

Dieser Vortrag wurde bei einer Veranstaltung des Bürgerbegehrens "Die Stadt Aachen soll ihre Wohnungen behalten!" am 4. September 2002 in der Aula Carolina in Aachen gehalten.

## **Erfolgsbedingungen und Wirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden**

**von Andreas Paust**

Meine sehr geehrten Damen und Herrn,

ich möchte beginnen mit einem Zitat des nordrhein-westfälischen Innenministers Fritz Behrens anlässlich einer Bilanz zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in NRW:

*"Mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nehmen die Menschen in Nordrhein-Westfalen stärker am kommunalen Geschehen teil und bestimmen die örtlichen Belange mit. (...) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben sich in Nordrhein-Westfalen als Element der kommunalen Willensbildung bewährt. Es zeigt sich: Die Menschen wollen auch außerhalb von Wahltagen in ihren eigenen Angelegenheiten mitbestimmen. Sie engagieren sich und sie gestalten mit. Das ist gut so!"*

Genau so ist es. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind – unabhängig davon, wie sie ausgehen – ein Gewinn für die kommunale Demokratie. Ich komme darauf später noch zurück.

Zuvor möchte ich jedoch den Organisatoren des Aachener Bürgerbegehrens zu ihrem bisherigen Erfolg gratulieren. Sie haben alle Voraussetzungen für ein zulässiges Bürgerbegehren erfüllt und stehen nun kurz vor dem Bürgerentscheid – dazu meine herzlichen Glückwünsche. Sie sind schon weiter gekommen als ihre Kollegen in Kiel, die gar nicht erst mit einem Bürgerbegehren gegen den Verkauf der dortigen Wohnungsbaugesellschaft begonnen haben, und ihrer Kollegen in Köln, deren Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wurde und die deshalb vor Gericht gezogen sind – mit ungewissem Ausgang.

Die Durchführung eines Bürgerbegehrens ist – das haben die Kölner leidvoll erfahren müssen – nicht einfach, und das gilt besonders in Nordrhein-Westfalen. Der Innenminister wird es sicher nicht gerne hören, aber in NRW sind einige Hürden aufgebaut, die es in anderen Bundesländern so oder in dieser Höhe nicht gibt.

Diese Hürden, an denen in NRW durchschnittlich jedes dritte Bürgerbegehren (36,6%) scheitert, sind:

- eine zulässige Fragestellung zu einem Thema, das nicht unter den sogenannten Negativkatalog fällt, das also von vornherein unzulässig ist,
- eine glaubwürdige Begründung,
- einen durchführbaren Finanzierungsvorschlag und
- relativ enge Fristen zur Sammlung der Unterschriften.

Große Probleme verursachen immer wieder die Hürden „Thema/Fragestellung“ und „Finanzierungsvorschlag“.

Die Vertreter des Kölner Bürgerbegehrens mussten sich sagen lassen, dass ihre Fragestellung ungenau und damit unzulässig war.

Und in Wuppertal gab es bei einem Bürgerbegehren für den Erhalt eines Schwimmbades das Problem, dass der Finanzierungsvorschlag mit dem Haushaltssicherungskonzept kollidierte.

Aber die in der Gemeindeordnung aufgestellten Hürden sind nur die formalen Voraussetzungen, die ein Bürgerbegehren erfüllen muss, damit es zulässig ist – gewissermaßen die notwendigen Bedingungen. Damit es auch Erfolg hat – d.h. die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger findet und die Zahl der vorgeschriebenen Unterschriften erreicht – müssen weitere, hinreichende Bedingungen erfüllt werden.

Diese Bedingungen sind:

- es muss sich um ein Thema handeln, zu dem ein Bürgerbegehren nicht nur zulässig ist, sondern das auch von allgemeinem Interesse ist und die Menschen bewegt – Wohnungsbau ist so ein Thema,
- das Begehren muss durch glaubwürdige Vertretungspersonen vertreten werden – Mieterverein, Katholikenrat und IG Metall sind das, und
- das Bürgerbegehren muss durch starke Bündnispartner unterstützt werden und ausreichende Ressourcen zur Verfügung haben; diese Maßgaben gelten insbesondere in Großstädten – hier gibt es ja einen beeindruckenden Unterstützerkreis.

Auch diese Bedingungen haben Sie erfüllt – und deshalb war Ihr Bürgerbegehren erfolgreich.

