

Demokratie als Mannschaftssport

von Robert Hotstegs

Der Platz in den Nachrichten war heiß umkämpft: Ein Spiel der Fußball-EM ließ den Fernsehsendern nur wenig Zeit. Und dennoch wurde neben der Euro-Krise über ein lokales Thema berichtet – über den Bürgerentscheid in München zum Ausbau des Flughafens. Aber dem Grunde nach hatte sich hier Lokalpolitik einen Spitzenplatz in der Nachrichtenlandschaft erobert. In Zukunft könnte dies häufiger der Fall sein, wenn echte Bürgerbeteiligung im Sinne einer Bürger-Entscheidung weiterhin gefragt bleibt und die Landesgesetzgeber die noch bestehenden Hürden absenken. Der Föderalismus erlaubt dabei auch von anderen Bundesländern zu lernen oder gemeinsame Fehler und Schwachstellen zu erkennen.

Bürgerbeteiligung kennt viele Spielarten: formlose und manchmal auch fruchtlose Anregungen, Beschwerden oder Bürgerbefragungen. Förmliche Anhörungen (wie im Baurecht), die aber eben vor allen Dingen eine An-„Hörung“ darstellen und keine Übertragung von Entscheidungskompetenzen. Die effektivste Form der Bürgerbeteiligung ist die Möglichkeit des Bürgers, sich selbst eine Letztentscheidung wieder zurückzuholen. Dabei unterstellen alle Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen, dass grundsätzlich das durch Wahl legitimierte Gremium (Rat, Gemeinderat, Stadtverordnetenversammlung u.ä.) die Aufgabe übertragen bekommen hat, die politischen Leitentscheidungen und eben auch Letztentscheidungen zu treffen. Dieses Entscheidungsrecht ist für die Legislaturperiode gleichsam nur geborgt, es muss in der nächsten Wahl erneut erstritten werden.

Sind die Bürgerinnen und Bürger der Auffassung, sie möchten eine Entscheidung anstelle des gewählten Gremiums selbst treffen (initiatorisches Begehren) oder eine Entscheidung des Gremiums aufheben (kassa-

torisches Begehren), eröffnen die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen die Möglichkeit, einen entsprechenden Antrag zu stellen, ein Bürgerbegehren einzuleiten. Die darin formalisierte Massenpetition enthält den Appell, nicht das Gremium, sondern die lokalen Wählerinnen und Wähler entscheiden zu lassen. Häufig besteht auch die Möglichkeit, dass das Gremium selbst ein derartiges Verfahren einleitet und durch (qualifizierte) Mehrheit die Entscheidung an die Bürger abgibt. In diesen Fällen spricht man von einem Ratsbürgerbegehren oder Ratsreferendum.

Die Zulässigkeit von Bürgerbegehren

Soweit die Theorie – so schwierig die Praxis. Statistische Auswertungen zeigen, dass beispielsweise in Nordrhein-Westfalen nur knapp ein Drittel der eingereichten Bürgerbegehren für zulässig erklärt wird. Nur diese entsprechen also – nach Ansicht des jeweiligen Entscheiders – den gesetzlichen Anforderungen. Warum ist dies so?

Hohe rechtliche Anforderungen an Bürgerbegehren

Die rechtlichen Anforderungen an Bürgerbegehren sind häufig sehr hoch. So müssen die formale Gestaltung der Unterschriftenliste, die Anforderungen an die persönlichen Angaben der unterzeichnenden Bürgerinnen und Bürger und die konkrete Formulierung von Frage und Begründung ein-

gehalten werden. In einigen Bundesländern besteht auch die Pflicht, die Kosten der begehrten Maßnahme zu schätzen.

