

## Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland

Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort

# Bürgerbeteiligung und Demokratie

v o r O r t

### 1. Einleitung

Unter den verschiedenen Formen kommunaler Bürgerbeteiligung gibt es eine, die den Bürgerinnen und Bürgern echte Entscheidungsrechte einräumt: der Bürgerentscheid. Nur beim Bürgerentscheid, d.h. der Abstimmung aller Wahlberechtigten einer kommunalen Gebietskörperschaft (Stadt, Gemeinde, Landkreis, Gemeindebezirk) über eine kommunale Sachfrage, können Betroffene gegen den erklärten Willen der gewählten Repräsentanten (Ratsmitglieder, Kreistagsabgeordnete) entscheiden. Alle anderen kommunalen Beteiligungsformen erlauben der Bürgerschaft zwar mehr oder weniger weitgehend die Mitwirkung an und die Einflußnahme auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die Entscheidung jedoch treffen andere.

Beim Bürgerentscheid wird von der Bürgerschaft 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 direktdemokratische Beteiligungsformen, mit denen Bürgerinnen und Bürger sowohl kommunalpolitische Diskussionsprozesse anstoßen als auch Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse abschließen können.

Eine Sonderform von Bürgerbegehren und -entscheid ist das in einigen Bundesländern mögliche „Ratsbegehren“, d.h. ein Bürgerentscheid nach einem mit einfacher (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) bzw. Zwei-Drittel-Mehrheit (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) gefaßten Beschluß des Stadtrates/Kreistages. Initiatoren des so zustande gekommenen Bürgerentscheids sind die politischen Entscheidungsträger, nicht die Bürgerinnen und Bürger. Die politischen Repräsentanten neigen im wesentlichen dann zur freiwilligen Abgabe ihnen zustehender Entscheidungsrechte, wenn sie (a) für ihre Opposition gegen staatliche Maßnahmen – z.B. im Fall einer drohenden Eingemeindung – Rückendeckung bei der Bevölkerung suchen, oder (b) sich auf herkömmliche Weise nicht eini-

herausgegeben von Theo Bühler

Stiftung  
Mitarbeit



gen können oder wollen, oder (c) in einer politisch brisanten Frage ein Bürgerbegehren zu erwarten ist. In allen drei Fällen entscheidet die lokale Elite, daß ein Bürgerentscheid stattfindet und insbesondere über welche Frage abgestimmt wird; die Bürgerschaft selbst hat auf die Verfahrensentscheidung und die Frageformulierung keinen Einfluß. Aus ihrer Sicht hat ein Ratsbegehren damit nur einen reduzierten Demokratiegewinn. Anders als Bürgerbegehren „von unten“ ist Ratsbegehren „von oben“ der partizipatorische Charakter abzusprechen; sie müssen als symbolische Politik betrachtet werden. Die Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Thüringen verzichten auf diese Form des Bürgerbegehrens, u.a. mit ausdrücklichem Hinweis auf die dargestellte Problematik (vgl. die Diskussion im Ausschuß für Kommunalpolitik des Landtags NRW, Protokoll 11/948).

Mittlerweile sehen alle Kommunalverfassungen in Deutschland Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vor, ihre Ausgestaltung variiert jedoch von Bundesland zu Bundesland teilweise erheblich. Die anwendungsfreundlichsten Regelungen finden sich in Bayern – nicht vom Landtag, sondern von den Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen eines Volksentscheids selbst beschlossen (vgl. zur Entstehung des bayerischen Bürgerbegehrens den Aufsatz von Nemitz in diesem Band sowie Seipel/Mayer 1997).

Im folgenden wird zunächst kursorisch beschrieben, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Bundesrepublik Deutschland rechtlich ausgestaltet sind. Die Darstellung will keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, Sinn der Übersicht ist vielmehr, die vielfältigen Unterschiede deutlich zu machen – denn „der Teufel steckt im Detail“ (Nemitz 1996). Im zweiten Teil wird eine erste Bilanz nach gut drei Jahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen vorgelegt. Im dritten Teil schließlich werden einige Schlußfolgerungen zur Überarbeitung und Vereinheitlichung der gegenwärtigen Normierung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gezogen.

### Direkte Demokratie in den Gemeindeordnungen – ein aktueller Überblick

Nachdem lange Zeit nur die Gemeindeordnung Baden-Württembergs Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kannte (seit 1956), wurde in den neunziger Jahren diese kommunale Beteiligungsform in allen Bundesländern eingeführt: 1990 in Schleswig-Holstein und den neuen Bundesländern, 1993 in Hessen, 1994 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, 1995 in Bayern, 1996 in Niedersachsen und 1997 im Saarland (vgl. Gabriel/Knemeyer/Strohmeier 1997:15; zum folgenden auch Henneke 1996, Nemitz 1996, Schefold/Neumann 1996).

Für Bürgerinnen und Bürger gibt es folgende Anlässe, ein Bürgerbegehren durchzuführen: Sie möchten etwas Neues erreichen, mit dem sich die Vertretungskörperschaft noch nicht beschäftigt hat – das „initiiierende Bürgerbegehren“. Oder sie möchten etwas verhindern, das die Vertretungskörperschaft beschlossen hat bzw. sie möchten etwas, das die Vertretungskörperschaft bereits abgelehnt hat, doch noch durchsetzen – das „kassierende Bürgerbegehren“. (Vgl. Schwabe/Sundermann 1995:213, Ritgen 1997:150).

Die formalen Anforderungen sind für ein initiiendes und ein kassierendes Bürgerbegehren nahezu überall gleich. Das Begehren muß schriftlich, d.h. in Form von Unterschriftenlisten eingereicht werden und eine Begründung enthalten. Ferner muß es (außer in Bayern) einen Finanzierungsvorschlag machen, der Deckungen für Kosten und mögliche Einnahmeausfälle benennt. Schließlich müssen bis zu drei Personen als Vertretungsberechtigte benannt werden.

