

Dr. Stephan Eisel
An der Vogelweide 11
53229 Bonn
stephan.eisel@gmx.net
(18. Februar 2013)

Bürgerentscheide ohne Bürgerresonanz

Zur geringen Akzeptanz direktdemokratischer Verfahren in den Kommunen

Die freiheitliche Demokratie kennt über das Wahlrecht hinaus viele Formen der Bürgerbeteiligung. Sie reichen von der gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung im Planungsrecht über die Möglichkeiten zum Engagement in Verbänden, Parteien und Bürgerinitiativen bis hin zur Teilnahme am öffentlichen Diskurs bei Bürgerversammlungen, mit Petitionen, Leserbriefen und Unterschriftensammlungen oder der Wahrnehmung des Demonstrationsrechts.

Trotz dieser Vielfalt der Mitwirkungsmöglichkeiten verengt sich die öffentliche Debatte über Bürgerbeteiligung oft eindimensional auf die Forderung nach häufigeren Plebisziten. Dabei suggeriert die Rede von einer „direkten Demokratie“ nicht nur eine vermeintlich höhere Legitimität der plebiszitären gegenüber der repräsentativen Demokratie, sondern sie ignoriert einfach die tatsächlich geringe Akzeptanz „direktdemokratischer“ Verfahren bei den Bürgern.

2011 ergab eine Umfrage der Bertelsmann-Stiftung¹ dass 94 Prozent der Bundesbürger in Wahlen die beste Form der politischen Beteiligung sehen. Volksentscheide oder Abstimmungen über Infrastrukturprojekte kommen auf nur 78 bzw. 68 Prozent Zustimmung. 39 Prozent der Bundesbürger wollen sich über Wahlen hinaus ausdrücklich nicht am politischen Prozess beteiligen. Sie nehmen ihr Recht der Delegation ihrer Mitwirkungsrechte auf von ihnen gewählte Vertreter wahr. Dies wird vom Grundgesetz ebenso garantiert wie das Engagement der Bürger und ihre Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess weit über die Teilnahme an Wahlen hinaus.

Dass Bürger mit ihrer Meinung und ihrem Sachverstand die Vorschläge staatlicher Institutionen und Entscheidungen demokratischer Gremien auf den Prüfstand stellen, ist ein demokratisches Grundrecht. Aber im Verständnis des Grundgesetzes leitet sich daraus aber kein Politikzwang ab. Dass die meisten Bürger ihr Recht auf politische Entscheidungsdelegation nicht gegen ein System ständiger Politikbefassung eintauschen wollen, zeigt auch die auffallend geringe Nutzung direktdemokratischer Verfahren, die seit einigen Jahren flächendeckend angeboten werden.

So sind in allen Bundesländern plebiszitäre Entscheidungen nicht nur auf Landesebene, sondern auch in Kommunen möglich. Die Relevanz und Akzeptanz solcher direktdemokratischer Instrumente vor Ort lässt sich dabei insbesondere durch drei Fragestellungen überprüfen:²

- 1) Wie häufig wurden direktdemokratische Angebote wie Bürgerbegehren bisher tatsächlich genutzt und aus der Bevölkerung initiiert?**
- 2) Wie oft erreichten solche direktdemokratischen Initiativen wenigstens das Minimum an Unterstützung, das zum Bürgerentscheid führte und damit allen wahlberechtigten Bürgern die Möglichkeit der Teilnahme an Abstimmungen eröffnete ?**
- 3) Wie intensiv wurde die Möglichkeit zur Teilnahme an plebiszitären Abstimmungen tatsächlich genutzt, d. h. wie hoch lag jeweils die Wahlbeteiligung?**

¹ <http://burgerbeteiligung.wordpress.com/2011/11/28/wahlen-sind-der-hit/>

² Eine solche empirische Analyse entbindet mit ihrem quantitativen Ansatz nicht von der Notwendigkeit einer qualitativen Bewertung plebiszitärer Entscheidungsverfahren, die an anderer Stelle zu leisten ist.

