff Neuss, 1997, Die neue Neusser City kommt! Informationsbroschüre

Flächennutzungsplanänderung Nr. 30 - Hotel an der Stadthalle -

Initiative „Stopp dem Hotelkoloss", ohne Jahr (1992): Stopp dem Hotel-Koloss vor der Stadthalle (Flugblatt)

Neusser Tagungs- und Tourismus GmbH 2.5.1995: Hotel an der Stadthalle (Informationsblatt)

Pro Bahn 1997, Rheinland-Info extra, Flugschrift

RKW 1992: Architekten Rhode, Kellermann, Wawrowsky + Partner, Hotel Stadthalle Neuss, hekt. Manuskript

Socialdata, o.J: Ergebnisse einer Mobilitätsstudie, München

SPD, 1995, Stellungnahme der Neusser SPD-Ratsfraktion zum Rechtsgutachten von Prof. Ossenbühl, hekt. Manuskript

SPD-Neuss Intern, Mitgliederzeitung der Neusser SPD, Nr.1/1997

Stadtdirektor der Stadt Neuss, 1994, Statistische Informationen. Bundestags- und Kommunalwahl am 16.10.1994. Ergebnisse und Kurzanalyse, Neuss

Stadt Neuss 1995: Hotel an der Stadthalle (Flugblatt)

Stadt Neuss 1997a: Sachinformation zur Abstimmung, Informationsblatt

Stadt Neuss 1997b, Ergebnisse der Neusser Bürgerbefragung 1997, Beiträge zur Stadtentwicklung und Statistik Nr.62, Neuss

Vorlage 1997, Vorlage bei der Pressekonferenz Bürgerbegehren am 18.8.1997, hekt. Manuskript.

f) Experteninterviews

(handschriftliche Aufzeichnungen der unstrukturierten Interviews befinden sich im Archiv des Autors)

Ingeborg Arndt, Organisatorin des Straßenbahnbegehrens, 10.1.1998

Ludger Baten, stellv. Redaktionsleiter der Neuss-Grevenbroicher Zeitung, 10.12.1996

Carsten Franke, Bündnis 90/Die Grünen Neuss, Organisator des Straßenbahnbegehrens 3.12.1996 und 10.1.1998

Lothar Häck, Leiter des Rechtsamts der Stadt Neuss, 4.12.1996

Benno Jakubassa, Vorsitzender der Neusser SPD, 9.12.1996

Benno Jakubassa, Vorsitzender der Neusser SPD, 9.1.1998

Klaus Kokol, stellv. Leiter des Rechtsamts der Stadt Neuss, 4.11.1996

Volker Roehrbein, Generaldirektor des Swissotel Neuss und Pressesprecher des Hotel- und Gaststättenverbandes Kreis Neuss, 27.11.1996

Heinz Sahnen, Vorsitzender der Neusser CDU, 19.12.1996

Stiftung MITARBEIT

Idee und Auftrag

Aufgabe der Stiftung MITARBEIT ist es, die Demokratie-Entwicklung von unten zu fördern. Sie möchte Menschen ermutigen, Eigeninitiative zu entwickeln und sich an der Lösung von Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen. Nur wenn möglichst viele Bürgerinnen und Bürger in unserer Gesellschaft bereit sind, sich einzumischen und demokratische Mitverantwortung zu übernehmen, kann Damokratie lebendig werden.

Seit 1963 unterstützt die Stiftung MITARBEIT daher bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfeaktivitäten in unterschiedlichsten Handlungsfeldern. Dies geschieht durch

- Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit
- Weiterbildungsveranstaltungen, Fachtagungen, Informationsmärkte und Diskussionsforen
- Projekte und Modellentwicklungen
- Beratungsangebote für Initiativen und politische Organisationen
- bundesweite Förderung von Vernetzungs- und Kooperationsprojekten
- Starthilfeförderung für neue Initiativen.

Gegründet wurde die Stiftung von engagierten Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft mit zum Teil sehr unterschiedlichen politischen Überzeugungen. Diese parteipolitische Unabhängigkeit ist auch heute noch ein Grundpfeiler unserer Arbeit.

