

# Stellungnahme zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung und Kreisordnung

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen 12/4310 § 26 GO und 12/4597 § 26 GO sowie § 23 KrO

## Gutachter

Mehr Demokratie e. V.  
Peter Neumann  
Tim Weber  
Fritz-Berne- Str. 1  
81241 München  
tel: 089 821 17 74  
fax: 089 821 11 76  
email: bundesbuero@mehr-demokratie.de



## Angaben zu Mehr Demokratie e.V.

Mehr Demokratie e.V. wurde 1988 in Bonn gegründet. Der Verein setzt sich für die Einführung und Reformierung der direkten Demokratie in Deutschland ein. Zu den Arbeitsschwerpunkten zählen die Beratung von Bürgern und Verwaltungen bei der Durchführung von Bürger- und Volksbegehren, die wissenschaftliche Erfassung und Analyse von Bürger- und Volksbegehren sowie die Erarbeitung von Gesetzentwürfen direktdemokratischer Regelungen. Den Gesetzen zur Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern (1995) und in Hamburg (1998) lagen Entwürfe des Vereins zugrunde.

In Bayern wurde die Bürgerentscheidungsregelung (Art. 18a GO und Art. 12a LKrO, vorher Art. 25a LKrO) aufgrund einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 29. August 1997 zum 1. April 1999 reformiert. Dabei wurde das Mehrheitsprinzip bei Bürgerentscheiden durch ein abgestuftes Zustimmungsquorum ergänzt (Art. 18a Abs. 12 GO und Art. 12a Abs. 11). Ein Verfasser der vorliegenden Stellungnahme hat bei der Analyse der Auswirkungen eines Zustimmungsquorums mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern zusammengearbeitet. Dies geschah ungeachtet dessen, daß derselbe Verfasser und Mehr Demokratie e.V. die Entscheidungsregel "Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet" befürworten.

## 1. Die bayerische Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Die bayerische Bürgerentscheidungsregelung (Art. 18a GO, Art. 12a LKrO) wurde am 1. Oktober 1995 durch Volksentscheid eingeführt. Diese Regelung erfuhr zum 1. April 1999 eine Reform durch den Bayerischen Landtag. Anlaß dieser Reform war eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 29. August 1997. Auch nach dieser Reform hat die bayerische Regelung die

geringsten Verfahrensanforderungen im bundesweiten Vergleich der Flächenstaaten. Lediglich Hamburg verfügt auf Bezirksebene über geringere Verfahrensanforderungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Im folgenden werden die Merkmale der bayerischen Regelung kurz dargestellt. Im Text wird in der Regel einfachhalthalber von der Gemeindeebene gesprochen. Die Regelungen und dargestellten Zusammenhänge gelten entsprechend für die Kreisebene.

• Zulässige Themen:

In Bayern sind viele Themen zulässig. Dazu gehören Bauleitverfahren, Projekte, die einer Planfeststellung bedürfen, Abgaben und Gebühren. Allerdings gibt es auch einen Negativkatalog: Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem Bürgermeister obliegen, Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten sowie die Haushaltssatzung (Art. 18a Abs. 3 GO und entsprechend Art. 12a Abs. 3 LKrO).

• Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren und Eintragungsfrist:

Beim Bürgerbegehren gilt ein gestaffelt Unterschriftenquorum von zehn bis drei Prozent der Stimmberechtigten je nach Einwohnerzahl der Gemeinde (Art. 18a Abs. 6) bzw. von sechs und fünf Prozent je nach Einwohnerzahl des Landkreises (Art. 12a Abs. 6). Für die Sammlung gilt keine Eintragungsfrist. Eine solche Frist gilt auch dann nicht, wenn sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Gemeinderats richtet (kassatorisches Bürgerbegehren).

• Mehrheitsregeln beim Bürgerentscheid:

Vom 1. November 1995 bis 31. März 1999 galt in Bayern die Regel "Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet". Diese Regel wurde durch ein abgestuftes Zustimmungsquorum von 20 bis 10 Prozent ergänzt (1. April 1999). Auf Gemeindeebene gilt bis 50.000 Einwohner ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten, von 50.001 bis 100.000 Einwohner ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent der Stimmberechtigten und über 100.000 Einwohner ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent der Stimmberechtigten (Art. 18a Abs. 12 GO). Auf Landkreisebene gilt bis 100.000 Einwohner ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent der Stimmberechtigten und über 100.000 Einwohner ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent der Stimmberechtigten (Art. 12a Abs. 11 LKrO).

• Schutzwirkung eines Bürgerbegehrens (Sperrwirkung):

Mit Zulässigkeitserklärung des Bürgerbegehrens darf von den Gemeindeorganen keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung mehr getroffen werden oder mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung begonnen werden. Es sei denn zu diesem Zeitpunkt haben bereits rechtliche Verpflichtungen bestanden (Art. 18a Abs. 9 GO und Art. 12a Abs. 9 LKrO).