Die Gegenstände eines Bürgerbegehrens sind grundsätzlich auf Angelegenheiten beschränkt, die in die gesetzliche Zuständigkeit der Kommune fallen. Themen allgemeiner politischer Art sind unzulässig. Darüberhinaus sind weitere Gegenstände vom Bürgerentscheid ausgeschlossen, die alle Kommunalverfassungen in Form von *Negativkatalogen* aufzählen. Allerdings sind die Kataloge in den Bundesländern nicht dekungsgleich. Der sehr restriktive nordrhein-westfälische Negativkatalog (nahezu wortgleich mit dem niedersächsischen und dem saarländischen) beispielsweise schließt vom Bürgerbegehren aus: 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. Nicht ganz so weitgehende Negativkataloge finden sich in Hessen, Sachsen-Anhalt und insbesondere in Bayern. Hier sind beispielsweise die in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ausgeschlossenen Angelegenheiten, die ein Planfeststellungsverfahren oder Bauleitpläne betreffen, zulässig. Bei einem Vergleich der hessischen mit der rheinland-pfälzischen Praxis stellen Schiller/Mittendorf/Rehmet fest, es „wären mindestens die Hälfte aller hessischen Bürgerbegehren und mindestens 60 Prozent aller Bürgerentscheide, die in Hessen stattfanden, in Rheinland-Pfalz aus einem einzigen Grund nicht möglich bzw. zulässig gewesen: Themenaus-schluß.“ (Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:9)

Eine weitere Einschränkung von möglichen Bürgerentscheidsthemen nehmen die Kommunalverfassungen in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz vor, indem sie Bürgerbegehren nur für „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ zulassen. Was eine wichtige Gemeindeangelegenheit ist, definieren sie in Form von Positivkatalogen. Der baden-württembergische Positivkatalog beispielsweise listet folgende Themen auf: 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. Obwohl die Räte und Kreistage in der Haupt-

satzung darüber hinaus weitere Angelegenheiten zu wichtigen erklären können, handelt es sich bei dem Ausdruck „wichtige Gemeindeangelegenheit“ um eine Formel, die mögliche Bürgerentscheidungsthemen einschränkt und darüber hinaus häufig Anlaß zu Rechtsstreitigkeiten gibt.

Initiiierende Bürgerbegehren können in der Regel jederzeit eingereicht werden, allerdings müssen sie in Niedersachsen vorher der Gemeinde angezeigt werden. Demgegenüber sind kassierende Bürgerbegehren an teilweise rigide *Fristen* gebunden. Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung unterscheidet dabei zwischen bekanntmachungspflichtigen und nicht-bekanntmachungspflichtigen Beschlüssen. Gegen erstere darf ein Bürgerbegehren nur innerhalb von 6 Wochen nach Bekanntmachung eingereicht werden, bei letzteren beträgt die Frist 3 Monate. Ganz anders dagegen Niedersachsen: hier gilt die dreimonatige Frist für bekanntgemachte Beschlüsse, alle anderen Bürgerbegehren (auch initiiierende) müssen innerhalb von sechs Monaten eingereicht sein. Andere Gemeindeordnungen setzen pauschal Fristen zwischen 4 Wochen (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein), 6 Wochen (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) und 2 Monaten (Saarland, Sachsen, Rheinland-Pfalz). Keinerlei Frist ist in Mecklenburg-Vorpommern für den Fall vorgeschrieben, daß der angegriffene Beschluß noch nicht durchgeführt wurde. Bayern sieht als einziges Bundesland grundsätzlich keine Frist vor.

Ein Bürgerbegehren hat im Normalfall *keine aufschiebende Wirkung*, d.h. der Rat oder Kreistag kann die Maßnahme, gegen die sich ein Bürgerbegehren richtet, noch während der Unterschriftensammlung durchführen und damit das Bürgerbegehren ins Leere laufen lassen. Vereinzelt haben Gerichte dennoch die Durchführung eines Ratsbeschlusses gestoppt, wenn er einzig dem Ziel diene, den Bürgerentscheid obsolet werden zu lassen. Die in der Bayerischen Gemeindeordnung verankerte aufschiebende Wirkung für längstens zwei Monate, wenn ein Drittel der benötigten Unterschriften vorgelegt wird, ist zwischenzeitlich vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof für nichtig erklärt worden.

Damit ein Bürgerbegehren in einen Bürgerentscheid münden kann, muß in allen Bundesländern eine Mindestzahl von Unterstützungsunterschriften vorgelegt werden. Dieses *Unterschriften- oder Einleitungsquorum* liegt in den meisten Bundesländern bei 10% der Gemeindebürger; das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt verlangen 15%, Thüringen gar 20%. Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Sachsen-Anhalt weichen in bestimmten Fällen von der starren Prozentvorgabe ab und sehen ein nach Gemeindegrößenklassen gestaffelte Unterschriftenquoren vor. So reichen in NRW in Städten bis 50.000 Einwohnern 4.000 Unterschriften, in Städten zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern 6.000 Unterschriften, in Städten zwischen 100.000 und 250.000 Einwohnern 12.000 Unterschriften, in Städten zwischen 250.000 und 500.000 Einwohnern 24.000 Unterschriften und in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern 48.000 Unterschriften. In Sachsen kann in der Hauptsatzung ein geringeres Quorum festgelegt werden, das aber mindestens 5% betragen muß.