Publikationsverzeichnis der Stiftung MITARBEIT

I. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten

(Ab 5 Exempl. pro Exemplar DM 2,– Rabatt)

Nr. 5: **Beauftragte in Politik und Verwaltung.**
1993, 168 S., ISBN 3-928053-27-2, DM 14,–

Nr. 7: **Mehr Demokratie für Europa. Ideen und Ansätze.**
1994, 200 S., ISBN 3-928053-37-X, DM 12,–

Nr. 8: **Gemeinsam mehr erreichen.**
Kooperation und Vernetzung alternativökonomischer Betriebe und Projekte; Gemeinschaftsausgabe mit der Arbeitsgemeinschaft Sozialpolitischer Arbeitskreise.
1995, 529 S., ISBN 3-923126-92-1, DM 20,–

Nr. 10: **Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort.**
1997, 192 S., ISBN 3-928053-53-1, DM 14,–

Nr. 12: **Ökologie und Partizipation.**
Zwei Gesichter zukunftsfähigen Wirtschaftens.
1997, 256 S., ISBN 3-928053-54-X, DM 20,–

Nr. 13: **Kinderpolitik – Kinderbeteiligung.**
Kinder- und jugendpolitische Beteiligungsmodelle.
1999, 192 S., ISBN 3-928053-58-2, DM 14,–

Nr. 14: **Direkte Demokratie in der Kommune.**
Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.
2000, 307 S., ISBN 3-928053-65-5, DM 16,–

Nr. 15: **Stiften findet Stadt.**
Eine Arbeitshilfe zum Aufbau von Bürgerstiftungen..
1999, 115 S., ISBN 3-928053-63-9, DM 12,–

II. Brennpunkt-Dokumentationen zu Selbsthilfe und Bürgerengagement

Nr. 1: **Der Auftrag Demokratie-Entwicklung.**
Programme von 18 parteiunabhängigen Initiativen und Institutionen für mehr Bürgerbeteiligung.
1991², 67 S., ISBN 3-928053-02-7, kostenlos

Nr. 12: **Direkte Demokratie**
Handreichung zur Einführung der Volksgesetzgebung.
1991, ISBN 3-928053-14-0, DM 3,–

Nr. 16: **Drittes Bonner Polizeigespräch.** Was für eine Polizei wollt Ihr denn?
1992, 80 S., ISBN 3-928053-19-1, DM 5,–

Nr. 17: **Der Runde Tisch – Ein neues Demokratie-modell?**
Dokumentation einer Tagung im Rathaus Dresden.
1992, 45 S., ISBN 3-928053-20-5, DM 3,–

Nr. 21: **Streetwork – Jugendarbeit zwischen allen Stühlen?** Dokumentation der Ideenwerkstatt Streetwork« vom 3. und 4. Mai 1993 in Bonn.
1993, 219 S., ISBN 3-928053-31-0, Sonderpreis: DM 5,–

Nr. 23: **Initiativen innovativ.**
Beispiele für Bürger/innenengagement in den neuen Bundesländern.
1994, 125 S., ISBN 3-928053-36-1, Sonderpreis: DM 5,–

Nr. 24: **Jugendinitiative** – aktiv, innovativ, kreativ.
Dokumentation zur »Ideenwerkstatt Nationales Forum Jugendinitiativen« vom 16.–18. September 1994 in Königswinter
1995, 144 S., ISBN 3-928053-40-X, kostenlos

Nr. 25: **Zeugen ihrer Zeit im Frankfurter Erzählcafé.**
Eine Dokumentation; hrsg. vom Institut für Sozialarbeit e.V., Frankfurt/Main
1995², 104 S., ISBN 3-928053-41-8, Sonderpreis: DM 5,–

Nr. 27: **Bürgergutachten ÜSTRA.**
Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr in Hannover.
1996, 201 S., ISBN 3-928053-44-2, DM 10,–

Nr. 29: **Forward to the roots ...**
Community Organizing in den USA – Eine Perspektive in Deutschland?
In Zusammenarbeit mit FOCO (Forum für Community Organizing).
1999², 96 S., ISBN 3-928053-50-7, DM 20,–

Nr. 30: **Solidarität inszenieren.** Freiwilligen-Agenturen in der Praxis. Dokumentation der Tagung vom 20.–22. September 1996 in Würzburg
1997, 144 S., ISBN 3-928053-52-3, DM 12,–