Die Frage, die Sie heute sicherlich am meisten interessiert, ist: „Wird der Bürgerentscheid am 15. September ebenso erfolgreich sein?“ bzw. „Was müssen wir tun, damit der Bürgerentscheid erfolgreich wird?“

Nun bin ich selbstverständlich kein Prophet, der Abstimmungsergebnisse vorhersagen kann. Und ich kann Ihnen auch kein Patentrezept für eine erfolgreiche Abstimmungskampagne liefern.

Ich kann Ihnen aber einige Kriterien benennen, die erfahrungsgemäß für den Erfolg oder den Misserfolg eines Bürgerentscheids bedeutsam sind.

Eines scheint mir nicht in Frage zu stehen: die ganz überwiegende Mehrheit der Abstimmenden wird am 15.9. für den Entscheid stimmen. Denn die sogenannte „Mehrheitshürde“ wird in den allermeisten Bürgerentscheiden spielend übersprungen. Ich würde mich sehr wundern, wenn das hier in Aachen anders wäre.

Das Überspringen der Mehrheitshürde allein aber reicht nicht; denn es gilt – wie Sie wissen - auch die sogenannte „Quorumshürde“ zu überwinden. D.h. es muss nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden für das Anliegen stimmen, diese Mehrheit muss mindestens 20% der Stimmberechtigten ausmachen. Das ist zwar niedriger als früher – bis zum 1. April 2000 betrug das Quorum 25% - und niedriger als in Baden-Württemberg, wo es 30% beträgt. Aber es ist immer noch höher als in Bayern, wo es in einer vergleichbar großen Stadt wie Aachen nur 10% beträgt.

Und an der Quorumshürde sind in den letzten Jahren knapp Zweidrittel aller Bürgerentscheide in Nordrhein-Westfalen gescheitert. In diesen Fällen haben ganz einfach zu wenig Abstimmungsberechtigte am Bürgerentscheid teilgenommen.

Was sind die Gründe für eine zu niedrige Abstimmungsbeteiligung?

Da ist zunächst einmal die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger überhaupt wissen, dass ein Bürgerentscheid stattfindet.

Wenn ich richtig informiert bin, gibt es hier keine schriftliche Abstimmungsbenachrichtigungen. Ich habe dafür kein Verständnis, vor allem, da die Abstimmungsbenachrichtigungen zusammen mit den Wahlbenachrichtigungen für die Bundestagswahl hätte verschickt werden können. Für die Bekanntmachung des Bürgerentscheids bedeutet das ein großes Manko.

Daher ist es wichtig, das Ereignis durch eigene Abstimmungsbenachrichtigungen, durch Infostände, durch Plakate und Anzeigen, durch Radiospots und durch Veranstaltungen wie diese, vor allem aber mit Hilfe der Medien bekannt zu machen.

Erfahrungsgemäß werden die „Gegner“, also Verwaltung und Mehrheitsfraktion, daran kein Interesse haben. Deren Ziel ist es, das Thema möglichst niedrig zu hängen, um die Abstimmung an der Quorumshürde scheitern zu lassen.

Sie könnten sogar versucht sein, wie ich das anderswo beobachten konnte, zum Boykott aufrufen, gemäß dem Motto: Wer für uns ist, der braucht einfach nicht zur Abstimmung hinzugehen, dann wird der Bürgerentscheid schon am Quorum scheitern.

Ich habe den Eindruck, dass es hier nicht dazu kommt, und es wäre auch eine ziemlich undemokratische Diskussionsverweigerung. Eine solche Boykott- und Totschweig-Strategie kann im übrigen auch böse scheitern. In Olpe war ein Bürgerentscheid trotz des Boykotts der Mehrheitsfraktion so erfolgreich, dass hinterher deren Fraktionsvorsitzender seinen Hut nehmen musste.

Ich plädiere dafür, dass beide Seiten ihre Argumente offensiv vertreten und für ein Ja oder Nein bei der Abstimmung werben – natürlich sachlich und wahrheitsgemäß.

Eine weitere Frage ist, ob überhaupt alle Bürgerinnen und Bürger an der Abstimmung teilnehmen können. Es geht also um den Termin des Bürgerentscheids und um die Möglichkeit der „Briefwahl“.

In anderen Städten gab es Bürgerentscheide, die mitten in den Ferien stattfanden, oder es gab Bürgerentscheide, die an einem Wochentag durchgeführt wurden. Beides ist hier nicht der Fall. Der 15. September ist ein Sonntag.