Über die rechtliche *Zulässigkeit* eines Bürgerbegehrens entscheidet in nahezu allen Bundesländern der Rat (Niedersachsen: Verwaltungsausschuß) bzw. der Kreistag, wobei in Mecklenburg-Vorpommern die Zulässigkeitsentscheidung „im Benehmen

mit der Rechtsaufsichtsbehörde“ zu erfolgen hat. Einzig Schleswig-Holstein hat die Zulassungsentscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde übertragen. Gegen einen ablehnenden Beschluß steht den Organisatoren nach einem Widerspruchsverfahren der Rechtsweg offen.

Wenn die Zulässigkeit festgestellt wurde, ist der Rat/Kreistag aufgefordert zu entscheiden, ob er dem *Begehren folgen* will. Tut er das, ist das Ziel des Bürgerbegehrens erreicht, tut er das nicht, findet innerhalb weniger Monate ein *Bürgerentscheid* statt. Dessen Durchführung ist in Mecklenburg-Vorpommern in einer Rechtsverordnung und in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland durch einen Verweis auf das Kommunalwahlgesetz geregelt. Andere Bundesländer überlassen die Durchführung im wesentlichen den Kommunen selbst.

Bevor der Bürgerentscheid durchgeführt wird, müssen oder können in Bayern, Hessen Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt die Gemeindeorgane die *Pro- und Kontra-Argumente* darlegen, andere Bundesländer verzichten auf eine solche Verpflichtung.

Ein Bürgerentscheid ist dann erfolgreich, wenn ihm die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und diese Mehrheit eine Mindestzahl von Gemeindegürgern ausmacht. Dabei ist von Bedeutung, daß auch diejenigen mitgerechnet werden, die sich an der Abstimmung nicht beteiligen – ihre Stimmen gelten als Nein-Stimmen. Das sogenannte *Zustimmungsquorum*, also der Anteil der Stimmen aller Wahlberechtigten für das Begehren, beträgt in den meisten Bundesländern 25%, in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt 30%. Bayern hat als einziges Bundesland derzeit kein Quorum, eine Regelung, die möglicherweise nach dem Urteil der Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bis zum Jahr 2000 korrigiert wird.

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid wirkt wie ein Rats- bzw. Kreistagsbeschluß, und er hat für einen längeren Zeitraum eine *erhöhte Bestandskraft*. Er kann in Sachsen-Anhalt frühestens nach einem Jahr, in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen frühestens nach zwei Jahren, in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen frühestens nach drei Jahren wieder geändert werden. Diese Fristen lassen sich nur durch einen neuen Bürgerentscheid auf Initiative des Rates bzw. durch einen neuen Bürgerbegehren verkürzen, in Hessen und Rheinland-Pfalz kann ein Bürgerentscheid vor Ablauf der Sprerrfrist überhaupt nicht geändert werden.

Die Darstellung hat gezeigt, daß die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Bundesländern teilweise signifikant variiert. Das kann zu der paradoxen Situation führen,

- daß ein Thema in dem einen Land bürgerentscheidsfähig ist, in dem anderen aber nicht;
- daß ein Bürgerbegehren in dem einen Land an der Frist scheitert, während in dem anderen noch Zeit ist, weitere Unterschriften zu sammeln;
- daß die Zahl der gesammelten Unterschriften in dem einen Bundesland einen Bürgerentscheid erzwingen kann, in dem anderen aber nicht;
- daß über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens in dem einen Bundesland von den gewählten Repräsentanten, in dem anderen von der Kommunalaufsicht entschieden wird;

## Checkliste Bürgerbegehren/Bürgerentscheid

### Anlaß

- Ich möchte etwas Neues erreichen (initiiertes Begehren)
  - > keine Frist zu beachten
- Ich möchte etwas verhindern/etwas doch noch durchsetzen (kassierendes Begehren)
  - > Frist je nach Gemeindeordnung zwischen 4 Wochen und 3 Monaten

### Hauptfrage: ist das Thema bürgerentscheidsfähig?

- Fällt es unter den Negativkatalog?
- evtl.: ist es eine „wichtige Gemeindeangelegenheit“, im Positivkatalog/der Hauptsatzung enthalten?

### Anfertigung der Unterschriftenlisten

- Formulierung der Frage
- Begründung
- Finanzierungsvorschlag
- Benennung von bis zu drei Vertretungsberechtigten

### Sammlung der Unterschriften

- benötigte Anzahl beachten!
- Frist beachten!

### Einreichung des Bürgerbegehrens

#### Prüfung der Zulässigkeit

- nicht zulässig
  - > Rechtsweg beschreiten oder aufgeben
- zulässig
  - > inhaltliche Abstimmung über Bürgerbegehren durch Rat/Kreistag

#### inhaltliche Entscheidung

- Rat/Kreistag folgt Begehren:
  - > Erfolg, Verfahren beendet
- Rat/Kreistag folgt Begehren nicht
  - > Bürgerentscheid

### Bürgerentscheid

#### „Wahlkampf“ durchführen!

#### Ergebnis der Abstimmung:

- Mehrheit der Ja oder Nein-Stimmen = mindestens 25% bzw. 30% aller Wahlberechtigten?
- a) nein = Begehren am Quorum gescheitert
- b) ja = Mehrheit im Sinne des Begehrens?
  - > nein, Begehren abgelehnt
  - > ja, Begehren erfolgreich

- daß die Durchführung eines Bürgerentscheids in dem einen Bundesland nach einem rechtlich normierten Verfahren erfolgt, in dem anderen aber in das Belieben der jeweiligen Ratsmehrheit gestellt ist;
- daß ein Bürgerentscheid in dem einen Bundesland am Zustimmungsquorum scheitert, während er im anderen erfolgreich wäre;
- daß in dem einen Bundesland ein erfolgreicher Bürgerentscheid sofort wieder mit einem neuen Bürgerentscheid rückgängig gemacht, während er in dem anderen überhaupt nicht geändert werden kann.

