

Dr. Stephan Eisel
An der Vogelweide 11
53229 Bonn
stephan.eisel@gmx.net
(27. April 2017)

Bonner Experiment mit ausschließlicher Briefwahl

Plebiszit-Beteiligung bleibt signifikant unter Wahlbeteiligung

Im April 2017 fand zum ersten Mal ein Bürgerentscheid in der Bundesstadt Bonn statt. Dies verdient besondere Aufmerksamkeit, weil dabei erstmals in einer größeren Stadt das Verfahren einer ausschließlichen Briefwahl praktiziert wurde. Das heißt, alle Wahlberechtigten erhielten ihren Stimmzettel zugesandt und konnten ihn innerhalb von drei Wochen zurückschicken. Die Urnenwahl an einem bestimmten Tag entfiel.

Mit diesem Verfahren ging Bonn über das übliche Briefwahlverfahren hinaus, bei dem den Wahlberechtigten eine Wahlbenachrichtigung zugesandt wird, aufgrund derer sie Briefwahlunterlagen anfordern und erst nach deren Erhalt in einem zweiten Schritt die Briefwahl vornehmen können.

Die Ergebnisse des Bonner Experiments zeigen allerdings, dass auch mit einer ausschließlichen Briefwahl die grundlegenden Probleme plebiszitärer Verfahren nicht behoben werden:

1) Plebiszitäre Beteiligung bleibt deutlich unter Wahlbeteiligung

Mit dem in Bonn praktizierten Verfahren einer ausschließlichen Briefwahl wurde zwar eine für kommunale Bürgerentscheide leicht überdurchschnittliche Beteiligung von 39,3 Prozent erreicht. Die Beteiligung an plebiszitären Verfahren liegt ansonsten im Bundesdurchschnitt bei etwa einem Drittel der Wahlberechtigten. Den Spitzenwert in Nordrhein-Westfalen erreichte 2012 Münster bei einem Bürgerentscheid mit einer Beteiligung von 40,3 Prozent.

Vor allem blieb trotz der direkten Zusendung des Stimmzettels an jeden Wahlberechtigten die Beteiligung beim Bonner Bürgerentscheid deutlich unter der Wahlbeteiligung der letzten Kommunalwahlen (2014), die bei 56,8 Prozent gelegen hatte. Dieser signifikante Beteiligungsunterschied von 17,5 Prozent liegt nur geringfügig unter den in der Regel 20-25 Prozent, mit denen die Beteiligung an plebiszitären Verfahren hinter der Wahlbeteiligung auf der jeweiligen Ebene zurückbleibt.

Die Beteiligungszurückhaltung im Vergleich zu Wahlen gilt nicht nur für Plebiszite in Sachfragen, sondern auch für plebiszitäre Personalentscheidungen, wie z. B. Direktwahlen von Oberbürgermeistern. Durchschnittlich liegt die Beteiligung hier bei etwa 35 Prozent. In keiner deutschen Großstadt mit mehr als 100.000 Einwohnern amtiert ein Oberbürgermeister aufgrund einer Wahl, an der sich mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten beteiligt hat, wenn diese Wahl nicht mit

einer allgemeinen Wahl wie der Rats-, Landtags-, Bundestags- oder Europawahl zusammengefallen ist. 19 von 73 Oberbürgermeistern in deutschen Großstädten amtieren sogar aufgrund von Wahlen, an denen weniger als ein Drittel der Wahlberechtigten teilgenommen hat. Bonn ist eine von nur sechs Städten mit über 100.000 Einwohnern, in denen die Beteiligung an OB-Direktwahlen, die nicht mit anderen Wahlen zusammenfielen, über 45 Prozent lag. Insofern überrascht es nicht, dass die Beteiligung am Bonner Bürgerentscheid fast an die Beteiligung an der letzten OB-Wahl (45,1 Prozent 2015) heranreicht.

Auffällig ist beim Bonner Bürgerentscheid, dass trotz der direkten Zusendung der Stimmzettel ein erheblicher Beteiligungsunterschied in einzelnen kommunalen Wahlbezirken der Stadt zu verzeichnen ist, der von 24,6 Prozent bis 53,8 Prozent reichte. Allerdings gab es eine solche Beteiligungsspreizung auch bei den zurückliegenden Ratswahlen (36 Prozent bis 69 Prozent), wobei die Wahlbezirke mit der jeweils geringsten Beteiligung identisch sind. Die direkte Zusendung der Stimmzettel hat daran nicht geändert.

Eine Besonderheit ist allerdings, dass im Unterschied zur Kommunalwahl beim Bürgerentscheid die Beteiligung in einem der vier Stadtbezirke - nämlich in Bad Godesberg -deutlich abwich und um über zehn Prozent höher lag. Ein solcher Unterschied war bei allgemeinen Wahlen in Bonn nicht festzustellen und ist offenkundig auf die Fragestellung des Bürgerentscheids zurückzuführen.

2) Abstimmungsfrage unterschied sich vom Abstimmungsgegenstand

Auf dem Stimmzettel des Bonner Bürgerentscheids stand die Frage: "Soll das Kurfürstenbad erhalten, wieder nutzbar gemacht und saniert werden?" Sie betraf ein Stadtteilbad in Bad Godesberg, das schon seit einigen Monaten geschlossen war und für dessen Erhalt ein erfolgreiches Bürgerbegehren durchgeführt worden war, das wiederum den Bürgerentscheid ausgelöst hatte. Damit war auch die Fragestellung im Bürgerentscheid vorgegeben.