Aber was für einer: er liegt bekanntlich eine Woche vor der Bundestagswahl. Ich sehe die große Gefahr, dass der Bürgerentscheid im allgemeinen Wahlkampfgetöse untergeht. Wenn es um die bundespolitischen Weichenstellungen geht, fallen kommunalpolitische Themen gerne durch das Aufmerksamkeitsraster. Umso wichtiger ist es, im Vorfeld für den Entscheid zu werben und den Menschen klar zu machen, dass sie zweimal abstimmen sollen: am 15. und am 22. September. Und dass es in beiden Fällen um ganz unterschiedliche Themen geht, die aber beide die Menschen betreffen.

Ich weiß, dass hier darüber gestritten wurde, ob man Bürgerentscheid und Bundestagswahl nicht zusammenlegen kann; es aber letztlich nicht getan hat.

Für eine Zusammenlegung hätte gesprochen, dass es dann weniger Probleme bei der Suche von Wahlhelfern gegeben hätte und natürlich Kosten gespart worden wären.

Vor allem aber hätte dafür gesprochen, dass die Chancen zum Überspringen der Quorumshürde immens gestiegen wären. Denn wer zur Bundestagswahl geht, wird – gewissermaßen nebenbei – auch beim Bürgerentscheid abstimmen. Der Bürgerentscheid hätte von der hohen Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl profitiert.

Dieser Zusammenhang war den Gegner des Bürgerbegehrens natürlich bekannt, und deshalb haben sie eine Zusammenlegung der beiden Abstimmungen nicht ermöglicht.

Das es auch anders geht, zeigen die Beispiele Karlsruhe, Pulheim bei Köln und Halstenbek bei Hamburg: in diesen Städten findet am Tag der Bundestagswahl auch ein Bürgerentscheid statt; und in allen hessischen Kommunen finden am 22.9. sogar noch drei (!) Volksabstimmungen statt.

Aber nicht nur das, auch die Briefabstimmung ist hier in Aachen nicht vorgesehen. Und das ist – ich muss es deutlich sagen - ein massiver Angriff auf die demokratischen Rechte aller Kranken, Alten und Behinderten, aber auch aller Urlauber, die am 15. September nicht in ihr Wahllokal gehen können.

Und da reicht es auch nicht, am Mittwoch vorher einen Ersatzabstimmungstermin anzubieten.

In Aachen haben – wie ich der städtischen Homepage entnehmen konnte - bei der letzten Bundestagswahl fast 22% der Stimmberechtigten die Stimme per Brief abgegeben. Wenn man sich diese Zahl vor Augen führt, kann man einschätzen, welche Auswirkungen die Verhinderung der Briefabstimmung auf das Ergebnis des Bürgerentscheids haben kann. Ich weiss, dass das rechtlich zulässig ist, politisch halte ich es für nicht akzeptabel! Und die Stadt Northeim in Niedersachsen zeigt, dass es auch anders geht. Dort findet ein Bürgerentscheid nicht nur zusammen mit der Bundestagswahl statt, nein, man kann auch per Brief abstimmen.

Zusammengefasst sind die Rahmenbedingungen für den Bürgerentscheid eher schwierig: Der Termin liegt ungünstig, es wird Stimmberechtigte geben, an denen das Ereignis komplett vorbeigeht und mancher, der vielleicht abstimmen würde, wird daran gehindert.

Aber Sie sollten sich davon nicht entmutigen lassen – und ich glaube, das tun Sie auch nicht. Denn alle diese Hindernisse, die es – auch in ähnlich geballter Form – schon anderswo gab, lassen sich - auch das zeigt die Erfahrung – überwinden.

Dazu sind aber in den nächsten Wochen große Anstrengungen nötig: insbesondere muss massiv für die Teilnahme am Bürgerentscheid geworben werden. Aber ich denke, Sie sind da auf dem richtigen Weg. Sie tun weit mehr, als das in der anderen Städten der Fall war. Wenn ich allein an die drei Internetauftritte denke, dann ist das schon bemerkenswert.

Wenn am Abend des 15. September das Abstimmungsergebnis im Rathaus diskutiert wird, wird sehr schnell nach Siegern und Verlierern gefragt. Das ist normal und ganz natürlich, schließlich haben wir es bei einem Bürgerentscheid mit einer Auseinandersetzung zu tun, bei der nur eine Seite gewinnen kann.

Aber ich möchte dazu aufrufen, nach der ersten Freude oder Enttäuschung eine solche eindimensionale Sichtweise zu überwinden.

