

Dr. Stephan Eisel
An der Vogelweide 11
53229 Bonn
stephan.eisel@gmx.net
(14. Dezember 2012)

Bilanz NRW 2012: Geringes Bürgerinteresse für Bürgerentscheide

Nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung erzwingen erfolgreiche Bürgerbegehren als Unterschriftensammlungen die Befassung mit einem Thema durch den zuständigen Gemeinde- oder Stadtrat bzw. Kreistag. Im Fall der Ablehnung des Bürgerbegehrens im zuständigen Rat muss ein Bürgerentscheid angesetzt werden. Mit einer 2/3-Mehrheit der Rat bzw. Kreistag einen sog. „Ratsbürgerentscheid“ herbeiführen. Bürgerentscheide finden wie Wahlen statt und treffen verbindliche Entscheidungen.

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

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 mehrfach. 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. Zugleich wurden auch die Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren weiter geöffnet.

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. 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.

Ein Bürgerbegehren ist in Nordrhein-Westfalen schon erfolgreich, wenn es von einem relativ geringen Prozentsatz der Stimmberechtigten in der jeweiligen Kommune unterstützt wird. Es gilt seit 2012 eine Staffelung von 3 Prozent der Stimmberechtigten bei Städten oder Landkreisen über 500.000 Einwohner bis hin zu 10 Prozent der Stimmberechtigten in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Derart niedrige Quoren gelten ansonsten nur in Berlin, Hamburg und Hessen.

Im westfälischen Städtchen Neuenkirchen (13.000 Einwohner) können also 990 stimmberechtigte Bürger durch ein Bürgerbegehren (9 Prozent) erzwingen, dass sich der Stadtrat mit einem bestimmten Thema befasst, in Bonn (320.00 Einwohner) sind es 9.665 Bürger (4 Prozent). Fristen gelten für das Erreichen der notwendigen Unterschriftenzahl nur wenn sie sich gegen bereits gefasste Ratsbeschlüsse richten (sechs Wochen). Entspricht der Rat einem Bürgerbegehren nicht, muss innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid als Befragung aller kommunalwahlberechtigten Bürger angesetzt werden.

Auch für Bürgerentscheide hat Nordrhein-Westfalen ab 2012 das notwendige Zustimmungsquorum auf ein besonders niedriges Niveau abgesenkt, das vergleichbar nur in Bayern, Berlin und Thüringen gilt. Seitdem sind Bürgerentscheide in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern schon bei ei-

ner Zustimmung von 10 Prozent der Stimmberechtigten erfolgreich und 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. 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).

Aber die Absenkung der Quoren hat in Nordrhein-Westfalen nicht dazu geführt, dass Bürgerbegehren und -entscheide größere Akzeptanz bei den Bürgern gefunden hätten: Trotz der sehr niedrigen notwendigen Zustimmungsquoren schafften 2012 nur 7 der in Nordrhein-Westfalen angemeldeten 41 Bürgerbegehren die Voraussetzungen für einen Bürgerentscheid. Dazu kamen drei „Ratsbürgerentscheide“, die nicht von Bürgern, sondern von kommunalen Gremien initiiert wurden.

Vor allem aber blieb in acht der zehn nordrhein-westfälischen Bürgerentscheide 2012 die Beteiligung signifikant hinter den Wahlbeteiligungen der letzten Kommunalwahlen zurück, in fünf 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
25.11.2012	Dormagen 50.740	Erhalt Römertherme (erfolgreich)	24,4	53,6	- 19,2

Die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei den nordrhein-westfälischen Bürgerentscheiden im Jahr 2012 bei 36,5 Prozent. In den entsprechenden Gemeinden hatte die Wahlbeteiligung bei der letzten Kommunalwahl bei durchschnittlich 56,6 Prozent gelegen.

Sowohl die niedrige Zahl der initiierten Bürgerbegehren als auch die niedrige Beteiligung an Bürgerentscheiden deuten darauf hin, dass „direkt“demokratische Instrumente offenbar nicht zu den Teilnehmungsverfahren gehören, die von den Bürgern bevorzugt werden. Die Distanz der Bürger gegenüber Bürgerbegehren und -entscheiden hat sich durch die deutliche Absenkung der notwendigen Quoren geändert.

Dabei sind angemessene Quoren bei solchen Verfahren von zentraler Bedeutung, weil ansonsten die ernste Gefahr besteht, dass sie nicht den Willen einer demokratischen Mehrheit, sondern den einer gut organisierten Minderheit widerspiegeln. Es kann durchaus bezweifelt werden, ob die neuen Quoren in Nordrhein-Westfalen diesem Maßstab entsprechen.