Die Grundlagen: Begehren und Entscheid

Im Wesentlichen geht es bei den sog. „direktdemokratischen“ Angeboten um zwei Verfahren:

Das Bürger- bzw. Volksbegehren zwingt die zuständigen Parlamente durch eine bestimmte Zahl von Unterschriften dazu, sich mit bestimmten Themen zu befassen.

Der erfolgreiche Bürger- bzw. Volksentscheid als Urnenabstimmung (mit Briefwahl) ersetzt im Falle der parlamentarischen Ablehnung des Anliegens eines Volks- oder Bürgerbegehrens den ablehnenden Parlamentsbeschluss.

Ein Entscheid erübrigt sich also immer dann, wenn sich das zuständige Parlament das Anliegen eines Begehrens zu Eigen macht. Andererseits haben auch Parlamente die Möglichkeit, eine Frage durch eigenen Beschluss den Bürgern zur Abstimmung vorzulegen. Auf kommunaler Ebene spricht man dann vom „Ratsbürgerentscheid“.

Für Kommunen wurden direktdemokratische Verfahren in den 16 Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt. Auf die längste Tradition kommunaler Plebiszite blickt Baden-Württemberg zurück, wo es dieses Instrument seit 1956 gibt. In den 55 Jahren seit ihrer Einführung fanden dort allerdings nur 302 Bürgerentscheide statt, davon 180 als „Ratsbürgerentscheide“ nicht aus der Bürgerschaft, sondern von kommunalen Gremien initiiert.

Ab Mitte der 90er Jahre ermöglichen auch die anderen Bundesländer (zuletzt seit 2005 Berlin) kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Eine besondere Bedeutung kommt dabei Bayern zu, wo am 1. Oktober 1995 in einem Volksentscheid eine Mehrheit von 57,8 Prozent der Abstimmenden (bei der Wahlbeteiligung von 36,9 Prozent) die Einführung von Bürgerbegehren und –entscheiden auf kommunaler Ebene beschlossen hat. Der Volksentscheid war durch ein entsprechendes Volksbegehren erzwungen worden, das der Landtag abgelehnt hatte.³ Da es in Bayern eine besonders hohe Zahl selbstständiger (kleiner) Gemeinden gibt, entfallen in Deutschland seitdem etwa 40 Prozent aller kommunalen direktdemokratischen Verfahren auf dieses Bundesland.

Die erforderlichen Quoren für Bürgerbegehren und –entscheide unterscheiden sich zwar je nach Bundesland, bewegen sich aber in einer ähnlichen Bandbreite. Ein erfolgreiches Bürgerbegehren muss von 3 – 10 Prozent der stimmberechtigten Bürger unterstützt werden. Bürgerentscheide sind in den meisten Bundesländern erfolgreich, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens aber 25 Prozent der Wahlberechtigten zustimmen. In Bayern, Berlin und Thüringen liegt dieser Hürde je nach Gemeindegröße teilweise bei nur zehn Prozent. Generell gilt: Je größer die Gemeinde desto geringer die erforderliche prozentuale Unterstützung für Bürgerbegehren und -entscheid.

Gemeinde-Index: Bürgerentscheide in nur wenigen und kleineren Gemeinden

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es 13.158 selbstständige Gemeinden, in denen von 1956 – 2011 aus der Bürgerschaft 5.027 Bürgerbegehren initiiert wurden.⁴ Zehn Prozent davon wurden letztlich aber noch nicht einmal offiziell eingereicht bzw. zurückgezogen. 27 Prozent der Bürgerbegehren scheiterten, weil sie nicht die notwendige Zahl der Unterschriften erreichten und 12 Prozent haben sich durch Ratsbeschlüsse erledigt.

In den 55 Jahren von 1956 - 2011 führten also nur etwa 2000 Bürgerbegehren zu Bürgerentscheiden. **Das sind in über 13.000 Gemeinden durchschnittlich nur 36 aus der Bürgerschaft initiiert-**

³ Vgl. Otmar Jung, Volksabstimmungen, in: Historisches Lexikon Bayerns (http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44637 10.08.2012)

⁴ Vgl. Bürgerbegehrensbericht 2012 hrsg. von Mehr Demokratie e.V. in Kooperation mit der Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung“ der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ der Philipps-Universität Marburg, Berlin/Marburg/Wuppertal 2012

te kommunale Plebiszite jährlich. Dazu kamen 810 Ratsbürgerentscheide, die von kommunalen Gremien eingeleitet worden sind.

