

Vom Bürgerbegehren zur Bürgergesellschaft

Während im Deutschen Bundestag eine Enquete-Kommission nach der „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ fragt, wird bereits auf lokaler Ebene eine „Chance für Kommunen“¹ gesehen, dass ein verstärktes Bürgerengagement – z. B. durch die Stärkung des Ehrenamtes – in eine „Bürgerkommune“² münden kann. Langfristig soll sich daraus eine (aktive) Bürger- oder Zivilgesellschaft entwickeln. Sieht man von Nuancen ab, geht es stets um das Gleiche: die Bürger sollen zu mehr Eigeninitiative und sozialer Mitverantwortung angeregt werden, Rückzugstendenzen gestoppt, individueller Egoismus verhindert und das Streben nach persönlichen Vorteilen unterbunden werden.

I. Grenzen der Bürgergesellschaft

Hinter dem Ruf nach mehr Selbsthilfe, nach Stärkung des Ehrenamtes, nach Initiierung von Selbsthilfegruppen steht zunächst einmal nichts anderes als die Frage, „welche Leistungen Bürgerinnen und Bürger für sich und für das kommunale Gemeinwesen erbringen können und wollen und wie sie dabei durch ihre Verwaltung unterstützt werden können“³. Warum aber sollen die Bürger Leistungen selbst erbringen, die bisher – gegen Zahlung von Steuern, Abgaben und Gebühren – von der öffentlichen Hand übernommen wurden? Es sind die leeren Kassen bei Bund, Ländern und Gemeinden, die bisherige öffentliche Leistungsstandards in Frage stellen. Mit weniger Personal und miserabler Finanzausstattung lassen sich bestimmte Aufgaben schlechterdings nicht mehr erledigen. Von daher ist es „weniger die Einsicht in die Sinnhaftigkeit eines verstärkten Bürgerengagements, also kein Akt der Neubegründung der Demokratie, sondern die nackte Not, die die

Kommunen zwingt, Neues auszuprobieren, mehr bürgerschaftliches Engagement zuzulassen und sich dem Feld gesellschaftlicher Eigenaktivitäten zu nähern“⁴. Und so ist es nicht ganz freiwillig, wenn Sportvereine den Betrieb und die Unterhaltung von kommunalen Sporteinrichtungen übernehmen, Eltern selber die betreute Grundschule einrichten und Spielplätze sauber halten, sich Betroffene in Selbsthilfegruppen und Freiwilligenagenturen organisieren.

Bürgergesellschaft so verstanden bedeutet nichts anderes, als dass den Bürgern unter Beibehaltung der Abgabenlast Tätigkeiten übertragen werden, ohne dass sie gleichzeitig mehr Rechte erhalten. Wem aber Pflichten aufgebürdet werden, dem stehen auch Rechte zu. Denn, wie richtig festgestellt worden ist: „Der Versuch, durch Bürgerengagement ausschließlich Kosten einzusparen ohne gleichzeitig Mitgestaltung zu ermöglichen, muss jedoch langfristig scheitern.“⁵ Zu fordern ist also, dass derjenige, der beim Bürger eine Leistung bestellt – und das sind in diesem Fall Bund, Länder und Gemeinden –, dafür auch zahlt. Wie kann eine Bezahlung der Bürger für die Übernahme von Aufgaben aussehen? Eine Senkung der Abgabenlast kommt kaum in Frage, dazu sind die finanziellen Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte zu eng. Gibt es stattdessen andere Belohnungen, geldwerte Vorteile oder wenigstens ideelle Entschädigungen und gesellschaftliche Anerkennung?

Untersuchungen über die Erwartungen ehrenamtlich Tätiger an ihre Arbeit zeigen, dass diese stärker miteinander kommunizieren, spontan Erfahrungen austauschen, von „den Professionellen“ anerkannt werden und stärker mitreden und mitentscheiden wollen⁶. Lässt sich hierin ein Anknüpfungspunkt finden zur Entlohnung der Bürgerinnen und Bürger als Ausgleich für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben?

1 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)-Bericht, (1999) 6: Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Köln 1999.

2 Gerhard Banner, Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Hans-Herbert von Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, Berlin 1999, S. 133–162.