Da es keine bundeseinheitlichen Regelungen zur Durchführung von Bürgerentscheid gibt, ist jeder Organisator und jede Organisatorin eines Bürgerbegehrens gehalten, die Kommunalverfassung des jeweiligen Bundeslandes gründlich zu studieren und sich insbesondere die einzuhaltenen Fristen, die Zahl der benötigten Unterschriften und die ausgeschlossenen Themen zu vergegenwärtigen. Die nachfolgende schematische Darstellung kann unter diesen Vorzeichen nur als grobe Richtschnur bei der Durchführung von Bürgerbegehren gelten.

### Drei Jahre kommunale Bürgerentscheide in Nordrhein-Westfalen – eine Zwischenbilanz

Über die Praxis der im Oktober 1994 in Nordrhein-Westfalen eingeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (vgl. zu rechtlichen Aspekten Ritgen 1997) liegen – soweit ersichtlich – erst sehr wenige Datensammlungen und kaum empirisch gehaltvolle Erfahrungsberichte vor.

Die nachfolgende Bilanz nach den ersten drei Jahren beruht daher insbesondere bei der Falldarstellung auf der Auswertung von Presseberichten, die den Sachverhalt nicht immer vollständig wiedergeben. Auch die ersten statistischen Daten lassen noch eine Vielzahl von Fragen offen, wie z.B. die nach den Organisatoren von Bürgerbegehren oder nach dem Abstimmungsverhalten der Bevölkerung. Auch können keinerlei Aussagen über die Bürgerbegehren gemacht werden, die über das Planungsstadium nicht hinaus kamen, weil die Organisatoren sehr bald die Aussichtslosigkeit ihres Unterfangens erkannten.

In Nordrhein-Westfalen (vgl. zu den nachfolgenden Daten Hofmann 1997) hat es in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung 102 Bürgerbegehren gegeben, von denen 41% unzulässig waren, weil sie die Anforderungen der Gemeindeordnung nicht erfüllten. Davon scheiterte ein Drittel (35%) an einem unzureichenden Finanzierungsvorschlag und ein weiteres Drittel (rd. 30%) daran, daß es sich auf unzulässige Themenbereiche bezog. 19% scheiterten an der Frist, 7% am Quorum und der Rest aus sonstigen Gründen. Somit zogen von den 102 Bürgerbegehren nur 32 einen Bürgerentscheid nach sich, und zwar zu ca. zwei Dritteln in Kommunen unter 50.000 und zu ca. einem Drittel in Kommunen über 50.000 Einwohnern. 21% der Bürgerentscheide wurden in Städten über 100.000 Einwohnern durchgeführt. Bei einer durchschnittlichen Abstimmungsbeteiligung von 33,5% (höchste: 70%, niedrigste: 9%) waren 31,25% der Bürgerentscheide erfolgreich. Bezogen auf alle Bürgerbegehren ist das eine Erfolgsquote von 9,8%. Allerdings waren auch

einige Bürgerbegehren erfolgreich, die keinen Bürgerentscheid nach sich zogen. Denn in 28,32% der Fälle entsprach der Rat dem Begehren, so daß der Bürgerentscheid hinfällig wurde. Rechnet man diese zu den erfolgreichen Bürgerentscheiden hinzu, ergibt sich eine Erfolgsquote der nordrhein-westfälischen Bürgerbegehren in den ersten drei Jahren nach ihrer Einführung von 38,12%.

Ein Vergleich dieser ersten Erkenntnisse aus Nordrhein-Westfalen mit denen anderer Bundesländer erscheint angesichts der unterschiedlich breiten Datenlage wenig sinnvoll. Wenn in Nordrhein-Westfalen 35% der Bürgerbegehren am Finanzierungsvorschlag scheiterte, in Hessen aber nur 12,5% (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:11) könnte das daran liegen, daß in Nordrhein-Westfalen bei der Zulässigkeitsentscheidung ausgesprochen strenge Maßstäbe angelegt wurden, oder daß die Bürgerinnen und Bürger hier weniger gut in der Lage waren, einen Deckungsvorschlag zu machen, der der kommunalen Haushaltswirtschaft entspricht. Allerdings ist nicht ersichtlich, warum das eine oder das andere der Fall sein sollte. Viel wahrscheinlicher ist daher, daß es sich hier um eine statistische Verzerrung aufgrund der in beiden Ländern insgesamt geringen Fallzahlen handelt. So ist dann wohl auch die Tatsache, daß sich die Gesamterfolgsquote von 38,12% in NRW von derjenigen in Hessen mit 37,4 (vgl. Schiller/Mittendorf/Rehmet 1997:10) kaum unterscheidet, reiner Zufall.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der nordrhein-westfälischen Bürgerbegehren werden von Hofmann (1997) in den Bereichen Verkehr und Bau, Nutzungsänderung oder Schließung gemeindlicher Einrichtungen gesehen. Etwas ausführlicher gibt für den Zeitraum Oktober 1994 bis Mai 1996 eine Antwort der Landesregierung (vgl. Lt.-Drs. 12/910, eigene Berechnungen) zu den Themen der bis dahin durchgeführten 50 Bürgerbegehren Auskunft. Leider lassen sich aufgrund der stichwortartigen Angaben die einzelnen Begehren nicht immer eindeutig zuordnen. 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. Unter dem Vorbehalt einer manchmal durchaus willkürlichen Zuordnung können die Bürgerbegehrensthemen wie folgt klassifiziert werden.

Die allermeisten Bürgerbegehren (17) 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 (Vermold, 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.

Weiterhin bezog sich eine Vielzahl von Bürgerbegehren (15) 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.