Noch aufschlussreicher sind die Durchschnittswerte für die einzelnen Bundesländer, weil sie auch die in den Bundesländern sehr unterschiedliche Zahl der selbstständigen Gemeinden einbeziehen, in denen ein Bürgerentscheid möglich ist. So gibt es in Bayern über 2000 selbstständige Gebietskörperschaften mit im Durchschnitt 4.639 Wahlberechtigten, in Nordrhein-Westfalen aber nur 426 Gemeinden mit durchschnittlich 33.220 Wahlberechtigten. Schon daraus ergibt sich, dass in Bayern prinzipiell deutlich mehr Bürgerentscheide stattfinden können als in Nordrhein-Westfalen.

Der **Gemeinde-Index für Bürgerentscheide**⁵ berücksichtigt diese Faktoren und ermittelt einen zwischen den Bundesländern vergleichbaren Wert. Er sagt aus, in wie vielen Gemeinden im jährlichen statischen Mittel aus der Bürgerschaft initiierte Bürgerentscheide stattgefunden haben:

Aus der Bürgerschaft initiierte Bürgerentscheide pro Gemeinde im jährlichen Durchschnitt

Bundesland (Bürgerentscheid eingeführt seit)	Durchschnittswert der jährlich aus der Bürgerschaft initiierten Bürgerentscheide pro Gemeinde	Zahl der selbstständigen Gemeinden ⁶	aus der Bürgerschaft initiierte Bürgerentscheide (Bürgerentscheide durch Bürgerbegehren)
Berlin (2005)	0,208	12	15
Hamburg (1998)	0,164	7	15
Bayern (1995)	0,039	2057	1315
Bremen (1994)	0,029	2	1
NRW (1994)	0,023	426	170
Hessen (1993)	0,016	426	126
Brandenburg (1993)	0,013	450	148
Sachsen (1990)	0,012	547	142
Schleswig-Holstein (1990)	0,007	1.135	187
Sachsen-Anhalt (1990)	0,006	1.215	177
Niedersachsen (1996)	0,004	1.202	76
Baden-Württemberg (1956)	0,004	1.146	302
Mecklenburg-Vorpommern (1993)	0,002	976	42
Rheinland-Pfalz (1994)	0,001	2.493	56
Thüringen (1993)	0,001	1.006	34
Saarland (1997)	0	58	0

Im bundesdeutschen Durchschnitt ergeben sich daraus 0,033 jährlich aus der Bürgerschaft initiierte Bürgerentscheide pro Gemeinde oder anders ausgedrückt: **Durchschnittlich kommt es in einer selbstständigen deutschen Gemeinde nur ca. alle 30 Jahre zu einem aus der Bürgerschaft**

⁵ Der Durchschnittswert errechnet sich aus der Zahl der Bürgerentscheide ./ Anzahl der Jahre seit Einführung des Bürgerentscheids ./ Zahl der selbstständigen Gemeinden. Der Referenzwert „1“ würde besagen, dass in jeder selbstständigen Gemeinde jährlich einmal ein aus der Bürgerschaft initiiertes Bürgerentscheid stattgefunden hätte. Die Basisdaten beruhen auf Angaben des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ (<http://www.mehr-demokratie.de/5970.html>)

⁶ In Berlin und Hamburg: Bezirke

initiierten Bürgerentscheid. Dabei spielt die Gemeindegröße eine entscheidende Rolle: Die Hälfte aller direktdemokratischen Verfahren fand in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern statt, nur zwölf Prozent in Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern.