• Briefabstimmung:

Die Briefabstimmung ist zu gewährleisten (Art. 18a Abs. 10 Satz 4 und Art. 12a Abs. 10 Satz 4).

- Bezirksbürgerentscheide:

Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuß gebildet worden und sind dem Bezirksausschuß eigene Kompetenzen zugestanden worden, dann sind über diese Fragen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide möglich. Die Absätze 2 bis 16 der GO finden entsprechend Anwendung (Art. 18a Abs. 11 GO).

- Stichfrage:

Wenn an einem Tag mehrere Bürgerentscheide zum selben Thema mit sich widersprechenden Inhalten stattfinden, dann wird zwischen diesen die Stichfrage gestellt. Die Stichfrage entscheidet für den Fall, daß beide Bürgerentscheide eine Mehrheit der Stimmen erhalten und das Zustimmungsquorum erfüllen. Bei der Stichfrage gilt kein Zustimmungsquorum (Art. 18a Abs. 12 Satz 3 bis 5 GO und Art. 12a Abs. 11 Satz 3 bis 5 LKrO).

- Bindungswirkung:

Ein Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden, es sei denn, die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage habe sich wesentlich geändert (Art. 18a Abs. 13 GO und Art. 12a Abs. 12 LKrO).

- Umsetzung des Bürgerbegehrens:

Wenn der Gemeinderat die Umsetzung der im Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt, entfällt der Bürgerentscheid (Art. 18a Abs. 14 GO und Art. 12a Abs. 13 LKrO).

- Faireißklausel:

Bei Veranstaltungen und Veröffentlichungen der Gemeinde dürfen die im Gemeinderat und von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Positionen nur im gleichen Umfang dargestellt werden. Den Beteiligten werden zwecks Information der Bürger die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet (Art. 18a Abs. 15 GO und Art. 12a Abs. 14 LKrO).

## **2. Die empirischen Auswirkungen der bayerischen Bürgerentscheidsregelung**

### **2.1. Die Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren**

In Bayern haben nach vier Jahren Praxis 710 Bürgerbegehren und 79 Ratsbegehren stattgefunden. Insgesamt gab es 789 direktdemokratische Verfahren, davon waren 426 Bürgerentscheide (Tabelle 1). Damit ist Bayern sowohl in absoluten als auch in prozentualen Zahlen an der Spitze im bundesweiten Vergleich (Frank Rehmet; Tim Weber und Dragan Pavolic, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein S. 135, in: Theo Schiller, Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt, 1999). Allerdings muß man sich vergegenwärtigen, daß es in Bayern ca. 2.100 Gebietskörperschaften gibt

(Gemeinden, Kreisfreie Städte und Landkreise). Das heißt, statisch findet pro Gemeinde alle 12 Jahre ein Bürgerbegehren und alle 20 Jahre ein Bürgerentscheid statt.

Zudem weist die Zahl der direktdemokratischen Verfahren eine abnehmende Tendenz auf (1. Jahr: 258 Verfahren, 2. Jahr: 227 Verfahren, 3. Jahr: 194 Verfahren und 4. Jahr: 110 Verfahren). Es ist also ersichtlich, daß auch bei geringeren Verfahrensanforderungen sich die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in überschaubaren Grenzen hält und sie die Ausnahme von den Entscheidungen der kommunalen Organe darstellen. So ist auch nicht das Ziel direkter Demokratie, daß möglichst viele Verfahren stattfinden, sondern daß Bürger das Instrument anwenden können, um in das politische Geschehen einzugreifen. Die Anzahl der Verfahren zeigt nämlich auch, daß es ein Bedürfnis nach stärkerer Teilhabe in der Politik gibt. Der Rückgang direktdemokratischer Verfahren könnte durch die Auflösung des anfänglichen Themenstaus zu erklären sein. Bei der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden warteten viele Bürger in den Startlöchern, viele Themen mußten noch aus der Zeit der rein repräsentativen Demokratie bearbeitet werden. In höherem Maße greifen auch die Vorwirkungen von Bürgerbegehren. Allein die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens erhöht die Kompromißbereitschaft kommunalpolitischer Akteure.

Diese Entwicklungen deutet auf eine Normalisierung des Instruments hin. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind mittlerweile eine Alternative kommunalpolitischer Aktivität geworden und werden zunehmend von den etablierten Akteuren als solche wahrgenommen.

Bei 347 Bürgerentscheiden (abzüglich der 79 ratsinitiierten Bürgerentscheide) setzte sich die Position der Initiatoren 152 Mal durch (44,6 Prozent), die Position der Gemeinderatsmehrheit 189 Mal (55,4 Prozent). In über 40 Prozent der Bürgerentscheide entsprach also die Mehrheitsmeinung im Gemeinderat nicht der Mehrheit des Bürgerwillens. Bei den 79 ratsinitiierten Bürgerentscheiden stimmten die Bürger in 55 Fällen für die Position der Gemeinderatsmehrheit (69,6 Prozent) und 24 Mal gegen die Gemeinderatsmehrheit (30,4 Prozent). In Bayern wird die Möglichkeit des Rates, einen Bürgerentscheid herbeizuführen, häufig in der Funktion einer Konkurrenzvorlage verwendet. Wenn in einer Gemeinde ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens ansteht, legt der Gemeinderat den Bürgern eine weitere Abstimmungsfrage vor. Dies ist bisher eine singuläre bayerische Erscheinung und erklärt sich mit den Erfahrungen der Landesebene, auf der Konkurrenzvorlagen durch den Landtag üblich sind.