Denn jedes Bürgerbegehren und jeder Bürgerentscheid ist ein Erfolg – ein Erfolg für die kommunale Demokratie!

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben eine Reihe von direkten und indirekten Wirkungen auf den politischen Prozeß, die zur Stärkung der örtlichen Demokratie beitragen – und zwar unabhängig davon, wie sie ausgehen.

Da ist zunächst einmal die Tatsache, dass jedes Bürgerbegehren ein Thema längerfristig auf die kommunalpolitische Tagesordnung setzt. Natürlich wäre auch ohne Bürgerbegehren heftig und kontrovers über den Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft diskutiert worden, aber durch das Bürgerbegehren und vor allem den Bürgerentscheid wird das Thema jetzt ausführlicher diskutiert. Menschen die ansonsten vielleicht keine Kenntnis von dem Vorgang erhalten hätten, werden mit der Angelegenheit konfrontiert. Das ist, wissenschaftlich gesprochen, die Agenda-Setting-Funktion eines Bürgerbegehrens.

Aber nicht nur die Tatsache, dass überhaupt diskutiert wird, sondern auch wie diskutiert wird, wirkt sich positiv auf die örtliche politische Kultur aus. Wenn es keine Boykottstrategien gibt, sondern alle Aspekte eines Themas öffentlich diskutiert werden, führt das ganz zwangsläufig dazu, dass Entscheidungsprozesse transparenter werden.

Die Befürworter einer Maßnahme, aber auch die Gegner, müssen ihre Beweggründe und Argumente offen legen. Es gibt Bürgerversammlungen, Informationsstände, Argumentationspapiere und eine ausführliche Debatte in den örtlichen Medien. Argumente, die sonst kein Gehör gefunden hätten, kommen nun zu Wort. Bürgerbegehren erhöhen die Transparenz politischer Prozesse.

Den politischen Akteuren in der Stadt eröffnen sich dabei vielfältige Chancen. Parteien und Fraktionen z.B., die aufgrund ihrer geringen Größe sonst oder derzeit keine Möglichkeit hätten, den politischen Prozess zu beeinflussen, haben nun Gelegenheit, das mit einem Bürgerbegehren zu tun.

Aber nicht nur Parteien, auch Bürgerinitiativen, Vereine und Verbände, und in kleineren Städten auch Einzelpersonen, erhalten mit dem Bürgerbegehren ein zusätzliches politisches Instrument. Der kommunalpolitische Entscheidungsprozess wird durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bunter und vielfältiger. Nicht jedes erfolgreiche Bürgerbegehren zieht einen Bürgerentscheid nach sich. Anders als hier in Aachen gibt es auch Stadträte und -verwaltungen, die dem Bürgerbegehren entsprechen oder einen Kompromiss schließen.

Ein schönes Beispiel dafür war vor wenigen Tagen in Rüsselsheim (Hessen) zu beobachten. Dort gab es gleichzeitig drei Bürgerbegehren -

gegen die Schließung einer Schule und einer Kindertagesstätte sowie zur Bemessung des Personals an Kindertagesstätten. Nachdem alle drei Begehren erfolgreich waren, einigte sich die Verwaltungsspitze mit den Vertretungspersonen auf einen Kompromiss, woraufhin die Vertretungspersonen den Verzicht auf die Bürgerentscheide erklärten.

In NRW sind immerhin ein Viertel aller Bürgerbegehren durch Kompromisse oder Übernahme der Forderung durch den Rat erfolgreich geendet.

Wenn es aber doch zum Bürgerentscheid kommt – wie hier in Aachen -, verbreitert dieser die legitimatorische Basis einer Entscheidung. Hier können dann statt 58 Ratsmitglieder 170.000 Stimmberechtigte über eine Sachfrage abstimmen. Es ist bedauerlich, wenn nicht alle ihr Stimmrecht wahrnehmen, aber es kann keiner mehr sagen, „die da oben haben wieder mal Unsinn entschieden und die Bürger sind wie immer nicht gefragt worden“.

Nein, beim Bürgerentscheid sind alle Bürgerinnen und Bürger gefragt – sie müssen sich nur noch äußern. Das möchte ich die Legitimationsfunktion eines Bürgerentscheids nennen.