3 KGSt (Anm. 1), S. 12.

4 Jörg Bogumil, Alle Politik ist lokal. Kommunales Handeln in der modernen Bürgergesellschaft, in: Ulrich von Alemann/Rolf Heinze/Ulrich Wehrhöfer (Hrsg.), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl, Opladen 1999, S. 160.

5 KGSt (Anm. 1), S. 18.

6 Vgl. ebd., S. 23.

Es sind in den vergangenen Jahrzehnten – insbesondere in den siebziger Jahren – vielfältige kommunale Bürgerbeteiligungsverfahren entwickelt oder aus dem Ausland adaptiert und in die kommunale Praxis integriert bzw. institutionalisiert worden, die sich durch intensive Aushandlungsprozesse auszeichnen und konsensuale Ergebnisse hervorbringen können. Zu denken ist an die ehrenamtliche Mitwirkung sachkundiger und betroffener Bürger (Mitwirkung in Ratsausschüssen, Beiräten, Gemeinwesenarbeit, Anwaltsplanung), Bürgerinformation (Öffentlichkeit der Ratsausschusssitzungen, öffentliche Fragestunde, Erweiterung der Aktenöffentlichkeit, frühzeitige Offenlegung von Planungen, Öffentlichkeitsarbeit, Mitarbeiterschulung) und Bürgerkonsultation (Stadt-[teil]entwicklungsbeauftragter, Bürgerversammlung, Bürgerbefragung, Anhörung, Bürgerforum, Planwahl, Planungszelle, Zukunftswerkstätten, alternative Planung, Mediationsverfahren)⁷. Alle diese Verfahren sind ausgefeilte Partizipationsinstrumente, mit denen Betroffene in politische Entscheidungsprozesse eingebunden und anerkannte Politikergebnisse hervorgebracht werden können.

Allein, es sind freiwillige Maßnahmen, denen es an originärer Durchsetzungskraft fehlt. Die Entscheidung, ob ein Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt wird, welches es sein soll und insbesondere, ob die in seinem Verlauf entwickelten Lösungen und vereinbarten Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden, treffen allein Verwaltungsmitarbeiter und/oder gewählte Ratsmitglieder. Und hier zeigt die Praxis, dass es stets vom guten Willen der Verwaltung oder von der Aufgeschlossenheit einzelner Ratsmitglieder abhängt, ob und mit welchen Konsequenzen Bürgerbeteiligungsverfahren angewendet werden. Politik und Verwaltung hegen immer noch typische Befürchtungen, wie sie in folgenden Zitaten zum Ausdruck kommen: „Wir könnten in unserem Gestaltungsspielraum beeinträchtigt werden“; „Wir könnten verpflichtet sein, unausgereifte Handlungsentwürfe in einem frühen Stadium offenzulegen“; „Wir haben mit einem solchen Beteiligungsverfahren noch keine Erfahrung“; „Die Bürger könnten zu einseitig informiert werden“; „Was können Bürger überhaupt an zusätzlichen Informationen in den Entscheidungsprozess einbringen?“; „Die repräsentative Demokratie könnte unterwandert werden und wir als gewählte Repräsentanten können nicht mehr unabhängig entschei-

7 Vgl. Uwe Thaysen, Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen. Ein Beitrag zur Entwicklung kooperativer Systeme mittelbarer und unmittelbarer Demokratie, Heidelberg–Hamburg 1982, S. 129–208.

den.“⁸ Die Praxis zeigt, dass die vielfältigen Partizipationsinstrumente von der Politik noch zu wenig genutzt und von der Bevölkerung viel zu selten eingefordert werden⁹.