Tabelle 1: Verfahrensstand bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach vier Jahren

Verfahrensstand	Anzahl nach vier Jahren	Anteil in Prozent
Bürgerbegehren wurden nicht eingereicht	64	8,1
Das Anliegen des Bürgerbegehrens wurde beschlossen	121	15,3
Bürgerbegehren wurde für unzulässig erklärt	146	18,5
Bürgerbegehren wurden zurückgezogen	32	4,1
Bürgerentscheid hat stattgefunden	426	54,0
<b>Gesamt</b>	<b>789</b>	<b>100</b>

Untersuchungszeitraum vom 1.11.1995 bis 31.10.1999. 79 Bürgerentscheide fanden aufgrund eines Ratsbegehrens statt. Archiv für direkte Demokratie in München.

## 2.2. Themenvielfalt bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Verkehrsprojekte bewegen die bayerischen Bürgerinnen und Bürger am meisten, gefolgt von öffentlichen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie Bauleitplanungen. Bei Flächennutzungs- und Bebauungsplänen geht es um die Gestaltung von Flächen (Grünflächen, Wohn- und Gewerbegebiete usw.). Dieser Themenbereich ist einerseits ein Ziel von Bürgerbegehren, andererseits aber auch ein Mittel, um Einfluß auf private und öffentliche Bau- und Verkehrsprojekte zu nehmen. Bauleitpläne sind also viel häufiger Gegenstand von Bürgerbegehren, als es in Tabelle 2 auftaucht (um die 40 Prozent). Ebenso sind in Bayern Gegenstände wie Abfall- oder Abwasserentsorgung und Wasserversorgung zulässig, also Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit ... Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind. Befürchtungen vor der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, daß bei Bauleit- und Planfeststellungsverfahren direkte Demokratie nicht praktikabel sei, haben sich nicht nur nicht bestätigt, sondern wurden auch widerlegt. Auch die hessischen Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bestätigen das (Frank Rehmet, a.a.O., S. 137). Gerade bei diesen Themen ist das Mitsprachebedürfnis der Bürgerinnen und Bürger besonders groß. Beinhalten diese Themen doch häufig bedeutsame kommunalpolitische Fragen.

Tabelle 2: Themenbereiche bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Themenbereich	Anzahl	in %
Flächennutzungs- und Bauleitpläne	141	17,9
Verkehrsprojekte	200	25,3
...öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	170	21,6
Entsorgungsprojekte (Müll, Abwasser)	79	10,0
einzelne private Bauprojekte	112	14,2
Gebühren und Abgaben	23	2,9
Sonstige	64	8,1
<b>Gesamt</b>	<b>789</b>	<b>100,0</b>

Untersuchungszeitraum von 1.11.1995 bis 31.10.1999. Archiv für direkte Demokratie in München.

### 2.3. Beteiligung liegt bei 51,1 Prozent

Die durchschnittliche Beteiligung bei Bürgerentscheiden hat sich bei 51,1 Prozent gehalten (Vorjahr: 51,4 Prozent). Dieser Wert entspricht in etwa den Erfahrungen anderer Bundesländer. Mit steigender Einwohnerzahl nimmt die durchschnittliche Beteiligung ab (Tabelle 3). Dies erklärt sich durch die wachsende Anonymität, die längeren Informationswege sowie mit stärkeren konkurrierenden Angeboten um die Aufmerksamkeit der Menschen in Gemeinden mit größeren Einwohnerzahlen. Je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, desto schwieriger wird es, die Menschen direkt zu erreichen. Insgesamt läßt sich feststellen, daß das Instrument Bürgerentscheid gut angenommen wird, was sich auch in der durchschnittlichen hohen Beteiligung niederschlägt.

Tabelle 3: Durchschnittliche Beteiligung beim Bürgerentscheid in Gemeinden unterschiedlicher Einwohnerzahlen

Einwohnerzahl der/des Gemeinde/Stadt/Landkreises	Anzahl der Bürgerentscheide	Durchschnittl. Betellig. in %
bis 5.000 Einwohner	167	60,9
von 5.001 bis 50.000 Einwohner	205	47,5
von 50.001 bis 100.000 Einwohner	16	28,9
Über 100.000 Einwohner	25	29,6
<b>Gesamt</b>	<b>413</b>	<b>51,1</b>

Untersuchungszeitraum vom 1.11.1995 bis 31.10.1999. Es lagen die Zahlen von 413 Bürgerentscheiden vor. Archiv für direkte Demokratie in München.