Die Abstimmung selbst, der Bürgerentscheid, wird ein verbindliches Ergebnis hervorbringen. Rat und Verwaltung, aber auch die Bürger, müssen sich an das Ergebnis halten. Damit unterscheidet sich der Bürgerentscheid fundamental von allen anderen Bürgerbeteiligungsverfahren, die häufig interessante Ergebnisse bringen, aber für Rat und Verwaltung unverbindlich sind.

Aber ein Bürgerentscheid liefert nicht nur ein einmaliges verbindliches Abstimmungsergebnis, er ruft vielfach auch weiteres Bürgerengagement hervor.

Mancher, der durch ein Bürgerbegehren politisiert wurde, engagiert sich danach dauerhaft politisch – sei es in anderen Bürgerinitiativen oder Vereinen, sei es in Parteien oder im Stadtrat.

Oder Rat und Verwaltung initiieren nach einem Bürgerentscheid weitere Bürgerbeteiligungsverfahren. Der – erfolgreiche - Bürgerentscheid in Neuss gegen die Verlagerung einer Straßenbahnlinie z.B. hat die Stadt dazu ermuntert, ein sogenanntes Bürgergutachten erstellen zu lassen. In anderen Städten werden Runde Tische eingesetzt oder Mediationsverfahren durchgeführt.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid rufen also nicht selten zusätzliches politisches Engagement und andere Formen der Bürgerbeteiligung hervor – auch das sind positive Nebeneffekte.

Schließlich hat das Instrument „Bürgerbegehren“ Vorwirkungen auf den

politischen Prozess.

Verwaltungen und Ratsmitglieder, die schon mal „Opfer“ eines Bürgerentscheids geworden sind, werden sich zukünftig zweimal überlegen, ob sie eine Entscheidung gegen den Willen der Bevölkerung durchpeitschen oder ob sie nicht zuvor versuchen, Akzeptanz dafür zu finden.

In Karlsruhe beispielsweise findet am 22.9. ein Bürgerentscheid statt, den die Stadt selbst anberaumt hat – er ist also nicht das Ergebnis eines Bürgerbegehrens. Bei diesem Bürgerentscheid geht es u.a. um die Frage der Untertunnelung der dortigen Fußgängerzone, die bei einem früheren Bürgerentscheid abgelehnt worden ist. Man hat daraus gelernt und ein umfangreiches, fast ein Jahr dauerndes Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt, um die Vorstellungen der Bevölkerung in die Planungen einzubeziehen.

Man hat also aus dem ersten Bürgerentscheid gelernt, dass große Projekte der Stadtentwicklung durch Bürgerbeteiligung vorbereitet werden müssen.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben also in solchen Fällen eine – wie ich es nennen möchte – „Befriedungsfunktion“.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein Gewinn für die politische Kultur einer Stadt sind. Zwar ist zur Zeit ihre quantitative Bedeutung noch sehr gering. Der Bürgerentscheid hier in Aachen ist ja der erste nach Einführung dieses Instruments vor acht Jahren.

205 Bürgerbegehren in ganz NRW bei 396 Gemeinden und 31 Kreisen bedeuten, dass es noch nicht einmal in jeder zweiten Gebietskörperschaft ein Bürgerbegehren gegeben hat.

Die strikten Regelungen der Gemeindeordnung und das immer noch geringe Wissen der Menschen um die Möglichkeiten, die Bürgerbegehren bieten, sorgen dafür, dass sie derzeit noch einen Ausnahmecharakter haben.

Aber mit jedem Bürgerbegehren, das irgendwo stattfindet, wird das Instrument bekannter, und je bekannter es wird, desto stärker wird sein direkter und indirekter Einfluss auf den politischen Prozess und desto mehr entwickelt sich die kommunale Demokratie weiter.

Für den 15. September wünsche ich Ihnen informative und sachliche Diskussionen, eine hohe Abstimmungsbeteiligung und ein eindeutiges Ergebnis.

Herzlichen Dank für die Aufmerksamkeit!

---

Nachtrag am 16.9.2002:

**Der Aachener Bürgerentscheid scheiterte. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 17,83% stimmten 25.802 Stimmberechtigte (= 84,2%) für den Nicht-Verkauf der Wohnungsgesellschaft, 4.845 (= 15,8%) waren dagegen. Bei insgesamt 172.073 Stimmberechtigten machten die Ja-Stimmen aber nur 14,99% aus, weshalb das Zustimmungsquorum von 20% (= 34.415 Ja-Stimmen) deutlich verfehlt wurde.**

---

© [Andreas Paust](#), 2002