Spätestens in finanziellen Angelegenheiten ist häufig ein Wissensvorsprung in Verwaltung und Politik gegeben, den die Bürgerinnen und Bürger nur schwer oder gar nicht aufholen können. Sie sind darauf angewiesen, dass die Kommune ihnen Zahlen, Daten und Fakten zugänglich macht. Da die Bürgerinnen und Bürger aber häufig genug ein anderes politisches Ziel verfolgen als Politik und Verwaltung, sind die Anstrengungen zu einem fairen Informationsaustausch in einigen Kommunen sehr gering ausgeprägt. Auch die – meist vorhandenen – Informationsfreiheitsgesetze oder die Unterstützungs- und Beratungsgebote der Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen laufen in diesem Zusammenhang faktisch ins Leere.

Erfreulich sind daher gesetzliche Regelungen wie in Bayern oder Kompromisslösungen, wie sie Berlin und Nordrhein-Westfalen kennen. Artikel 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern fordert beispielsweise keinen Kostendeckungsvorschlag und sorgt so dafür, dass die Frage, ob eine Maßnahme kostenintensiv ist oder nicht, der politischen Auseinandersetzung und Diskussion überlassen bleibt. Berlin und Nordrhein-Westfalen haben sich dafür entschieden, die Kommune (in Berlin den Bezirk) zur Kostenschätzung zu verpflichten. Die Initiative ist dann gehalten, diese Kostenschätzung auf ihrer Unterschriftensammlung abzudrucken. Auch auf diesem Weg ist eine formale Hürde auf ein sinnvolles Maß abgesenkt worden. Hier besteht in Mecklenburg-Vorpommern noch Verbesserungspotenzial.

Entgegenstehende Interessen des Rates

Neben den rechtlichen Anforderungen sind aber auch die politisch gegenläufigen Interessen nicht zu übersehen. In beinahe allen

Robert Hotstegs
ist Fachanwalt für
Verwaltungsrecht und
Lehrbeauftragter für
Public Management
der FOM Hochschule.
Er ist Mitglied des
Vorstands von Mehr
Demokratie e.V. NRW.



Bundesländern trifft die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zunächst allein der Rat bzw. Gemeinderat. Nur Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben die Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde (Paragraph 16c Abs. 5 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein) bzw. der Gemeindevertretung im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde (Paragraph 20 Abs. 5 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern) überantwortet. Damit ist die Entscheidung über die Zulässigkeit in aller Regel eine Entscheidung des politischen Gegners oder jedenfalls des politischen Wettbewerbers. Denn typischerweise wird ein initiatorisches Bürgerbegehren als Vorwurf an die gewählte Vertretung empfunden, ein Thema nicht aufgegriffen oder nicht für wichtig erachtet zu haben. Einem kassatorischen Begehren steht die Unzufriedenheit mit der Entscheidung der gewählten Vertretung „auf die Stirn geschrieben“. Die besondere Gesetzeskonstruktion eröffnet daher in den Augen vieler Bürger dem politisch involvierten und damit nie neutralen Rat die Möglichkeit, einen Unzulässigkeitsgrund zu suchen und auch zu finden. Dieser Verlockung konnte in der Vergangenheit eine Reihe von Kommunalpolitikern nicht widerstehen.

In einigen Bundesländern unterwirft sich ein Rat mit der Anerkennung der Zulässigkeit auch immer selbst der Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens (beispielsweise gem. § 26 Abs. 6 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen). Erklärt er – vielleicht sogar wider besseres Wissen – ein Begehren für unzulässig, greift die Sperrwirkung der Gemeindeordnung nicht ein.

Die genannten Aspekte erklären zu einem Teil die hohe Zahl von unzulässigen Bürgerbegehren, wie sie in manchen Bundesländern leider regelmäßig vorkommen.

Forderungen von Mehr Demokratie e.V.

Das optimale Design der direkten Demokratie muss daher (auch) die vorgenannten Kritikpunkte berücksichtigen. Daneben sind in der Bewertung der Verfahrensgestaltung aus Sicht des Fachverbandes Mehr Demokratie folgende Punkte besonders hoch zu gewichten:

Bürger sind der Gemeindevertretung (Rat, Gemeinderat oder Stadtverordnetenversammlung) gleichgestellt. Es gibt keinen

oder nur einen geringen Themenausschluss.