### 2.3.1. Auswirkungen von Zustimmungsquoren

Tabelle vier und fünf zeigen auf, wie sich Zustimmungsquoren in Bayern ausgewirkt hätten. An einem 25-Prozent-Zustimmungsquorum wären 29,3 Prozent aller Bürgerentscheide gescheitert (Tabelle 4). Da mit steigender Einwohnerzahl die durchschnittliche Beteiligung zurückgeht, steigt der prozentuale Anteil bei Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern auf über 80 Prozent. Bei einem 20-Prozent-Zustimmungsquorum beträgt die Quote der gescheiterten Bürgerentscheide 17,2 Prozent (Tabelle 5). Ab 50.001 Einwohnern steigt dieser Wert auf über 60 Prozent.

Neben den quantitativen sind natürlich auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen. So heben Zustimmungsquoren das Prinzip der Stimmengleichheit auf, da im Falle des Nichterreichens eines Quorums eine Nein-Stimme mehr zählt als eine Ja-Stimme. Auch verleiten sie zu Abstimmungsboykotten. In Neuss wurden bei einem Bürgerentscheid über die Frage eines Hotelneubau 30 statt wie bei Wahlen üblich 118 Abstimmungslokale zur Verfügung gestellt und es wurden keine Briefwahlunterlagen verschickt (Andreas Paust, Trotz Wahlkampf mit Plakaten und Handzetteln blieben die Bürger zu Hause, in: Demokratische Gemeinde, Heft 11, 1995, S. 23). In Kronberg (Mehr Demokratie-Archiv) und Ulm (Markus Kienle, Dokumentation - Bürgerentscheid gegen Tunnel und Tiefgarage unter der Neuen Straße in Ulm am 16.12.1990, 1991, S. 71) wurden Bürgerentscheids- und Wahltermine um jeweils zwei Wochen auseinandergezogen. Durch solche Vorgehensweisen wird die Teilhabebereitschaft der Bürgerinnen und Bürger nachhaltig beschädigt.

Tabelle 4: absoluter und prozentualer Anteil der Bürgerentscheide, die an einem Zustimmungsquorum von 25 Prozent gescheitert wären

Einwohnerzahl der Gemeinde/Stadt/des Landkreises	Anzahl der Bürgerentscheide	Prozentualer Anteil an allen Bürgerentscheiden in dieser Gemeindegröße
bis 5.000 Einwohner	18	10,8
von 5.001 bis 50.000 Einwohner	69	33,7
von 50.001 bis 100.000 Einwohner	13	81,3
Über 100.000 Einwohner	21	84,0
<b>Gesamt</b>	<b>121</b>	<b>29,3</b>

Untersuchungszeitraum vom 1.11.1995 bis 31.10.1999. Eigene Berechnungen

Tabelle 5: absoluter und prozentualer Anteil der Bürgerentscheide, die an einem Zustimmungsquorum von 20 Prozent gescheitert wären

Einwohnerzahl der Gemeinde/Stadt/des Landkreises	Anzahl der Bürgerentscheide	Prozentualer Anteil an allen Bürgerentscheiden in dieser Gemeindegröße
bis 5.000 Einwohner	10	6,0
von 5.001 bis 50.000 Einwohner	35	17,1
von 50.001 bis 100.000 Einwohner	10	62,5
Über 100.000 Einwohner	16	64,0
<b>Gesamt</b>	<b>71</b>	<b>17,2</b>

Untersuchungszeitraum vom 1.11.1995 bis 31.10.1999. Eigene Berechnungen

### **2.3.2. Das bayerische abgestufte Zustimmungsquorum von 20 bis 10 Prozent**

Bei seiner Gesetzesreform vom 1. April 1999 hat der Bayerische Landtag auf Initiative des Innenministeriums die Auswirkungen von zu hohen Zustimmungsquoren in mittleren und Großstädten berücksichtigt. Anstatt eines einheitlichen wurde je nach Einwohnerzahl der Gemeinde/ des Landkreises ein gestaffeltes Zustimmungsquorum eingeführt (siehe oben). Eine solche Regelung berücksichtigt die unterschiedlichen sozialen Bedingungen in Gemeinden mit unterschiedlichen Einwohnerzahlen.

Freilich weist das gestaffelte Zustimmungsquorum auch spezifische Probleme auf. Aus Tabelle 3 wird ersichtlich, daß Gemeinden mit verschiedenen Einwohnerzahlen unterschiedlich vom Zustimmungsquorum betroffen sind. So weisen Städte zwischen 50.001 und 100.000 Einwohnern eine durchschnittliche Beteiligung von 28,9 Prozent auf. Dadurch ist das 15-Prozent-Zustimmungsquorum schwieriger zu erreichen. Berücksichtigt man bei Städten zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern nur die Bürgerentscheide, die nicht zusammen mit Wahlen oder landesweiten Volksentscheiden stattgefunden haben, beträgt die durchschnittliche Beteiligung bei 81 Fällen 40,7 Prozent. Auch hier führt das 20-Prozent-Zustimmungsquorum zu erheblichen Einschränkungen. Gemeinden mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern sind also stärker vom Zustimmungsquorum betroffen.