Eine echte Entlohnung der Bürger für die Übernahme von Aufgaben kann also darin bestehen, ihnen reale Entscheidungsrechte einzuräumen. Wie aber können Politiker und Behörden dazu angehalten werden, das Engagement der Bürger nicht nur anzuerkennen, sondern ihnen auch Entscheidungen zu übertragen? Hierzu bieten die Kommunalverfassungen seit einigen Jahren Instrumente, die der Bürgerschaft nicht nur das Mitreden, sondern insbesondere das Entscheiden erlauben: das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid. Diese direktdemokratischen Instrumente erlauben der Bevölkerung, auch gegen den Willen von Stadtverwaltung und Ratsmitgliedern in den kommunalpolitischen Prozess einzugreifen. Zwar sind die Anforderungen hoch, die Regeln kompliziert, die Erfolgsaussichten mitunter mäßig. Aber dennoch entwickelt sich auf der kommunalen Ebene derzeit eine direktdemokratische Praxis, die die betroffenen Ratsmitglieder und Verwaltungsmitarbeiter im Einzelfall in ihrer Tätigkeit empfindlich ‚stören‘ kann.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind Sachentscheidungsrechte, die „aktive“ und „echte“ Beteiligungsformen darstellen. Würden sämtliche existierenden Partizipationsinstrumente auf einem Kontinuum angeordnet, das von relativ unverbindlichen Anregungen bis zu echten Entscheidungsrechten reicht, würden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid am Ende stehen: „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind das weitestgehende Mittel der kommunalen Bürgerbeteiligung.“¹⁰ Jedoch sind sie politische Entscheidungsverfahren, mit denen die Bürgerschaft zwar mobilisiert, nicht aber aktiviert werden kann. Das Bürgerbegehren ist tendenziell ein Abwehrinstrument, mit dem Maßnahmen der Kommune verhindert werden. Sein innovativer Charakter ist weniger deutlich ausgeprägt als sein konfliktorischer. Zwar erlaubt es der Bürgerschaft, eine Entscheidung für oder gegen eine Maßnahme zu treffen, für eine gründliche Beratung bzw. die Entwicklung von Alternati-

8 Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Bürger planen ein regionales Abfallkonzept, Stuttgart 1999, S. 50.

9 Vgl. G. Banner (Anm. 2), S. 134 f.

10 Ulrich von Alemann, Die Bedeutung vorparlamentarischer Beteiligungsformen für die kommunale Demokratie, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort, Bonn 1997, S. 20.

ven lässt das Verfahren normalerweise keinen Raum.

Es soll daher der Versuch unternommen werden, die Macht des Bürgerbegehrens mit der Effizienz der Bürgerbeteiligung zu kombinieren und die Unverbindlichkeit kommunaler Bürgerbeteiligungsverfahren mit der Verbindlichkeit von Bürgerbegehren und -entscheid zu verknüpfen¹¹. Dazu werden einige Vorschläge unterbreitet, indem zunächst die Charakteristik von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid überblicksartig dargestellt und sie in einem zweiten Schritt mit ausgewählten Bürgerbeteiligungsverfahren kombiniert werden.

II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Nachdem lange Zeit nur die Gemeindeordnung Baden-Württembergs Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kannte, wurde in den neunziger Jahren diese kommunale Beteiligungsform in allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland eingeführt.

Für Bürgerinnen und Bürger gibt es zwei 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“. Initiiierende Bürgerbegehren setzen ein Thema auf die politische Tagesordnung, das dort bisher nicht stand. Bei einem initiierenden Bürgerbegehren sind im Normalfall keine Fristen einzuhalten, d. h., beispielsweise eine Unterschriftensammlung kann beliebig lange dauern. Kassierende Bürgerbegehren haben einen stark „konfliktorischen“ Charakter, da sich die Bürger mit ihrer Hilfe gegen die kommunalpolitischen Entscheidungsträger wenden. Kassierende Bürgerbegehren weisen in der Regel ein bewahrendes Element auf; mit ihnen sollen Veränderungen, die aufgrund eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft zu erwarten sind, verhindert werden.

¹¹ Vgl. zum Folgenden Andreas Paust, *Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, Bonn 1999; hier finden sich auch ausführliche Literaturnachweise.

Die formalen Anforderungen sind für ein initiierendes 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 in der Regel einen Finanzierungsvorschlag machen, der Deckungen für Kosten und mögliche Einnahmeausfälle benennt. Schließlich müssen bis zu drei Personen als Vertretungsrechte 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. Darüber hinaus sind weitere Gegenstände vom Bürgerentscheid ausgeschlossen, die alle Kommunalverfassungen in Form von Negativkatalogen aufzählen. Allerdings sind die Kataloge in den Bundesländern nicht deckungsgleich. Sehr restriktiv ist der nordrhein-westfälische Negativkatalog (nahezu wortgleich mit dem niedersächsischen und dem saarländischen), 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. 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. Obwohl die Räte und Kreistage in der Hauptsatzung darüber hinaus weitere Angelegenheiten zu wichtigen erklären können, handelt es sich bei dem Ausdruck „wichtige Gemeindeangelegenheit“ um eine Formel, die mögliche Bürgerentscheidsthemen 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. Zwischen vier Wochen (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) und drei Monaten (Nordrhein-Westfalen) haben die Bürger Zeit, Unterschriften zu sammeln, wenn sie gegen einen Ratsbeschluss vorgehen wollen. Ein Bürgerbegehren hat im Normalfall keine aufschiebende Wirkung, d. h., der Rat oder Kreistag kann die Maßnahme,