Mit Fragen zu *Wirtschaftsthemen* im weitesten Sinne waren 7 der Bürgerbegehren befaßt. Es ging um die Beteiligung an der Energieversorgung, Verkäufe städtischen Eigentums an Investoren und Arbeitsplätze. Auch hier erlauben die Daten keine Bewertung der politischen Tendenz.

Je drei Bürgerbegehren befaßten sich mit Fragen der Abfallwirtschaft (gegen Müllverbrennungsanlagen bzw. Mülltransporte) und der Gemeindeorganisation (Beibehaltung bzw. Abschaffung der Doppelspitze). Die übrigen beiden Bürgerbegehren hatten den Bau einer Begegnungstätte und der Aufstellung eines Telekom-Sendemastes zum Gegenstand – in allen Fällen lassen die vorliegenden Daten keine Aussage zur Tendenz der Begehren zu.

Ein Vergleich der Themenschwerpunkte in NRW mit denen anderer Bundesländer erscheint angesichts der unterschiedlich ausgestalteten Negativkataloge wenig sinnvoll: wenn die Gemeindeordnung ein Themengebiet vom Bürgerbegehren ausschließt, kann darüber auch kein Bürgerentscheid stattfinden.

Empirisch begründete Antworten auf die Frage, welche politischen Absichten hinter den Bürgerbegehren standen, wer die handelnden Akteure und was ihre Interessen waren, und insbesondere, welche Wirkungen die Verfahren auf die politische Kultur der Gebietskörperschaft hatten, lassen sich aufgrund der bislang vorliegenden Daten nicht geben. Hier sind Einzelfalluntersuchungen nötig. Wenn im folgenden ausgewählte Fälle dargestellt werden, soll damit weder dieses Manko ausgeglichen, noch ein repräsentativer Querschnitt gegeben werden. Die Auswahl ist vielmehr zufällig und ungleichgewichtig. Die beiden Neusser Fälle sind deshalb ausführlich dargestellt, weil der Autor sie – teilweise in teilnehmender Beobachtung – gründlich erforschen konnte. Die übrigen Fälle (Remscheid, Erkrath, Münster, Mönchengladbach) wurden gewählt, weil dem Autor amtliche Unterlagen bzw. Pressemeldungen in ausreichender Zahl vorlagen, um sie zu rekonstruieren.

Der erste Bürgerentscheid in einer nordrhein-westfälischen Großstadt fand am 3. September 1995 in Neuss statt (vgl. zum folgenden Paust 1995). 106.000 Stimmberechtigte waren aufgefordert, über folgende Frage zu entscheiden: „Das Hotel an der Stadthalle wird nicht gebaut. Die Stadtverwaltung wird aufgefordert, den Kaufvertrag mit dem Investor rückgängig zu machen.“ Es ging darum, ob an der Neusser Stadthalle ein Hotel gebaut werden sollte oder nicht. Anfang 1992 hatte die Stadtverwaltung die Öffentlichkeit mit dem Plan überrascht, durch den Verkauf eines Baugrundstücks an der Stadthalle zum Bau eines 4-Sterne-Hotels den defizitären Haushalt zu entlasten. Bauherr des Hotels sollte ein Investor aus Köln, Betreiber die Dorint-Hotelkette sein. Die unmittelbaren Anlieger protestierten, weil für den Hotelbau im „Stadtgarten“, einer Grünzone, die sich quer durch die Innenstadt zieht, Bäume gefällt werden mußten. Dennoch beschloß die damalige Ratsmehrheit aus CDU und FDP im März 1993 drei Verträge abzuschließen: den Grundstückskaufvertrag, einen Pachtvertrag über das Stadthallenrestaurant und einen Bewirtschaftungsvertrag über den großen Stadthallensaal. Ein Jahr später erfolgte mit der gleichen Mehrheit die Beschlußfassung über den Bebauungsplan. Hätte der Investor danach stillschweigend mit dem Hotelbau begonnen, wäre es zu den nachfolgenden Ereignissen