Vom 1. April bis 14. November 1999 haben 38 Bürgerentscheide stattgefunden. Die Abstimmungsklausel bewirkte die Ungültigkeit von acht Bürgerentscheiden. Bisher sind also 21,2 Prozent aller Bürgerentscheide aufgehoben worden. Berücksichtigt man ferner, daß 21 der 38 Bürgerentscheide am 13. Juni 1999 zusammen mit der Europawahl stattfanden, bei der die Beteiligung bei 46 Prozent lag, ergibt sich ein anderes Bild. Dann nämlich scheiterten acht von 17 Bürgerentscheiden (47,1 Prozent).

### **2.4. Zusammenfassung**

Die bayerische Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden hat sich bewährt. Auch nach der Reform durch den Bayerischen Landtag verfügt Bayern im bundesweiten Vergleich der Flächenstaaten über die Regelung mit den niedrigsten Verfahrensanforderungen. Die politische Gelegenheit, die sich bot, wurde also nicht genutzt, um die Regelungen drastisch einzuschränken. Daran ist zu erkennen, daß die positive Bewertung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden von einem breiten gesellschaftlichen Spektrum vollzogen wurde. Die anfangs zum Teil hitzige Diskussion hat sich abgekühlt und ist einer ruhigeren Betrachtung gewichen. Auch ehemalige Skeptiker bewerten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zustimmend:

„Das mancherorts durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid befürchtete Chaos ist nicht eingetreten. (...) Wenn die Bürger in wichtigen Angelegenheiten selbst unmittelbar entscheiden können, kann dies die politische Akzeptanz fördern“ (Günter Beckstein, Kommunaler Bürgerentscheid, Zwischenbilanz nach zwei Jahren, S. 63, in: Akademie für politische Bildung und Bayerische Landeszentrale für politische



Bildungsarbeit, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, München, Tutzing, 1998).

Cornelius Thum, ehemaliger Referent im bayerischen Innenministerium, charakterisiert die neue Qualität der Diskussion treffend:

Die zunächst gehegten Befürchtungen, es komme zu chaotischen und unhaltbaren Zuständen, sind einer gewissen Gelassenheit und grundsätzlich positiven Einschätzung gewichen" (Cornelius Thum, Erfahrungen und Änderungsüberlegungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S: 209, in: a.a.O.).

Drei Pfeiler der bayerischen Regelung sind hervorzuheben: ein breites Spektrum zulässiger Themen, vor allem Bauleit- und Planfeststellungsverfahren, ein gestaffeltes Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren ohne zeitliche Eintragsfrist sowie ein gemäßigtes Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid von 15 Prozent bei Städten und Landkreis von 50.001 bis 100.000 Einwohnern und eins von 10 Prozent bei über 100.000 Einwohnern.

### **3. Die Bewertung der Regelungen in den Gesetzentwürfen**

Aus der Perspektive der bayerischen Erfahrungen ergeben sich folgende Schlußfolgerungen und Empfehlungen für Bürgerbegehren und Nordrhein-Westfalen bzw. könnte Bayern Regelungen übernehmen.

#### **3.1. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 12/4597)**

- § 26 Abs. 2 letzter Satz GO und § 23 Abs. 2 letzter Satz KrO

Die Hilfsklausel für die Verwaltung zugunsten der Bürgerinnen und Bürger ist vorbildlich. Sie hilft die Berührungsängste, die zuweilen auf beiden Seiten bestehen, zu beseitigen. Außerdem führt eine derartige Hilfestellung zu einer Verbesserung der Qualität und senkt damit die Quote unzulässiger Bürgerbegehren. Die Formulierung "in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft" kann gestrichen werden, da sie unspezifisch ist und sich von selbst versteht. Wie die Zusammenarbeit vor Ort abläuft, kann gesetzlich nicht geregelt werden, sondern hängt von den Akteuren ab. Eine Spezifizierung "Dies gilt insbesondere bei der Formulierung der Fragestellung, der Erstellung der Unterschriftenlisten und der Erstellung eines Kostendeckungsvorschlags." wäre hilfreich.

- § 26 Abs. 4 GO und § 23 Abs. 4 KrO

Die Staffelung der Unterschriftenquoten beim Bürgerbegehren ist ausnahmslos zu begrüßen.

- § 26 Abs. 7 GO und § 23 Abs. 7 KrO

Die Senkung des Zustimmungsquorums von 25 auf 20 Prozent ist zwar als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen, geht aber nicht weit genug. Aufgrund der Gemeindegebietsreform hat sich in Nordrhein-Westfalen eine Gemeindegrößenstruktur herausgebildet, in der immer noch viele

Bürgerentscheide an einem Zustimmungsquorum von 20 Prozent scheitern werden. Eine Senkung auf 15 Prozent der Stimmberechtigten in Gemeinden und Landkreisen bis 100.000 und eine Senkung auf zehn Prozent in Gemeinden und Landkreisen mit über 100.000 Einwohner ist angemessen. Selbstverständlich kommt auch eine völlige Streichung des Zustimmungsquorums in Frage. In den dreieinhalb Jahren, in denen in Bayern keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren galten, ist kein einziger Fall bekannt, bei dem sich das Fehlen eines solchen Quorums negativ für eine Gemeinde oder einen Landkreis ausgewirkt hätte.