Wähler-Index: Bürgerentscheide erreichen nur wenige Wähler

Zu einem ähnlichen Befund kommt man, wenn man die Zahl der jährlich bei kommunalen Bürgerentscheiden zur Teilnahme aufgerufenen Wahlberechtigten im Verhältnis zur Gesamtzahl wahlberechtigter Bürger im jeweiligen Bundesland betrachtet. Dieser **Wähler-Index für Bürgerentscheide**⁷ zeigt, dass nur ein verschwindend geringer Anteil der Wahlberechtigten bisher aus der Bürgerschaft zur Teilnahme an Bürgerentscheiden eingeladen wurde. **In der Regel erreichen Bürgerentscheide die Wähler ebenso wenig wie Bürgerbegehren die Bürger mobilisieren.** Dieser Wert erhöht sich auch nicht wesentlich, wenn man die von kommunalen Gremien initiierten Ratsbürgerentscheide einbezieht.

Zu Bürgerentscheiden aufgerufene Wahlberechtigte im jährlichen Durchschnitt

Bundesland (Bürgerentscheid eingeführt seit)	Im jährlichen Durchschnitt zur Teilnahme an aus der Bürgerschaft durch Bürgerbegehren initiierte Bürgerentscheiden aufgerufene Bürger (incl. Ratsbürgerentscheide)	Zahl der selbstständigen Gemeinden ⁸ (Wahlberechtigte bei Kommunalwahlen insgesamt ⁹) / statistische Durchschnittszahl der Wahlberechtigten pro Gemeinde)	Bürgerentscheide insgesamt (aus der Bürgerschaft initiiert / Ratsbürgerentscheide)
Berlin (2005)	20,83 % (22,22 %)	12 (2.654.069 / 221.172)	16 (15/1)
Hamburg (1998)	16,48 % (17,58 %)	7 (1.319.819 / 188.545)	16 (15 / 1)
Bayern (1995)	3,99 % (4,92 %)	2.057 (9.647.303 / 4.689)	1620 1315 / 305
Bremen (1994)	2,94 % (2,94 %)	2 (408.435 / 204.217)	1 (1 / 0)
NRW (1994)	2,34 % (2,52 %)	426 (14.152.085 / 33.220)	183 (170 / 13)
Brandenburg (1993)	1,82 % (3,07 %)	450 (2.148.229 / 4.773)	249 (148 / 101)
Hessen (1993)	1,64 % (1,64 %)	426 (4.594.245 / 10.784)	126 (126 / 0)
Sachsen (1990)	1,23 % (1,69 %)	547 (3.525.711 / 6.445)	195 (142 / 53)
Schleswig-Holstein (1990)	0,78% (0,90 %)	1.135 (2.323.920 / 2.047)	216 (187 / 29)
Sachsen-Anhalt (1990)	0,69 % (1,07 %)	1215 (2.117.426 / 1.742)	275 (177 / 98)
Baden-Württemberg (1956)	0,47 % (0,76 %)	1.146 (7.929.946 / 6.919)	482 (302 / 180)

⁷ Der Index errechnet sich nach der Formel „Zahl der Kommunalwahlberechtigten insgesamt ./ Zahl der selbstständigen Gemeinden = statistische Durchschnittszahl der Wahlberechtigten pro selbstständige Gemeinde x Zahl der Bürgerentscheide = Zahl der Wahlberechtigten bei Bürgerentscheiden ./ Zahl der Jahre seit Einführung von Bürgerentscheiden bis 2011 = statistischer Jahresdurchschnitt der bei Bürgerentscheiden Wahlberechtigten % Kommunalwahlberechtigten insgesamt = Prozentsatz der zu Bürgerentscheiden aufgerufen Wahlberechtigten pro Jahr). Der so ermittelte Wert müsste eigentlich noch nach unten korrigiert werden, da Bürgerentscheide häufiger in kleineren Gemeinden stattfinden.

⁸ In Berlin und Hamburg: Bezirke

⁹ Nach Angaben der jeweiligen Landeswahlleiter bezogen auf die jeweils letzte Kommunalwahl vor 2011. In einigen Bundesländern gilt das kommunale Wahlrecht bereits ab 16 Jahren.