nissen nicht gekommen. Aber er machte drei entscheidende Fehler, die der Angelegenheit erst die nötige Öffentlichkeitswirksamkeit verliehen. Erster Fehler: Mitte September 1994 stellte er in einer Pressekonferenz die Hotelplanungen vor und präsentierte sich bei der Gelegenheit als „gebürtiger Neusser und alter Schulfreund“ des CDU-Bürgermeisters, „mit dem er sich vor Jahren das Projekt ausgedacht habe“. Gleichzeitig wurde bekannt, daß der Bürgermeister von seinem „Schulfreund“ ein bislang als unverkäuflich geltendes Villengrundstück erworben hatte. Zwar war dem Bürgermeister nicht nachzuweisen, daß er sein Baugrundstück nur deshalb erhalten hatte, weil er sich für den Hotelbau stark gemacht hatte, aber die Diskussion war eröffnet – schließlich stand die Kommunalwahl vor der Tür. Später kam noch ein weiterer Aspekt hinzu. Der Bürgermeister – im Hauptberuf Notar – hatte den Kaufvertrag beurkundet. Anfang März 1995 machte der Investor seinen zweiten Fehler: Lange nachdem der Kaufvertrag unterzeichnet und die Bauplanungen vorgestellt worden waren, stellte er den bis dahin noch nicht unterzeichneten Pachtvertrag und den Bewirtschaftungsvertrag zur Disposition und forderte Nachbesserungen. Man solle ihm ein weiteres Stockwerk genehmigen und die Pachtzahlungen für zehn Jahre erlassen, sonst würde er aus dem Projekt aussteigen. Während SPD und Bündnisgrüne auf den Verträgen beharrte, kam die CDU – nach der Kommunalwahl mit absoluter Mehrheit im Rat – den Wünschen des Investor im wesentlichen nach. Daraufhin wurden, angeregt von Bündnis 90/Die Grünen und unterstützt von SPD, BUND und einem großen Hotel am Ort, das sich eines Konkurrenten entledigen wollte, ab Mitte April 1995 Unterschriften gegen den Hotelbau gesammelt. Da ein Bürgerbegehren im Zusammenhang mit Bauleitplänen unzulässig ist, gingen die Initiatoren nicht gegen den Bebauungsplan des Hotels vor, sondern gegen den Verkauf des Grundstückes. Dieser war allerdings schon längst erfolgt, konnte also nicht mehr verhindert, sondern bestenfalls rückgängig gemacht werden. So wurde die eingangs zitierte Fragestellung gewählt. Ein Satz, der später insofern für Verwirrung sorgte, als diejenigen, die gegen das Hotel waren, mit „Ja“ stimmen mußten. Das 10%ige Unterschriftenquorum von 10.600 Unterschriften wurde mit 11.043 anerkannten Unterschriften knapp genommen. Daß diese Zahl überhaupt zustande kam, hat seine Ursache im dritten Fehler des Investors. Er ließ nämlich am frühen Morgen des 16. Mai 1995 mit dem Fällen der Bäume beginnen. Die sofort informierten Organisatoren des Bürgerbegehrens besetzten den Bauplatz und erzwangen die Einstellung der Bauarbeiten. Eine Woche lang hielten sie den Bauplatz rund um die Uhr besetzt – und sammelten die zu diesem Zeitpunkt noch fehlenden Unterschriften. Als sich abzeichnete, daß das Bürgerbegehren nicht – wie von der CDU erwartet – am Unterschriften-Quorum scheitern würde, argumentierte die Ratsmehrheit formalistisch. Da man mit einem Bürgerbegehren in NRW juristisches Neuland betrete, müsse ein Rechtsexperte die Zulässigkeit prüfen. Die gewünschte Expertise lieferte der Staatsrechtler Prof. Dr. Fritz Ossenbühl (vgl. Ossenbühl 1995). Da sich das Neusser Bürgerbegehren gegen den mehr als zwei Jahre alten Grundsatzbeschluß zum Hotelbau richtete, sei das Bürgerbegehren zu spät eingereicht und daher unzulässig. Diese Rechtsauffassung stieß nicht nur bei den Initiatoren des Bürgerbegehrens auf Widerspruch, sondern war auch der CDU nicht eindeutig genug – eine Klage war schon angedroht. Vor einer endgültigen Entscheidung bat die Mehrheitsfraktion deshalb die Initiatoren

des Bürgerbegehrens um ein Gegengutachten und den Oberkreisdirektor als Kommunalaufsicht um eine Stellungnahme. Beide waren sich im Ergebnis einig: das Bürgerbegehren ist nicht zu spät eingereicht, weil der damalige Ratsbeschluß nur zusammen mit dem Beschluß über die nachverhandelten Verträge eine „sinnstiftende Entscheidung“ darstelle. Somit laufe die Frist erst ab diesem Zeitpunkt und das Bürgerbegehren sei fristgerecht eingereicht. Angesichts dieser deutlichen Aussage konnte die CDU nicht umhin, dem Bürgerbegehren zwar nicht inhaltlich zu folgen, aber es zumindest als zulässig anzuerkennen. Da es bislang keine Rechtsverordnung über die Durchführung eines Bürgerentscheids gibt, konnte der Stadtrat die Regeln zur Durchführung selbst bestimmen. Die CDU schaffte daraufhin erschwerte Bedingungen: eine Briefwahl wurde nicht zugelassen, obwohl – oder gerade weil – die Briefwahlquote bei der letzten Wahl bei 15% lag. Außerdem wurde die Anzahl der Abstimmungslokale von hundert bei Wahlen auf dreißig reduziert. Dagegen kamen die Initiatoren des Bürgerentscheids nicht an. Trotz eines heftigen „Wahlkampfes“ blieb die Wahlbeteiligung unter dem 25%igen Zustimmungsquorum. Zwar stimmten fast 80% der Abstimmenden gegen das Hotel, aber auf die Gesamtwählerschaft bezogen waren das nur 18,5%.

Der erste erfolgreiche Bürgerentscheid in einer nordrhein-westfälischen Großstadt fand am 4.2.1996 in *Remscheid* statt (vgl. zum folgenden Müller 1996). Gut 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, also mit Parkuhren bzw. Parkscheinpflicht versehen werden sollten oder nicht. Einen entsprechenden Beschluß hatte der Rat 1992 getroffen. Da die Frist, innerhalb derer ein Bürgerbegehren gegen diesen Beschluß hätte eingereicht werden können, längst abgelaufen war, reichten die Gegner des PARAMAKO zunächst einen Einwohnerantrag ein, der vom Rat am 10.7.95 abgelehnt wurde, wobei der ursprüngliche Beschluß modifiziert wurde. Gegen diesen Ablehnungsbeschluß richtete sich dann 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 mit einer Begründung und einem ausführlichen Kostendeckungsvorschlag versehene Bürgerbegehren unterzeichneten 11.252 Bürgerinnen und Bürger. Das Quorum von 8671 Unterschriften wurde damit deutlich überschritten. 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. Das wurde in der Öffentlichkeit heftig kritisiert, weil mit „Ja“ stimmen mußte, wer gegen das PARAMAKO war, und mit „Nein“, wer dafür war. Wie in Neuss gab es auch in Remscheid keine Möglichkeit der Briefabstimmung und nur ein Wahllokal pro Wahlbezirk. Das wurde damit begründet, daß es sonst zu einer Verdoppelung der Kosten (112.000 statt 52.000 DM) gekommen wäre, ein Briefabstimmung von der Kommunalaufsicht nicht gefordert wurde und auch nicht einem Bundesverfassungsgerichts-Urteil aus

dem Jahre 1962 widersprach, das eine Briefwahl als nicht zwingend bezeichnet hatte. Beim Bürgerentscheid beteiligten sich 28.594 von 91.150 Stimmberechtigten; mit Ja stimmten 26.555 (= 29%). Damit war das 25%-Quorum deutlich überschritten.