- § 26 Abs. 9 GO  
Es ist bei Bezirksbürgerbegehren die gleiche Staffelung beim Unterschriftenquorum wie bei Bürgerbegehren zu wählen.

### **3.2. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Drucksache 12/4310)**

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Erstens verzichtet er auf die Senkung des Zustimmungsquorum auf 20 Prozent der Stimmberechtigten und zweitens verkleinert er den Negativkatalog. Zum Zustimmungsquorum und der Staffelung des Unterschriftenquorums bei Bürgerbegehren und Bezirksbürgerbegehren wurde bereits oben Stellung genommen.

- § 26 Abs. 5 Streichung der Ziffer 5 GO  
Diese Erweiterung zulässiger Fragen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ist ausnahmslos zu begrüßen. Sie müßte eigentlich auch von den Fraktionen der Regierungskoalition, namentlich von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, begrüßt werden, da von dieser Ziffer vor allem ökologische und zukunftsweisende Fragen für die Entwicklung von Kommunen betroffen sind. Ziffer 6 sollte auch gestrichen werden. Erfahrungen aus Bayern und Hessen zeigen, daß dies in der Praxis funktioniert und wichtige Fragen für die Bürgerinnen und Bürger zugänglich werden. Zumal der Gesetzentwurf den Absatz 8a neu einfügen möchte. Wer den Bürgern zutraut, über Alternativen in der Bauleitplanung zu entscheiden, kann ihnen auch zutrauen, über die Annahme von Bauleitplänen zu entscheiden und entsprechende Bürgerbegehren zu initiieren. Wenn Ziffer 6 gestrichen würde, erübrigte sich der Absatz 8a.  
Ziffer 10 kann gestrichen werden. Die Befürchtung, daß nach Bürgerentscheiden zur selben Frage erneut Bürgerbegehren eingeleitet werden, hat sich in Bayern nicht bestätigt. Ergebnisse von Bürgerentscheiden werden allgemein akzeptiert. Bürgerentscheide tragen in der Regel zur Befriedung bei.

### 3.3. Weitere Empfehlungen

- Eine Schutzwirkung von Bürgerbegehren sollte eingeführt werden, um die Schaffung vollendeter Tatsachen durch den Gemeinderat oder Kreistag zu verhindern.
- Eine Fairneßklausel bei Bürgerentscheiden sollte eingeführt werden, um die Chancengleichheit zu gewährleisten. Vor allem muß die briefliche Abstimmung gesichert werden, um die Beteiligung zu erhöhen.
- Eine Streichung der Eintragsfrist beim Bürgerbegehren oder zumindest eine generelle Erweiterung auf drei Monate ist aus Sicht der bayerischen Erfahrungen zu empfehlen.

### 4. Zu den Fragen zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion Drs. 12/4310

- 1) Es ist zu begrüßen, wenn den Bürgerinnen und Bürgern durch die Senkung der Hürden bei Bürgerbegehren eine erweiterte Mitwirkung zwischen den Wahltagen ermöglicht wird.
  - Die Regelungen lassen eine stärkere Mitwirkung durch Bürgerbegehren erwarten.
  - Dies führt zu einer Übernahme von mehr Verantwortung durch die Bürgerinnen und Bürger.
  - Die Eigeninitiative wird weiter gestärkt.
  - Die Möglichkeit, Krisenerscheinungen in der Demokratie nicht im Wege der Abwendung vom Gemeinwesen, sondern konstruktiv durch Einsatz für das Gemeinwesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu begegnen, stärkt die repräsentative Demokratie.
  - Der Sachverstand der Bürgerinnen und Bürger wird noch mehr als bisher in der Kommune nutzbar gemacht.
- 2) Die Regelung über die Quoren beim Bürgerbegehren im Freistaat Bayern hat sich (vgl. oben unter Ziffer 2) bewährt. Die im CDU-Gesetzentwurf enthaltenen Vorschriften orientieren sich an den bayerischen Bestimmungen. Sie sind daher zu begrüßen.

Dabei ist vor allem die grundsätzliche Berücksichtigung der unterschiedlichen Gemeindegrößen hervorzuheben. Die Beachtung der mit der Gemeindegröße verbundenen unterschiedlichen Bereitschaft zur Bürgerinitiative oder zur Teilnahme an Bürgerbegehren ist geradezu geboten.

Allerdings verwundert, daß der Gesetzentwurf einerseits Regelungen zu den Quoren beim Bürgerbegehren enthält, andererseits das Quorum beim Bürgerentscheid nicht neu kodifiziert.