Niedersachsen (1996)	0,42% (0,43 %)	1202 (6.400.673 / 5.325)	78 (76 / 2)
Mecklenburg-Vorpommern (1993)	0,23 % (0,39 %)	976 (1.147.521 / 1.175)	69 (42 /27)
Thüringen (1993)	0,18 % (0,18 %)	1006 (1.915.824 / 1.904)	34 (34/0)
Rheinland-Pfalz (1994)	0,13 % (0,13 %)	2493 (3.167.364 / 1270)	56 (56 / 0)
Saarland (1997)	0	58 (834.434 / 14.386)	0

Bundesweit sind durch Initiativen aus der Bürgerschaft (Bürgerbegehren) im jährlichen Durchschnitt nur 3,38 % der Kommunalwahlberechtigten zur Teilnahme an Bürgerentscheiden aufgerufen. Selbst unter Einbezug von Ratsbürgerentscheiden liegt der Wert nur geringfügig höher (3,8 %). **Ohne die Stadtstaaten verschaffen Bürgerinitiativen pro Jahr nur einem Prozent der kommunalen Wahlberechtigten die Möglichkeit an einem Bürgerentscheid teilzunehmen** (incl. Ratsbürgerentscheide: 1,4%).

Folgenlose Quorenabsenkung: Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen

Für die sehr geringe Nutzung der angebotenen direktdemokratischen Möglichkeiten durch die Bürger machen die Protagonisten solcher plebiszitären Elemente regelmäßig die vermeintlich zu hohen Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verantwortlich. Man begann deshalb damit, diese Quoren zu senken, um dadurch eine höhere Zahl direktdemokratischer Abstimmungen zu erreichen. Das gilt besonders für Nordrhein-Westfalen.

In den siebzehn Jahren von 1994 bis Ende 2011 kam es in den 426 eigenständigen kommunalen nordrhein-westfälischen Gebietskörperschaften (396 selbstständigen Städten und Gemeinden und 30 Landkreise) nur zu 615 von Bürgern initiierten direktdemokratischen Verfahren (Bürgerbegehren), die zu 153 Bürgerentscheiden führten. In 13 Fällen kam es zu Ratsbürgerentscheiden.

Damit verzeichnet das bevölkerungsreichste Bundesland seit der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durchschnittlich 37 kommunale direktdemokratischen Verfahren pro Jahr. Statistisch wurden in nur acht Prozent der möglichen nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Landkreise überhaupt Bürgerbegehren eingeleitet, die Erfolgsquote der zumindest erfolgreichen Sammlung der notwendigen Unterschriftenzahl liegt bei weniger als der Hälfte.

In der Annahme, dass das sehr geringe Interesse der Bürger an solchen Verfahren an zu strengen Regeln liege, senkte der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die erforderlichen Zustimmungsquoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gleich zweimal. 1994 verlangte das Gesetz für einen erfolgreichen Bürgerentscheid noch die Zustimmung von 25 Prozent der stimmberechtigten Bürger. Im Jahr 2000 wurde diese Quote auf 20 Prozent und ab 2012 für Städte über 100.000 Einwohner auf 10 Prozent und Städte über 50.000 Einwohner auf 15 Prozent gesenkt.¹⁰ Zugleich wurden auch die formalen Voraussetzungen für die Einleitung eines Bürgerbegehrens weiter geöffnet.

Als Motiv für diese Quorenabsenkung am 8. Dezember 2011 durch die damalige Landtagsmehrheit aus SPD, Grünen und Linke wurde von den Befürwortern ausdrücklich angeführt, man wolle Bürgerentscheiden leichter zum Erfolg verhelfen.¹¹ 2012 galten die neuen Regelungen erstmals.