In *Erkrath* 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. Auch in *Erkrath* wurde – unter ausdrücklichem Hinweis auf den Entscheid in *Neuss* – keine Briefabstimmung zugelassen, und die Zahl der Abstimmungslokale reduziert. Eine Klage gegen die Nichtzulassung der Briefwahl wurde vom Verwaltungsgericht Düsseldorf zurückgewiesen. An der Abstimmung 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.

Der bislang aufsehenerregendste Bürgerentscheid fand in *Münster* statt (vgl. Kohl/Obszerninks 1996, Landtag NW, Plenarprotokoll 12/40: 3201B-3213D, Alternative Kommunalpolitik 1/1997:26f., Pressemeldungen). Dort 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. Dies wurde vom Oberverwaltungsgericht Münster anders gesehen. Seiner Ansicht nach sei nicht klar, ob tatsächlich genügend Eltern eine Gesamtschule fordern, da eine Bedürfnisfeststellung noch gar nicht erfolgt sei. Das Gericht folgte deshalb dem Antrag der Stadt Münster und erklärte die Aufhebungsverfügung für rechtswidrig – der Bürgerentscheid konnte stattfinden. Anders als in *Neuss* und *Erkrath* wurde hier die Briefwahl zugelassen. Das Ergebnis war eindeutig: 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.

Ein weiterer erfolgreicher Bürgerentscheid fand am 15. Dezember 1996 in *Mönchengladbach* statt (vgl. Westdeutsche Zeitung 12.12. 96/16.12.96; Rheinische Post 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.

Zwei Jahre nach dem erfolglosen Bürgerentscheid gegen das Stadthallen-Hotel fand am 14. Dezember 1997 in *Neuss* ein zweiter Bürgerentscheid statt (vgl. Ratsunterlagen, Pressemeldungen, sonstige Unterlagen). Abgestimmt wurde 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 Zölltor, zu verlegen. Die Baukosten werden voraussichtlich 27 bis 30 Millionen DM betragen. Soll diese unsinnige und teure Straßenbahntrasse tatsächlich gebaut werden?“

Seit nahezu dreißig Jahren wurde in der Neusser Kommunalpolitik kontrovers über die Straßenbahnführung in der Innenstadt diskutiert. Insbesondere die Kaufmannschaft kritisierte die Tatsache, daß mehrmals stündlich große Wagen zweier Straßenbahnlinien in beiden Richtungen durch den Hauptstraßenzug fahren, der sich auf diese Weise trotz Sperrung für den Autoverkehr nicht in eine echte Fußgängerzone mit einem „Einkaufserlebnis“ verwandeln ließ. Verschiedene Pläne, das Problem durch eine Untertunnelung des Hauptstraßenzuges, durch Verlegungen der Bahntrassen auf parallel verlaufende Straßen oder durch eine Abbindung der Bahnen an den Rändern der City in den Griff zu bekommen, scheiterten stets daran, daß es im Stadtrat keine eindeutigen Mehrheiten gab. Denn quer durch alle Fraktionen gab es auch Befürworter der Straßenbahnlinie, die die Kritik der Kaufmannschaft nicht teilten. 1996 jedoch bildete sich ein breiter Konsens bei CDU und SPD heraus, die eine Bahnlinie abzubinden und die andere nur noch seltener durch den Hauptstraßenzug fahren zu lassen. Ein damals von den Bündnisgrünen erwogenes Bürgerbegehren wurde nicht eingeleitet, weil die Erfolgsaussichten als zu gering eingeschätzt wurden. Ende 1996 beschlossen CDU und SPD prüfen zu lassen, ob es technisch und finanziell möglich ist, die jetzt noch übrig gebliebene Linie auf eine parallel zum Hauptstraßenzug verlaufende Straße zu verlegen. Nachdem dies von Gutachtern bestätigt worden war, beschloß der Rat mit den Stimmen von CDU und SPD das für die Bahnverlegung notwendige Planfeststellungsverfahren einzuleiten.

Hiergegen gingen eine Woche später drei Neusserinnen und Neusser mit einem Bürgerbegehren vor. Es waren dies Personen, die auch schon beim ersten Neusser Bürgerbegehren mitgewirkt hatten. Anders als 1995 wurden sie kaum von Parteien oder finanzkräftigen Sponsoren unterstützt. Sie begründeten ihre Ablehnung der Maßnahme mit einer Verschwendung von Steuergeldern und einer Verschlechterung

des Nahverkehrs. Da das Begehren keine neuen Kosten verursachen, sondern im Gegenteil Einsparungen mit sich bringen würde, war ein Finanzierungsvorschlag entbehrlich. Trotz einer Desinformationskampagne der CDU, derzufolge die eigentliche Bahnverlegung nur 8 Millionen Mark kosten würde, weil die übrigen Ausgaben sowieso für Kanal- und Straßensanierung anfielen, wurden innerhalb von drei Monaten nahezu 15.000 Unterschriften gesammelt, von denen 12.778 (1.500 mehr als nötig) anerkannt wurden. Anfängliche Bedenken, ob das Bürgerbegehren möglicherweise gegen den Negativkatalog verstieß, weil es ein Planfeststellungsverfahren betraf, wurden von der Stadtverwaltung mit Blick auf das Urteil der Oberverwaltungsgericht Münster zum dortigen Gesamtschulentscheid zurückgestellt, so daß der Rat einstimmig die Zulässigkeit der Begehrens beschloß. Angesichts der eindeutig suggestiven Fragestellung („unsinnige und teure Straßenbahntrasse“) setzten CDU und SPD durch, daß zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung eine „Sachinformation“ versendet wurde. Wie schon beim ersten Begehren verweigerte die CDU auch diesmal wieder die Möglichkeit der Briefabstimmung. Gegenüber 1995 wurden allerdings – insbesondere in den Außenbereichen der Stadt – zehn Wahllokale zusätzlich eingerichtet. Obwohl die CDU ihre Anhänger ausdrücklich aufforderte, die Abstimmung zu boykottieren („Wer nicht hingeht ist unser Mann“), beteiligten sich 27,86% der Stimmberechtigten am Bürgerentscheid. Mit „Nein“ stimmten 28.661, mit „Ja“ 2.388. Damit wurde das Zustimmungsquorum mit 25,67% (ca. 750 Stimmen mehr nötig) knapp überschritten. Damit war der Ratsbeschluß zur Verlegung der Straßenbahn aufgehoben.