Mit dem Quorum beim Bürgerbegehren wird die Relevanz einer Sachfrage getestet. Beim Bürgerentscheid wird diese Relevanz dann vorausgesetzt. Ein Quorum bei einer Wahl oder einer Abstimmung ist unsachgemäß.

Im Zweifel besteht also eher beim Quorum für den Bürgerentscheid

Reformbedarf, weniger bei dem Quorum für das Bürgerbegehren.

- 3) a) Unter dem Gesichtspunkt der zusätzlichen Stärkung bürgerschaftlicher Mitwirkung gibt die Quorumsdiskussion beim Bürgerbegehren nichts her. Die vorgelegten Vorschläge sind ausgereift. Eine weitere Reduktion der Hürden beim Bürgerbegehren würde deren Charakter als Relevanztest für den Bürgerentscheid beseitigen.  
Die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements durch Gestaltung der Bestimmungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erscheint lediglich durch die schon erwähnte Fairneßklausel (Vgl. oben: Ziff. 3) oder Ausdehnung des Anwendungsbereiches von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erreichbar.  
Eine weitere – über die hier vorgelegten Regelungen hinausgehende - Reduzierung der Hürden beim Bürgerbegehren ist z. Zt. nicht zu begrüßen.
- b) Etwas anderes gilt für die Quoren beim Bürgerentscheid:  
Das Zustimmungsquorum von 25 % der Stimmberechtigten hat in mehrfacher Hinsicht negative Auswirkungen auf das bürgerschaftliche Engagement:
- aa) Zum einen besteht die Gefahr, daß die Gegenseite im Vertrauen darauf, das Quorum beim Bürgerentscheid werde verfehlt, bewußt auf eine Sachdiskussion verzichtet. Das mangels öffentlicher Diskussion geringere Interesse reduziert die Chancen der Initianten.  
Auf diese Weise wird der Sinn und Zweck von Bürgerentscheiden völlig verfehlt.  
Sollen in einer repräsentativen Demokratie die Wahlen als Personalplebiszite durch Sachplebiszite in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ergänzt werden, so schließt dies die mit den Sachplebisziten verbundene Sachdiskussion ein.  
Die damit bezweckte Auswirkung auf die politische Kultur in Nordrhein-Westfalen, wonach Menschen weniger über Personen sondern mehr über Inhalte diskutieren sollen, kann nicht mehr erreicht werden. Die Diskussion findet gar nicht mehr – oder zumindest seltener - statt.  
Die Mangelhaftigkeit dieser Regelung wird in dem Fall besonders deutlich, wo die öffentliche Diskussion vermieden wird, die Initianten dennoch das Quorum erreichen und die Gegner des Bürgerentscheids bei Mobilisierung ihrer Anhänger den Bürgerentscheid gewonnen hätten.
- bb) Bürgerentscheide, die an dem Zustimmungsquorum scheitern, obwohl eine klare Mehrheit der Abstimmenden für den Vorschlag der Initianten votiert hat, führen nicht nur zu Unverständnis und Demotivation bei den Beteiligten [dies ist die Mehrzahl der Fälle: Rüttgers, Martin, „Von Bürgerentscheiden in der Ferienzeit...“, in: ZfDD 1999, S. 27 ff. (S. 29)], sondern lassen die Regelungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als scheindemokratisch erscheinen. Das Ergebnis wird hingenommen, nicht aber akzeptiert.  
Der Eindruck wird noch dadurch verstärkt, daß bei der direkten

Demokratie in Personalfragen gerade keine Mindestzustimmung erforderlich ist und sich viele Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen nach den Kommunalwahlen kaum auf mehr als 20 % der wahlberechtigten Bevölkerung stützen können.

Demgegenüber gibt es keine Akzeptanzprobleme bei Bürgerentscheiden, die mehrheitlich abgelehnt wurden.

Es erscheint daher sachgerecht, auf ein Quorum beim Bürgerentscheid zu verzichten.

- Kreisfreie Städte in NRW*
- 4) Angesichts der Größe der [REDACTED] ist die in § 26 Abs. 9 GO NW vorgesehene Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Stadtbezirken grundsätzlich zu begrüßen. Vor dem Hintergrund der lediglich begrenzten Kompetenzen der Stadtbezirke ist über die Frage der Quoren beim Bürgerbegehren hinaus der Kompetenzrahmen der Stadtbezirke zu diskutieren. Der Nutzen der direkten Demokratie in Sachfragen ist hier davon abhängig, wieviel Kompetenzen dem Stadtbezirk eingeräumt werden.
- 5) Nicht beantwortet
- 6) Die Möglichkeit des Rates einen Bürgerentscheid herbeizuführen wird nicht generell als problematisch angesehen. Im Gegenteil: nach den praktischen Erfahrungen in Bayern wird diese Möglichkeit oftmals dazu genutzt, um einen Konkurrenzvorschlag vorzulegen (vgl. oben Ziff. 2 [S. 4]). Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da hier Alternativ- und Kompromißvorschläge zur Abstimmung kommen können.