¹⁰ Die entsprechenden Gesetzestexte finden sich hier: <http://www.jura.uni-muenster.de/index.cfm?objectId=B07289B7-FDA9-658E-7255047ED2BB1F8B> sowie im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 31 vom 20. Dezember 2011, S. 685/686

¹¹ So Landesinnenminister Ralf Jäger in seiner Einbringungsrede am 30. Juni 2011 (Plenarprotokoll nordrhein-westfälischer Landtag 15/37) und mehrere Redner in der Abschlussdebatte am 8. Dezember 2011 (Plenarprotokoll 15/48)

Ein Bürgerbegehren, das nach der nordrhein-westfälische Gemeindeordnung von jedem in der jeweiligen Kommune stimmberechtigten Bürger in Gang gesetzt werden kann, verpflichtet nach den neuen Bestimmungen die kommunale Verwaltung „schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten“ zu erstellen.¹² Diesen Verwaltungsaufwand kann also jeder verursachen, der sich formal auf das Verfahren „Bürgerbegehren“ beruft und zwar gänzlich unabhängig von Erfolgsaussichten und Seriosität. Die Kostenschätzung der Verwaltung muss der folgenden Unterschriftensammlung beigelegt werden.

Fristen gelten bei Bürgerbegehren für das Erreichen der notwendigen Unterschriftenzahl nur, wenn sie sich gegen bereits gefasste Ratsbeschlüsse richten (sechs Wochen). Bürgerbegehren können in Nordrhein-Westfalen also eingereicht werden ohne zumindest ein Mindestmaß an Unterstützung aus der Bürgerschaft zu haben und mit offenem Ende der Frage ausweichen, ob sie überhaupt die Chance haben, die notwendige Unterstützung für einen Erfolg zu finden.

Erfolgreich ist die Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen bereits, wenn sie von einem relativ geringen Prozentsatz der Stimmberechtigten in der jeweiligen Kommune unterstützt wird.¹³ Es gilt eine Staffelung von 3 Prozent der Stimmberechtigten bei Städten oder Landkreisen über 500.000 Einwohner bis zu 10 Prozent der Stimmberechtigten in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern. Im westfälischen Städtchen Neuenkirchen (13.000 Einwohner) können also schon 990 stimmberechtigte Bürger durch ein Bürgerbegehren erzwingen, dass sich der Stadtrat mit einem bestimmten Thema befasst, in Bonn (320.00 Einwohner) sind es 9.665 Bürger und in Köln (1.017.000 Einwohner) 23.000 Bürger. Derart niedrige Quoren gelten ansonsten nur in Berlin, Hamburg und Hessen.

Entspricht der Rat einem Bürgerbegehren nicht, muss innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid als Befragung aller kommunalwahlberechtigten Bürger angesetzt werden. Der Rat selbst kann nur mit zwei Dritteln seiner gesetzlichen Mitglieder einen Ratsbürgerentscheid herbeiführen.

Auch für Bürgerentscheide hat Nordrhein-Westfalen Ende 2011 das notwendige Zustimmungsquorum auf ein besonders niedriges Niveau abgesenkt, das vergleichbar nur in Bayern, Berlin und Thüringen gilt. Seitdem sind Bürgerentscheide bei einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern schon bei einer Zustimmung von 10 Prozent der Stimmberechtigten erfolgreich. Bei Städten zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern reicht eine Zustimmung von 15 Prozent. Nur in Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern blieb die Hürde bei 20 Prozent der Stimmberechtigten bestehen.¹⁴

Diese Absenkung der Quoren hat allerdings nicht dazu geführt, dass Bürger in der Folge häufiger von direktdemokratischen Instrumenten Gebrauch gemacht hätten: Ihre Nutzung ging 2012 sogar zurück.¹⁵ Das gilt selbst unter Einbezug der nicht aus der Bürgerschaft initiierten Ratsbürgerentscheide:

¹² Vgl. § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung in der geänderten Fassung vom 13.12.2011

¹³ Bezugsgröße der gesetzlichen Zustimmungsquoren sind die jeweils bei der Kommunalwahl stimmberechtigten Bürger, in Nordrhein-Westfalen also die über 16-Jährigen incl. der EU-Ausländer. Verwirrend ist, dass das Gesetz zugleich die Einwohnerzahl und nicht die Zahl der Wahlberechtigten zum Maßstab der Zuordnung von Gemeinden in bestimmten Größenklassen macht.

¹⁴ In Landkreisen gilt eine äquivalente Regelung (über 500.000 Einwohner 10 Prozent, 200.000 – 500.000 Einwohner 15 Prozent, weniger als 200.000 Einwohner 20 Prozent).