### Schlußfolgerungen

Trotz der beginnenden politikwissenschaftlichen Forschung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (vgl. die am Institut für Politikwissenschaft der Universität Marburg entstanden Diplomarbeiten Lackner 1996, Rehmet 1997, Weber 1997) ist die vorliegende Datenlage noch nicht breit genug, um empirisch erhärtete Schlußfolgerungen über die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu ziehen. Nach wie vor können Aussagen über die Wirkungen der in den Gemeindeordnungen getroffenen Regelungen im wesentlichen nur aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen getroffen werden.

Ganz offensichtlich ist, daß die Ausgestaltungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen teilweise dazu angetan sind, ihre Handhabung zu erschweren. Das gilt insbesondere für den restriktiven Ausschluß von zulässigen Themen, die mitunter ausgesprochen kurz bemessenen Fristen zur Sammlung von Unterschriften und die Höhe des Zustimmungsquorums.

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 alles, über das die gewählten Repräsentanten entscheiden können, dürfen die Bürgerinnen und Bürger bei einem Bürgerentscheid abstimmen. Das ist von den Gesetzgebern durchaus so gewollt, unter direktdemokratischen Gesichtspunkten 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 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 längst 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 kann erst bei Einreichung einer Mindestzahl von Unterschriften in Kraft treten und zeitlich beschränkt sein.

Die Höhe des Unterschriftsquorums sollte bundeseinheitlich auf 10% festgelegt werden, 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 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 NRW 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 auf den 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 der Bock zum Gärtner gemacht wird. Tatsächlich zeigen aber Beispiele aus NRW, daß Vertretungskörperschaften nicht selten nach dem Opportunitätsprinzip verfahren und sich bei der Zulässigkeitsentscheidung ausgesprochen großzügig verhalten (vgl. Eildienst Städtetag NW 5/1996: 101). 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 weiterhin Fälle, in den 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 demokratietheorietischer 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 (vgl. Mayer 1993). Der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum dagegen zwingt die Gegner, sich auch inhaltlich mit dem Bürgerbegehren auseinanderzusetzen. Die ersten 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 (vgl. Nemitz 1996:48).

Wenn eingangs 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 nun 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.

## Literatur

- Annim, Hans-Herbert von, 1990, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in: Die öffentliche Verwaltung 3/1990, S.85-97
- Gabriel, Oscar W./Knemeyer, Franz-Ludwig/Strohmeier, Klaus Peter, 1997, Neue Formen politischer Partizipation - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Interne Studie der Konrad-Adenauer Stiftung 136/1997, Sankt Augustin
- Henneke, Hans-Günter, 1996, Bürgerentscheide in den (Land-)Kreisen, in: Der Landkreis 4/1996, S. 159-161
- Hofmann, Harald, 1997, Wirksames Mittel gegen Politikverdrossenheit. Bürgerbegehren in NRW, in: Städte- und Gemeinderat 12/1997, S. 338-342
- Kohl, Anke/Obszerninks, Britta, 1996, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Münster, in: Die Innovative Verwaltung 6/1996, S. 24-28
- Lackner, Stefanie, 1996, Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden: Forschungsansätze und -perspektiven, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Marburg
- Mayer, Thomas, 1993, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide Gemeinden. Erfahrungen mit direkter Demokratie in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, Bonn
- Müller, Jürgen, 1996, Nach dem Bürgerentscheid – Erfahrungen und Fragen, in: Eildienst Städtetag NW 9/1996, S.238-243
- Nemitz, Carsten, 1996, Der Teufel steckt im Detail. Ein Überblick über Bürgerentscheide und -begehren in Deutschland, in: AKP 4/1996, S. 46-50
- Ossenbühl, Fritz, 1995, Bürgerbegehren in der kommunalen Willensbildung. Zur Zulässigkeit kommunaler Bürgerbegehren nach § 26 GO NW, Rechtsgutachten erstattet dem Stadtdirektor der Stadt Neuss, hekt. Manuskript
- Paust, Andreas, 1995, Neusser Bürgerentscheid geriet zum Flop. Trotz Wahlkampf mit Plakaten und Handzetteln blieben Bürger zuhause, in: Demokratische Gemeinde 11/1995, S.22-23
- Rehmet, Frank, 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Marburg
- Ritgen, Klaus, 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, Baden-Baden
- Seipel, Michael/Mayer, Thomas, 1997, Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern und wie es weitergeht, München
- Schefold, Dian/Neumann, Maja, 1996, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung? Basel/Boston/Berlin
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank 1997, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen - Eine Zwischenbilanz nach vierjähriger Praxis, hekt. Manuskript, Marburg (Forschungsstelle Direkte Demokratie)
- Schwabe, Johannes/Sundermann, Welf, 1995, Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Hamburg
- Weber, Tim, 1997, Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurs-theoretischer Perspektive, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Marburg