gegen die sich ein Bürgerbegehren richtet, noch während der Unterschriftensammlung durchzuführen und damit das Bürgerbegehren ins Leere laufen lassen. Vereinzelt haben Gerichte dennoch die Durchführung eines Ratsbeschlusses gestoppt, wenn er einzig dem Ziel diene, den Bürgerentscheid obsolet werden zu lassen.

Damit ein Bürgerbegehren in einen Bürgerentscheid münden kann, muss in allen Bundesländern eine Mindestzahl von Unterstützungsunterschriften vorgelegt werden. Dieses Unterschrifts- oder Einleitungsquorum liegt in den meisten Bundesländern bei zehn Prozent der Gemeindebürger; das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt verlangen 15 Prozent, 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 gestaffeltes Unterschriftsquorum vor, das beispielsweise in Bayern bis auf drei Prozent in Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern sinkt.

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. Während ein Bürgerbegehren nur „von unten“, also aus der Bürgerschaft heraus, initiiert werden kann (was nicht ausschließt, dass

sich Parteien oder einzelne Ratsmitglieder in ihrer Funktion als Bürger dieses Instruments bedienen), kann ein Bürgerentscheid auch von „oben“, d. h. von der Vertretungskörperschaft (Rat oder Kreistag), ausgelöst werden. Ein solches „Ratsbegehren“ ist allerdings nur in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremerhaven, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein möglich und wird dort nur selten beschlossen.

Ein Bürgerentscheid ist dann erfolgreich, wenn ihm die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und diese Mehrheit eine Mindestzahl von Gemeindebürgern ausmacht. Dabei ist von Bedeutung, dass auch diejenigen mitgerechnet werden, die sich an der Abstimmung nicht beteiligen – ihre Stimmen gelten als Nein-Stimmen. Das so genannte Zustimmungsquorum, also der Anteil der Stimmen aller Wahlberechtigten für das Begehren, beträgt in den meisten Bundesländern 25 Prozent, in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt 30, in Nordrhein-Westfalen 20 Prozent. In Bayern liegt das Zustimmungsquorum zwischen zehn (Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern) und 20 Prozent (Gemeinden mit weniger als 50 000 Einwohnern).

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid wirkt wie ein Rats- bzw. Kreistagsbeschluss, er hat für einen längeren Zeitraum eine erhöhte Bestandskraft. Er kann in Sachsen-Anhalt und Bayern frühestens nach einem Jahr, in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, 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 geändert werden. Diese Fristen lassen sich nur durch einen neuen Bürgerentscheid auf Initiative des Rates bzw. durch ein neues Bürgerbegehren verkürzen, in Hessen und Rheinland-Pfalz kann ein Bürgerentscheid vor Ablauf der Sperrfrist überhaupt nicht geändert werden.

III. Bürgerbegehren und Bürgerbeteiligung

Wie lassen sich Partizipation und Effizienz von Bürgerbegehren und -entscheid durch die Einbindung von Bürgerbeteiligungsverfahren steigern? Es ist an dieser Stelle nicht der Raum, sämtliche Verfahren auf ihre entsprechende Eignung hin zu untersuchen. Stattdessen sollen bei der Darstel-

lung folgende ausgewählte Verfahren Berücksichtigung finden:

– *Runde Tische*. Hier findet die „gemeinsame Beratung einer Planung, eines Problems oder eines Konfliktes unter Einbeziehung eines möglichst breiten Spektrums betroffener Organisationen und berührter Interessen“¹² statt.