¹⁵ Das nordrhein-westfälische Ministerium für Inneres und Kommunales veröffentlicht bemerkenswerter Weise keine eigenen Statistiken über eingeleitete Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide, sondern verweist auf seiner Homepage auf den interessensgebundenen privaten Verein „Mehr Demokratie e.V.“ Dieser Lobbyverband für „direkte“ Demokratie listet für 2012 insgesamt 41 angemeldete Bürgerbegehren auf und verzeichnet in seiner Datenbank für 2012 trotz der deutlich erleichterten Voraussetzungen einen Rückgang dann tatsächlich eingereichter Bürgerbegehren. (2012: 33; 2011: 52; 2010: 72) <http://nrw.mehr-demokratie.de/datenbank-buergerbegehren.html>). Die „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ der Philipps-Universität Marburg nennt für 2012 die Zahl 35. <http://cgi-host.uni-marburg.de/~mittendv/fsbdd/begehrensauwahl.php?BLkurz=NRW>

Status	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Bürgerbegehren angekündigt, aber nicht eingereicht</i>	16	3	5	12	11	11	15
Bürgerbegehren mangels Unterstützung nicht erfolgreich	22	18	16	10	25	19	8 ¹⁶
Kompromiss vor Bürgerentscheid	10	2	5	5	5	1	2
Bürgerentscheid erfolglos	14	16	12	3	8	6	4
Bürgerentscheid erfolgreich	4	4	3	5	5	2	6
Tatsächlich durchgeführte Bürgerbegehren bzw. –entscheide (incl. Ratsbürgerseide)	50	40	36	23	43	28	20

Auffällig niedrige Wahlbeteiligung bei Bürgerentscheiden

So wie die Absenkung der erforderlichen Zustimmungsqüoren nicht zu einer häufigeren Nutzung direktdemokratischer Verfahren geführt hat, so bleibt auch die Beteiligung der Bürger an den wenigen aus der Bürgerschaft initiierten Bürgerentscheiden sehr niedrig. Dabei ist es auffällig wie selten in der öffentlichen Berichterstattung die Wahlbeteiligung bei Bürgerentscheiden erwähnt wird, während sie bei allgemeinen Wahlen ständiges Thema ist. Gelegentlich fehlt die Information über die Wahlbeteiligung bei Bürgerentscheiden sogar in offiziellen kommunalen Presseerklärungen über das Ergebnis.

In zehn der zwölf nordrhein-westfälischen Bürgerentscheide seit Anfang 2012 blieb die Beteiligung signifikant hinter den Wahlbeteiligungen der letzten Kommunalwahlen zurück, in sechs Fällen sogar um über 20 Prozent. Eine Ausnahme machten nur die beiden kleinen Gemeinden Legden (5.400 Einwohner) und Sassenburg (10.000 Einwohner).

Datum	Ort / Stimmberechtigte	Thema	Beteiligung Bürgerentscheid	Beteiligung Kommunalwahl	Differenz
25.03.2012 <i>Ratsbürgerentscheid</i>	Gladbeck (58.201)	Finanzierung von neuem Straßentunnel (gescheitert)	39,9	52,3	- 12,4
22.04.2012	Mühlheim 134.866	Erhalt Hauptschule (erfolgreich)	20,5	59,8	- 39,3
13.05.2012 <i>Ratsbürgerentscheid</i>	Legden 5.494	Pro Gewerbegebiet (erfolgreich)	64,6	61,4	+ 3,2
19.06.2012	Bedburg-Hau 10.555	Erhalt Hallenbad (erfolgreich)	33,8	59,5	- 25,7
16.09.2012	Ostbevern 8.356	Erhalt Schulstandort (erfolgreich)	38,0	70,7	- 32,7
16.09.2012	Münster 237.727	Umbenennung Schlossplatz in Hindenburgplatz (gescheitert)	40,3	58,2	- 17,9
23.09.2012 <i>Ratsbürgerentscheid</i>	Greven 28.748	Neugestaltung Niederort (gescheitert)	24,0	46,7	- 22,7
28.10.2012	Castrop-Rauxel 61.964	Erhalt Realschule (erfolgreich)	23,9	49,7	- 25,8
18.11.2012	Sassenburg 10.224	Gegen Einkaufszentrum (gescheitert)	54,1	54,8	- 0,9

¹⁶ In acht weiteren Fällen lief die Unterschriftensammlung Ende 2012 noch.