Trotz dieser im Wortlaut rein stadtteilbezogenen Frage ging es bei dem Bürgerentscheid im Kern um die grundsätzliche die gesamte Stadt betreffende Frage, ob dem Bau eines neuen Schwimmbades der Vorzug vor der Sanierung alter Hallenbäder gegeben werden sollte. Diese Alternative fand sich zwar nicht auf dem Stimmzettel, wurde aber von der Bürgerinitiative "Kurfürstenbad bleibt!" sowie allen Ratsfraktionen und dem Oberbürgermeister in einem offiziellen städtischen "Abstimmungsheft" mit jeweiligen "Stimmempfehlungen" in den Mittelpunkt gestellt. Dieses "Abstimmungsheft" war (aus Kostengründen) jedoch nicht mit dem Stimmzettel versandt, sondern nur zur Abholung angeboten worden. Nach städtischen Angaben machten davon weit weniger als 2.000 Wahlberechtigte Gebrauch.

Wer die mediale Diskussion verfolgte, das „Abstimmungsheft“ oder Werbeschriften der verschiedenen Akteure gelesen hatte, befand sich auf einem anderen Informationsstand als derjenige, der nur die Frage auf dem zugesandten Stimmzettel beantwortete.

Die direkte Zusendung der Stimmzettel behob insofern nicht ein entscheidendes Grundproblem plebiszitärer Verfahren: Oft verbirgt sich hinter der Frage auf dem Stimmzettel eine viel weitergehendere Entscheidungsalternative mit Entscheidungsfolgen, die sich aus der gestellten Abstimmungsfrage nicht erschließen. Dies hat auch mit der Notwendigkeit zu tun, mit der Formulierung der Fragestellung oft unzulässig vereinfachende JA/NEIN-Antwort zu ermöglichen. In jedem Fall hat die Formulierung der Abstimmungsfrage Einfluss auf das Ergebnis der Abstimmung.

Beim Bonner Bürgerentscheid weisen sowohl die signifikant unterschiedliche Abstimmungsbeteiligung in den Stadtbezirken als auch die örtlich sehr unterschiedlichen Abstimmungsergebnisse darauf hin, dass viele Wahlberechtigte ein unterschiedliches Abstimmungsverständnis hatten. Gesamtstädtisch wurde mit 51,6 Prozent NEIN-Stimmen und 48,3 Prozent JA-Stimmen die Sanierung des Godesberger Kurfürstenbades knapp abgelehnt - besonders deutlich in den Ortsteilen, wo das neue Schwimmbad gebaut werden soll. Im Stadtbezirk Bad Godesberg votierten hingegen 67,5 Prozent für die Sanierung. Das galt auch für einen Ortsteil im Bonner Norden, wo die Sanierung eines anderen Hallenbades umstritten ist.

Schon mit der Bekanntgabe des Ergebnisses begann folgerichtig der Streit um dessen Interpretation. Es entsprach jedenfalls nicht der auf dem Stimmzettel gestellten Frage und wurde deshalb zu Recht kritisiert, dass die Stadt Bonn dieses Ergebnis in ihrer offiziellen Mitteilung unter der Überschrift "51,64 Prozent stimmten für ein neues Schwimmbad" gab.

3) Quorum als Legitimationsproblem

Der Bonner Bürgerentscheid hatte insofern ein untypisches Ergebnis, als er nicht dem bundesweit dominierenden Trend entsprach, dass plebiszitäre Verfahren den status quo bevorzugen und Veränderungen erschweren. Im vorliegenden Fall war - wenn auch knapp - die Ratsentscheidung einer Schwimmbadschließung im Bürgerentscheid bestätigt worden. Allerdings steht dieses Ergebnis nicht im Zusammenhang mit dem erstmals angewandten Verfahren einer ausschließlichen Briefwahl. Dieses Verfahren behebt nicht das grundsätzliche Problem, dass plebiszitären Verfahren mit deutlich geringerer Beteiligung Entscheidungen der durch eine wesentlich höhere Wahlbeteiligung legitimierten Parlamente aushebeln können.

1994 verlangte das Gesetz in NRW 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 Einwohnern auf 10 Prozent reduziert. Der Lobbyverband „Mehr Demokratie“ hat nach dem Bonner Bürgerentscheid sogar ausdrücklich die Abschaffung jeglicher Quoren gefordert. Da dies zur Folge hätte, dass plebiszitäre Minderheiten regelmäßig die Mehrheit der Wahlbürger überstimmen können, kann dann allerdings nicht von mehr, sondern nur noch von weniger Demokratie die Rede sein.

Dies könnte vermieden werden, wenn sich die Beteiligungsanforderungen bei Plebisziten an der jeweiligen Wahlbeteiligung orientieren. Als Beteiligungsquorum für den Erfolg eines Bürger- oder Volksentscheids sollte also die Beteiligung an der letzten entsprechenden Wahl in der jeweiligen Gebietskörperschaft gelten. Ein solches Quorum würde sicherstellen, dass die Ergebnisse von Bürger- bzw. Volksentscheiden - unabhängig von anderen grundsätzlichen Problemen plebiszitärer Verfahren - zumindest im Blick auf die Beteiligung die gleiche Legitimationsgrundlage wie die Entscheidungen gewählter Parlamente haben.

Wer Bürgerbeteiligung ernst nimmt, darf jedenfalls nicht ignorieren, dass viele Bürger eine deutliche Distanz gegenüber plebiszitären Verfahren zeigen. Das wird nicht nur am Beteiligungsdefizit gegenüber deutlich: Vor einiger Zeit hatte Bertelsmann-Stiftung ermittelt, 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. Das Bonner Experiment einer ausschließlichen Briefwahl kann dieses Legitimationsproblem plebiszitärer Verfahren nicht befriedigend beantworten.