– *Bürger/innen-Forum*. Hierbei handelt es sich um eine „über einen längeren Zeitraum laufende Maßnahmen der Bürgerbeteiligung . . . , um möglichst viele Interessen bei der Lösung anstehender Entscheidungsprobleme zu beteiligen“¹³.

– *Zukunftswerkstatt* (nicht zu verwechseln mit der Zukunftskonferenz). Hierbei kommen mindestens 15 bis höchstens 50 Bürgerinnen und Bürger für anderthalb bis zwei Tage zusammen und bemühen sich in einer Kritik-, Phantasie- und Realisierungsphase, gemeinsam „wünschbare, mögliche, aber auch vorläufig unmögliche Zukünfte zu entwerfen und deren Durchsetzungsmöglichkeiten zu überprüfen“¹⁴.

– *Planungszellen/Bürgergutachten*¹⁵. Ein Bürgergutachten ist die Zusammenfassung von Ergebnissen, die von Bürgerinnen und Bürgern in Planungszellen erarbeitet worden sind. Eine Planungszelle ist eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, die zufällig ausgewählt werden und für eine begrenzte Zeit gegen Bezahlung von ihren arbeitstäglischen Verpflichtungen freigestellt werden, um – unterstützt durch Prozessbegleiter – Lösungen für vorgegebene Planungsprobleme zu erarbeiten. Bürgergutachten, die im Planungszellen-Verfahren erstellt worden sind¹⁶: Innenstadtsanierung Hagen-Haspe (1975), Naherholungsanlage Solingen-Bärenloch (1978), Stadtentwicklung 2000 Solingen (1987), Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr Hannover (1996), Städtebauliche Planung Lengerich (1997), Neusser Innenstadt 2010 (2000).

– *Mediation*. Hiermit ist „ein direkter Aushandlungsprozess gemeint, im Rahmen dessen sich die an einem Konflikt beteiligten Parteien als gleichberechtigte Partner an einem ‚runden Tisch‘ gegenüber sitzen und unter der Anleitung eines neutralen Mediators eine für alle akzeptable Lösung des Konflikts suchen. Der Mediator tritt

dabei in einer katalysatorischen Funktion auf, indem er versucht, den Einigungsprozess voranzutreiben.“¹⁷

IV. Das aktivierende Bürgerbegehren

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

Zu beachten ist weiterhin, welcher Art das Bürgerbegehren ist. Ein initiiertes Begehren, das einen weniger konfliktreichen Charakter hat, lässt sich eher mit einem auf Konsens ausgerichteten Verfahren verknüpfen als ein kassierendes Bürgerbegehren, bei dem ein konfliktlösendes Verfahren im Mittelpunkt stehen muss. Grundsätzlich lässt sich vermuten, dass initiierte Bürgerbegehren, die darauf angelegt sind, eine Maßnahme durchzusetzen, die noch nicht von den Selbstverwaltungsgremien behandelt, zumindest aber noch nicht abgelehnt worden ist, mit zeitaufwendigen und kooperativen Beteiligungsverfahren kompatibel sind. Solche Verfahren sind Runde Tische, Bürger/innen-Forum, Zukunftswerkstatt und Planungszelle.

Anders wird das Verfahren bei einem kassierenden Bürgerbegehren verlaufen, bei dem es bereits einen massiven Konflikt zwischen Rat/Verwaltung und Bürgerschaft gibt. Der Rat hat bereits eine Maßnahme beschlossen, die nun von den Initiatoren des Bürgerbegehrens bekämpft wird. Beide Seiten reagieren ausgesprochen empfindlich: Die

¹⁷ Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Anm. 8), S. 6.

¹² KGSt (Anm. 1), S. 36.

¹³ Ebd., S. 36.

¹⁴ Robert Jungk/Norbert R. Müllert, Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation, München 1989, S. 17.

¹⁵ Vgl. Peter C. Dienel, Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen 1991.

¹⁶ Vgl. KGSt (Anm. 1), S. 97.

Vertretungskörperschaft fühlt sich zu Unrecht angegriffen, die Initiatoren vermuten in jeder Handlung den Versuch, das Begehren zu unterlaufen und den Entscheid zu hintertreiben. In diesem Fall muss ein Bürgerbeteiligungsverfahren gewählt werden, das Ruhe in die aufgeheizten Gemüter bringt und die Diskussion weitgehend versachlicht. Hier bietet sich das Mediationsverfahren an, bei dem die streitenden Parteien versuchen, unter der Moderation eines unabhängigen Vermittlers einen allseits akzeptierten Kompromiss zu finden.