Demgegenüber besteht bei anderen vom Rat initiierten Bürgerentscheiden die Möglichkeit der „Nutzung“ als Akklamationsinstrument.

Beispiel: Die sich in der Bedrängnis befindliche Mehrheitsfraktion im Rat beschließt einen Bürgerentscheid zu einer Frage, wo sie sich der Mehrheit der Stimmberechtigten sicher zu sein glaubt.

Die Praxis in anderen Bundesländern zeigt indessen (z.B.: in Baden-Württemberg), daß sich solche Befürchtungen nicht bewahrheiten.

Während in Bayern das Verhältnis der Ratsbegehren zu den Bürgerbegehren etwa 10:90 beträgt (so auch in Schleswig-Holstein), sind in Baden-Württemberg etwa die Hälfte der Bürgerentscheide vom Rat initiiert [Innenministerium Baden-Württemberg [Hrsg.], Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Zusammenstellung der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach § 21 GemO; 1999, S. 3]. Auf diese Weise kommen dort auch Themen zur Abstimmung, die nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können.

7) a) Der Negativkatalog in § 26 Abs. 5 Ziff. 5 GO NW enthält – neben dem Negativkatalog in § 26 Abs. 5 Ziff. 6 GO NW – ausgerechnet die Gegenstände, die die Bürgerinnen und Bürger besonders interessieren. Hier sind die Erfahrungen in den anderen Bundesländern bemerkenswert: in Bayern machen die Themen Flächennutzungs- und Bauleitpläne etwa 18 % aus, Fragen zum Wasserrecht und zur Abfallbeseitigung noch einmal 10 % der Bürgerbegehren aus.

Von den in Nordrhein-Westfalen unzulässigen Bürgerbegehren waren rund 1/3 aufgrund des Negativkataloges nicht zuzulassen [Hofmann, Harald, „Wirksames Mittel gegen Politikverdrossenheit“, in: StuGR 1997, S. 338 ff. (S. 339)]. Nicht berücksichtigt ist hier die Dunkelziffer, da viele Bürgerbegehren aufgrund des § 26 Abs. 5 Ziff. 5 und Ziff. 6 GO NW nicht betrieben wurden.

Hinzu kommt, daß die Bürgerinnen und Bürger wenig Verständnis dafür aufbringen, wenn die sie sehr interessierenden Themen vom Bürgerbegehren ausgeschlossen sind. Zu der mit den Negativkatalogen in § 26 Abs. 5 Ziff. 5 und Ziff. 6 GO NW verbundenen rechtlichen Unsicherheiten kommt die mangelnde Akzeptanz solcher Regelungen hinzu.

Das grundsätzliche Ziel der Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, das bürgerschaftliche Engagement zu stärken, wird mit solchen Bestimmungen zumindest gefährdet.

b) Eine grundsätzliche Blockade des Verwaltungshandelns durch Streichung der Negativkataloge in § 26 Abs. 5 Ziff. 5 und 6 GO NW ist nicht zu erwarten. Derartige Ausschlußkataloge kennt z.B. die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg nicht, „ohne daß bekannt geworden wäre, daß eine Bürgerbeteiligung in den fraglichen Bereichen die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden ernsthaft in Frage stellen würde“. [Fischer, Hans Georg, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – ein neues Element unmittelbarer Demokratie in der Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen“, in: NWVBl. 1995, S. 266 ff. (S. 368)]. In anderen Bundesländern sind die Inhalte beider Ausschlußbestimmungen schon lange Gegenstand von Bürgerbegehren.

Das Unverständnis in der Literatur für die Zurückhaltung des Landesgesetzgebers, „der dem neuartigen Instrument eher mit spürbarer Reserve gegenübersteht“ (Fischer, a.a.O., S. 368; vgl. auch: Wansleben, in: Held/Becker u.a. Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Losebl. 1994, § 26 GO, Anm. 1.2.; ebenso: Paust, Direkte Demokratie in der Kommune, 1999, S. 285) ist daher durchaus zu verstehen.

Es ist daher zu begrüßen, wenn der Entwurf eine Streichung des § 26 Abs. 5 Ziff. 5 GO NW vorsieht. Nicht verständlich ist, warum der Entwurf nicht einen Schritt weiter geht und auch die Ziffer 6 aus dem Absatz 5 streicht und die Bauleitplanung ebenso dem Bürgerbegehren zugänglich macht.

## **5. Schlußbemerkung**

Die vorgelegten Gesetzentwürfe gehen entscheidende Mängel der Regelungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an. Sowohl die Negativkataloge als auch das Quorum beim Bürgerentscheid werden reformiert.

Alle Gesetzentwürfe bleiben aber auf halbem Wege stehen. Während die Regierungsfractionen den ganz wesentlichen Bereich der Negativkataloge ignorieren, übersieht der CDU – Entwurf das Quorum beim Bürgerentscheid. Demgegenüber ist die – zu begrüßende – Senkung und Staffelung der Quoren beim Bürgerbegehren ein eher kleiner Schritt zu mehr bürgerschaftlichem Engagement.