Das Unterschriftenquorum liegt bei maximal drei Prozent oder ist gestaffelt nach Gemeindegröße und liegt dann für Großstädte bei maximal drei Prozent, für kleine Gemeinden bei maximal fünf Prozent.

Die Sammelfrist beträgt mindestens sechs Monate.

Die Unterschriften können von den Initiatoren frei gesammelt werden.

Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. Es gibt keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

Eine ausführliche Darstellung des optimalen Designs findet sich im Volksentscheid-Ranking 2010 unter www.mehr-demokratie.de.

Sind diese Voraussetzungen gegeben, treten beinahe automatisch verschiedene Folgeeffekte ein: Durch die Abschaffung von Beteiligungs- und Zustimmungsquoren sind Befürworter wie Gegner eines Bürgerbegehrens gleichermaßen auf jede Stimme am Abstimmungstag angewiesen. Nur so kann politischer Wettbewerb um die Stimmen und die inhaltlich bessere Lösung entstehen.

Werden darüber hinaus die formalen Anforderungen an ein Bürgerbegehren als erste Stufe des Verfahrens abgesenkt, verlagert sich auch die Diskussion von Kostenfragen oder Grundsatzentscheidungen in die Mitte der Bevölkerung. Es ist fortan nicht nur im Interesse einer aktiven Gruppe von Initiatoren und Unterstützern, mit der Gemeindevertretung um eine konstruktive Lösung zu ringen, sondern es ist die Angelegenheit der Gesamtbevölkerung, am politischen Diskurs zu partizipieren.

Wird schließlich über den Erhalt eines alten Rathauses, über den Bau einer neuen Schule, die Schließung der Volkshochschule oder das neue Innenstadtkonzept in dieser Art und Weise diskutiert, erleben auch die gewählten Vertreterinnen und Vertreter die direkte Demokratie nicht als Konkurrenz oder als Eingriff in die Ausübung ihres Mandates, sondern als eine Möglichkeit zum Austausch mit dem Bürger. Nicht selten können auf diesem Weg auch Kompromisse ausgelotet oder sogar formal abgeschlossen werden.

Dieser Aspekt hat bislang in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen kaum Eingang gefunden. Dabei wäre es erstrebenswert, auch vermittelnde Instrumente und Verfahren bereits von vornherein mit in Erwägung zu ziehen oder juristische Auseinandersetzungen möglichst zu entschärfen.



Foto: Mehr Demokratie e.V.

Unterschriften sollen von den Initiatoren frei gesammelt werden können.

Wichtig hierfür wäre eine unabhängige, allseits beratende Ombudsstelle, wie sie Mehr Demokratie Nordrhein-Westfalen seit langem fordert, oder eine Vorabprüfung der rechtlichen Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens, wie sie nach Paragraph § 32 Abs. 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes möglich ist.

Sollte es dann sogar noch gelingen, Abstimmungstage für Bürgerentscheide und Wahlen zusammenzulegen, würde dies die Beteiligung und das Interesse der Bürger an beiden demokratischen Instrumenten deutlich erhöhen. Außerdem würden gleichzeitig der Kosten- und der Personalaufwand gesenkt. Direkte Demokratie und repräsentative Demokratie können so einander befruchten.

Fazit: Diskussion in der Mitte der Bevölkerung

„Direkte Demokratie ist Gaspedal und Bremse“ ist ein vielzitatierter Ausspruch. Er kann und soll seine Berechtigung behalten. Dadurch, dass politische Fragen stärker als je zuvor in die Diskussion und in die Mitte der Bevölkerung geholt werden können. Dadurch, dass gewählte Vertretungen selbstverständlich auch die Rückkopplung an die Wählerinnen und Wähler in verbindlicher Art und Weise suchen. Und schließlich dadurch, dass aufgrund der Dauer der Verfahren spontane Schnellschüsse und aktuelle Stimmungslagen kaum Einfluss nehmen können. ■