Bei einem Ratsbegehren bestimmt die Vertretungskörperschaft das Verfahren, sie legt fest, dass und worüber eine Abstimmung stattfinden soll. Ein Ratsbegehren bietet daher die Chance, den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Partizipationsverfahren umzudrehen: die in einem Bürgerbeteiligungsverfahren vereinbarten Maßnahmen werden im Bürgerentscheid bestätigt oder verworfen. Folgendes ist denkbar: Der Rat beschließt die Erstellung eines Bürgergutachtens durch Planungszellen. Nach Fertigstellung des Gutachtens wird hierüber in einem Bürgerentscheid abgestimmt; im Zustimmungsfall wird das Gutachten zum Handlungsprogramm der lokalen Akteure. Dies ist derzeit allerdings nicht in allen Bundesländern zulässig – es wäre zu prüfen, ob bei Novellierungen der Gemeindeordnungen Ratsbegehren zur Anberaumung eines solchen „Ratifizierungsentscheids“ ermöglicht werden sollten.

Überall zulässig sind als Normalfall das kassierende und das seltener stattfindende initiiierende Bürgerbegehren. Bürgerbeteiligungsverfahren sollten grundsätzlich vor einem kassierenden Bürgerbegehren stattfinden – mit dem Ziel, es überflüssig zu machen. Wenn die Betroffenen frühzeitig in Entscheidungsprozesse einbezogen werden, ist die Gefahr, dass sie hinterher gegen die Ergebnisse opponieren, gering. Allerdings sehen Rat und Verwaltung nicht immer voraus, ob eine Maßnahme derart starken Widerstand hervorruft, dass mit einem Bürgerbegehren oder gar einem Bürgerentscheid zu rechnen ist. Selbst da, wo Verwaltungsmitarbeiter bereits Ansätze zur Entwicklung von Bürgerengagement vorbereiten, herrscht bei den Kommunalpolitikern noch zu oft eine „skeptische Duldung“. „Diese Zurückhaltung hat zum einen mit der Sorge um einen möglichen Prestige- und Machtverlust zu tun und zum anderen mit dem weitverbreiteten Selbstverständnis, dass Kommunalpolitiker schließlich wissen, was ihre Wähler/innen wollen.“¹⁸ Umso ärgerlicher ist es für diese, wenn trotz langwieriger Beratungen in Fraktions-

Rats- und Parteigremien die Bürgerschaft gegen einen Ratsbeschluss mit einem Bürgerbegehren vorgeht.

Allerdings gibt es auch dann noch Möglichkeiten, die Betroffenen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, wie anhand der nachfolgenden Darstellung über die Phasen, die kassierende, initiiierende und Ratsbegehren durchlaufen¹⁹, gezeigt wird.

1. Vorgeschichte

Ein Bürgerbegehren findet nicht aus heiterem Himmel statt. Jeder Einleitung eines formellen Entscheidungsverfahrens gehen formelle und informelle Diskussions- und Beratungsprozesse voraus. So werden vor Einbringung des Bürgerbegehrens nicht selten bereits andere Beteiligungsformen praktiziert, z. B. Leserbriefe, Veranstaltungen und Eingaben. Die Vorgeschichte kann sehr lang sein, ihr Beginn lässt sich nicht immer zeitlich bestimmen.

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

2. Parlamentarische Meinungsbildung und Beschlussfassung

Kommunalpolitische Sachverhalte werden in der Gemeindevertretung beraten und entschieden. Insbesondere komplexe Beratungsgegenstände werden zuvor über einen längeren Zeitraum mehrfach in den Fraktionen und den Fachausschüssen diskutiert, bevor der Rat eine erste Entscheidung trifft, der gegebenenfalls weitere folgen. In dieser Phase erfolgt diejenige Behandlung des Themas, auf die sich das nachfolgende (kassierende) Bür-

¹⁸ KGSt (Anm. 1), S. 43.