25.11.2012	Dormagen 50.740	Erhalt Römertherme (erfolgreich)	24,4	53,6	- 19,2
6.-12.1.2013	Meerbusch 44.741	Erhalt einer Grundschule (ge- scheitert)	12,9 %	57,6 %	- 44,7 %
3.2.2013	Essen (Stadtbezirk II) 45.252	Gegen Straßenumbenennung (erfolgreich)	30,0 %	56,8 %	- 26,8 %

Die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei den nordrhein-westfälischen Bürgerentscheiden seit Anfang 2012 bei 33,8 Prozent. In den entsprechenden Gemeinden hatte die Wahlbeteiligung bei der jeweils letzten Kommunalwahl bei durchschnittlich 56,7 Prozent gelegen.

Das entspricht übrigens der bundesweiten Statistik bis Ende 2011, aus der sich zwei klare Trends lesen lassen.¹⁷ Erstens ist die Beteiligung an Bürgerentscheiden geringer je größer die Gemeinde ist. Zweitens lag die Beteiligung an den von kommunalen Gremien initiierten Ratsbürgerentscheiden durchgängig signifikant um 5-10 Prozent höher als bei den Bürgerentscheiden, die durch aus der Bürgerschaft initiierte Bürgerbegehren zustande kamen.

Die Bilanz: Geringe Bürgeraktivität für „direkte“ Demokratie

Insgesamt zeigt die Bilanz direktdemokratischer Initiativen auf kommunaler Ebene eine große Zurückhaltung der Bürger gegenüber diesem Entscheidungsverfahren. Entscheidend sind vor allem zwei Befunde:

Seit der Einführung kommunaler Bürgerentscheide kam es in den über 13.000 deutschen Gemeinden im Durchschnitt jährlich nur zu 36 aus der Bürgerschaft initiierten Bürgerentscheiden, d.h. statistisch erhält in einer selbstständigen deutschen Gemeinde eine Bürgerinitiative nur ca. alle 30 Jahre genügend Unterstützung, um einen Bürgerentscheid zu erreichen. Trotz zweimal gesenkter Zustimmungsquoren z. B. in Nordrhein-Westfalen hat sich diese geringe Zahl nicht geändert.

In den Flächenländern erhält jährlich durchschnittlich nur ein Prozent der kommunalen Wahlberechtigten die Möglichkeit an einem Bürgerentscheid teilzunehmen. Davon macht aber nur etwa ein Drittel Gebrauch. Die Beteiligung an Bürgerentscheiden liegt durchschnittlich um ca. 25 Prozent unter der Beteiligung an Kommunalwahlen in der jeweiligen Kommune.

Dabei darf auch nicht übersehen werden, dass niedrige Quoren für Bürgerbegehren und –entscheide ebenso wie die geringe Beteiligung daran die ernste Gefahr mit sich bringen, dass solche Verfahren nicht den Willen einer demokratischen Mehrheit, sondern den einer gut organisierten Minderheit widerspiegeln.

Wer die Debatte um Bürgerbeteiligung eindimensional auf plebiszitäre Elemente verengt, ignoriert die geringe Akzeptanz solcher Verfahren in der Bürgerschaft. Sowohl die insgesamt niedrige Zahl der aus der Bürgerschaft initiierten Bürgerbegehren und deren geringe Unterstützung in der Bevölkerung als auch die niedrige Beteiligung an Bürgerentscheiden zeigen die offenkundige Distanz der Bürger gegenüber solchen „direkt“demokratische Instrumenten.

¹⁷ Vgl. Bürgerbegehrensbericht 2012 hrsg. von Mehr Demokratie e.V. in Kooperation mit der Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung“ der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ der Philipps-Universität Marburg, Berlin/Marburg/Wuppertal 2012