Nr. 32: **Jugend in Aktion: Zur Nachahmung empfohlen!**
Erläuterungen und Projektberichte zur Aktion »Jugendinitiativen« im europäischen Förderprogramm Jugend für Europa III.
1999[2] (aktualisierte Neuauflage), 64 S., kostenlos

Nr. 33: **A-Team Report zur Ausbildungsmisereund Jugendarbeitslosigkeit.**
1998, 40 S., ISBN 3-928053-60-4, DM 5,–

Nr. 34: **Wozu Freiwilligen-Agenturen?**
Visionen und Leitbilder. Beiträge zu einer Fachtagung.
1999, 128 S., ISBN 3-928053-62-0, DM 12,–

III. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen

(Ab 5 Exempl. pro Exemplar DM 1,– Rabatt)

Nr. 3: **Bürger/innen machen Lokalradio.** Ein Leitfaden.
1992, 82 S., ISBN 3-928053-16-7, DM 8,–

Nr. 5: **Eine Veranstaltung planen.** Tips und Anregungen.
1998[4], 48 S., ISBN 3-928053-22-1, DM 6,–

Nr. 7: **Fund Raising für Initiativen.**
1998[4], 40 S., ISBN 3-928053-30-2, DM 5,–

Nr. 8: **Politik jenseits der Parteien.** Organisationen und Bürger/innenbewegungen für Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Dritte Welt.
1993, 176 S., ISBN 3-928053-33-7, DM 10,–

Nr. 10: **Die mit den Problemen spielen...**
Ratgeber zur kreativen Problemlösung.
1997[3], 80 S., ISBN 3-928053-38-8, DM 10,–

Nr. 11: **Engagement gegen soziale Not.** Organisationen und Zusammenschlüsse gegen Arbeitslosigkeit, Armut, Wohnungsnot und Straffälligkeit.
1995, 100 S., ISBN 3-928053-39-6, DM 8,–

Nr. 12: **Vereinspraxis.** Ein Ratgeber zum Vereinsrecht,zum Arbeitsrecht und zu kaufmännischen Fragen. Mit Diskette. Gemeinschaftsausgabe mit der Arbeitsgemeinschaft sozialpolitischer Arbeitskreise.
1996, 138 S., ISBN 3-928053-42-6, DM 19,80

Nr. 13: **Computer einsetzen**
Schreiben, Gestalten, Organisieren und Kommunizieren mit dem PC.
1996, 113 S., ISBN 3-928053-45-0, DM 10,–

Nr. 15: **Wie Stiftungen fördern.**
1997, 118 S., ISBN 3-928053-49-3, DM 14,–

Nr. 16: **Arbeit für Initiativen und Projekte.**
Arbeitsmarkpolitische Förderprogramme des Bundes und der Länder.
1997, 132 S., ISBN 3-928053-55-8, DM 10,–

Nr. 17: **Logbuch für Schatzsuchende.**
Ein Lesebuch für freiwilliges soziales Engagement.
1997, 132 S., ISBN 3-928053-56-6, DM 10,–

Nr. 18: **Die Organizer-Spirale.**
Eine Anleitung zum Mächtig-Werden für Kampagnen, Initiativen, Projekte.
1998, 91 S., ISBN 3-928053-57-4, DM 10,–

Nr. 19: **Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch.**
1998, 164 S. ISBN 3-928053-59-0, DM 14,–

Nr. 20: **Arbeitslosengruppen in Deutschland.**
Adressenverzeichnis und Ergebnisse einer Umfrage
1999, 174 S., ISBN 3-928053-61-2, DM 8,–

IV. Weitere Publikationen

Mehr direkte Demokratie wagen.
Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge
Olzog-Verlag, München 1999, 380 S.
ISBN 3-7892-8017-8, DM 24,80

Qualität schaffen. Welches Know-How brauchen Freiwilligen-Agenturen?
Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe Qs 15. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Bonn 1998, 99 S., ISSN 1430-8371 Versandkosten: DM 3,–

Rundbrief Bürgerbeteiligung.
halbjährlich, ca. 50 S.
Preis kann je nach Umfang differieren, DM 5,–

Jahrbuch 1998/99 der Stiftung MITARBEIT.
Tätigkeitsbericht 1998/Jahresprogramm 1999.
1999, 80 S., kostenlos

mitarbeiten. Informationen der Stiftung MITARBEIT
vierteljährliches Mitteilungsblatt, kostenlos