¹⁹ Vgl. A. Paust (Anm. 11), S. 46–50.

gerbegehren bezieht. Diese Phase endet dementsprechend mit einer Beschlussfassung der Gemeindevertretung – beim kassierenden Bürgerbegehren in der Sache, beim Ratsbegehren als Verfahrensentscheidung, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Bei initiierten Bürgerbegehren entfällt diese Phase, da sich das Initiativbegehren definitiv gemäß nicht gegen einen Beschluss richtet.

Bei der Beratung in der Gemeindevertretung, die im Falle eines kassierenden Begehrens bereits von Protesten begleitet sein wird, aber noch vor der Beschlussfassung, besteht die Möglichkeit, über den Einsatz von Partizipationsinstrumenten nachzudenken. Rat und Verwaltung könnten beispielsweise die Einberufung einer Zukunftswerkstatt beschließen oder ein Bürgergutachten erstellen lassen, bevor sie auf dessen Grundlage in der Sache entscheiden.

3. Initiierungsphase

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

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

fenen Ratsbeschlusses fordern, wozu der Rat kaum bereit sein dürfte.

4. Qualifizierung

Die Qualifizierungsphase entspricht der offiziellen Bürgerbegehrensphase, bei der die Sammlung der Unterschriften stattfindet. Bei Initiativbegehren lässt sich ein Ende dieser Phase nicht im Voraus bestimmen, bei Korrekturbegehren ist diese Phase spätestens mit Ablauf der in der jeweiligen Gemeindeordnung vorgeschriebenen Frist beendet. Bei Ratsbegehren entfällt diese Phase. Beim initiierten Begehren wird diese Phase im Wesentlichen unbehelligt von politischen Einflussnahmen ablaufen können. Beim kassierenden Begehren werden sich die Organisatoren der politischen Einflussnahme einer Ratsmehrheit/Stadtverwaltung erwehren müssen, die das Begehren, das sich gegen ihre Beschlüsse wendet, an einer zu geringen Unterschriftenzahl scheitern lassen will. Das Ende des Bürgerbegehrens kann ebenso wie der Beginn genau festgestellt werden: Es ist der Zeitpunkt der Unterschriftenübergabe. Das Bürgerbegehren hat sich, wenn das Einleitungsquorum erreicht ist, qualifiziert.

Spätestens in dieser Phase wird deutlich, wie stark der Rückhalt der Initiatoren innerhalb der Bevölkerung ist. Bei einem kassierenden Bürgerbegehren ist es jetzt zu spät, ein aufwendiges Beteiligungsverfahren durchzuführen. Daher werden sich die Aktivitäten von Rat und Verwaltung auf reine Informations- und Propagandaveranstaltungen, wie Bürgerversammlungen, Einwohnerfragestunden, Vortrags- und Diskussionsrunden beschränken. Es ist legitim, wenn die Ratsmehrheit/Stadtverwaltung versucht, durch öffentliche Kampagnen die Bürger vom Unterschreiben abzuhalten, um das Begehren an einer zu geringen Unterschriftenzahl scheitern zu lassen. Allerdings sollte sie im eigenen Interesse darauf achten, dass es sich nicht um „Einbahn-Kommunikation“²⁰ handelt, die im Ergebnis nur zu einer Verfestigung des Protestes führt. Ein Zuviel an Werbung kann auch kontraproduktiv sein.

Anders stellt sich die Situation bei einem initiierten Bürgerbegehren dar. Hier ist folgendes denkbar: Die Initiatoren legen zwei Drittel der benötigten Unterschriftenzahl vor und geben dem Rat die Gelegenheit, zu der beantragten Maßnahme ein konsensuales und kooperatives Bürgerbeteiligungsverfahren durchzuführen. Die Qualifizierungsphase ist damit noch nicht beendet, sie wird

²⁰ KGSt (Anm. 1), S. 95.

vielmehr für den Zeitraum des Bürgerbeteiligungsverfahrens suspendiert. Einigen sich Rat und Initiatoren, stoppen letztere ihre Unterschriftensammlung, weil sie ihr Ziel erreicht haben. Einigen sie sich nicht, sammeln die Initiatoren das fehlende Drittel Unterschriften und das Bürgerbegehren wird wie üblich fortgesetzt. Dieses Vorgehen ist nach der gegenwärtigen Rechtslage nahezu überall möglich, da die Sammlung von Unterschriften bei einem initiierten Begehren nicht an Fristen gebunden ist²¹.

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

Im Fall des zulässigen kassierenden Bürgerbegehrens existiert nun die letzte Chance, noch „friedlich“ eine Lösung zu finden. Da der Rat kaum gewillt sein wird, dem Begehren zu folgen und dadurch einen Entscheid vermeidet, er aber gleichwohl damit rechnen muss, dass sein Beschluss im Bürgerentscheid aufgehoben wird, bietet es sich an, mit dem Mediationsverfahren ein konfliktlösendes Partizipationsinstrument anzuwenden. Da es sich hierbei um ein relativ zeitaufwendiges Verfahren handelt, müssen Rat und Initi-

atoren ein Moratorium vereinbaren. Folgendes ist denkbar: Sobald die vorgeschriebene Unterschriftenzahl vorgelegt worden ist, befasst sich der Rat mit der Angelegenheit. Er kann – wie bisher – dem Anliegen der Initiatoren folgen, indem er seinen früheren Beschluss aufhebt. Er kann aber auch, sofern die Initiatoren ihr Einverständnis erklären, ein Mediationsverfahren einleiten. Führt dieses Verfahren innerhalb von sechs Monaten zu einem Ergebnis, das die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens akzeptieren, entfällt der Bürgerentscheid. Wenn nicht, findet – wie bisher – der Entscheid statt. Gegenwärtig erlauben die Regelungen in den Kommunalverfassungen ein solches Moratorium nicht. Vielleicht wäre es über die in einigen Gemeindeordnungen enthaltenen Experimentierklauseln zulässig; auf jeden Fall sollte bei den nächsten Novellierungen über die Einführung einer solchen „Mediationsklausel“ nachgedacht werden.

6. Öffentliche Meinungsbildung und Bürgerentscheid

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

In dieser Phase sind beim kassierenden Bürgerbegehren die Fronten derart verhärtet, dass ein konsensuales Verfahren keine Chance auf Realisierung hat. Beide Seiten werben mit allen Mitteln für ihre Position, ein Kompromiss wird jetzt nicht möglich sein. Bürgerbeteiligungsverfahren haben in dieser Phase keinen Platz.

7. Bürgerentscheid

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

21 Ausnahmen sind Niedersachsen und Hamburg: Hier ist der Beginn der Unterschriftensammlung anzuzeigen, und die Unterschriften müssen nach spätestens sechs Monaten vorliegen.

8. Nachgeschichte

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

Nach dem emotional geführten Abstimmungskampf und dem klärenden Bürgerentscheid kann nun wieder Ruhe in die Diskussion einkehren. Insbesondere nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid können sämtliche Partizipationsinstrumente angewandt werden, um Alternativen zu der verworfenen Maßnahme zu finden und mit einer breiten Zustimmung zu versehen. Ein Bürgerentscheid steht auf diese Weise am Anfang von Bürgerbeteiligungsverfahren, indem er diese erst hervorruft.

V. Ergebnis

Es ist grundsätzlich möglich, Bürgerbeteiligungsverfahren und direktdemokratische Instrumente

auf kommunaler Ebene miteinander zu verknüpfen. Wie das im Einzelnen aussieht, konnte nur skizziert werden, viele Details sind noch gründlich zu durchdenken und auszuarbeiten. Insbesondere sind Änderungen in den Gemeindeordnungen vonnöten, um die hier vorgestellten Denkmodelle Realität werden zu lassen. Aber es ist davon auszugehen, dass in dem Maße, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid immer weiter Verbreitung finden und sie immer häufiger Rats- und Kreistagsbeschlüsse aufheben, aufgeschlossene Kommunalpolitiker, die ihr Mandat als Repräsentanten der Bevölkerung ernst nehmen, Wege suchen werden, diese an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Und für die Bevölkerung ist Mitberatung und echte Mitentscheidung der Lohn, den sie für die Übernahme von öffentlichen Aufgaben erhalten. Erst das scharfe Schwert der direkten Demokratie ebnet den Weg vom bürgerschaftlichen Engagement zur aktiven Bürgerschaft.

Internet-Verweise des Autors:

www.andreas-paust.de

www.mitarbeit.de

www.mehr-demokratie.de