

**Dr. Stephan Eisel**  
An der Vogelweide 11  
53229 Bonn  
[stephan.eisel@gmx.net](mailto:stephan.eisel@gmx.net)  
(27. Januar 2014)

## Die Plebiszitfalle am Beispiel Essen

Wie plebiszitäre Minderheiten die Mehrheit der Wahlbürger überstimmen

Am 19. Januar 2014 fand in Essen ein Bürgerentscheid über eine zentrale Zukunftsfrage der Ruhrgebietsmetropole statt: „Sind Sie dafür, dass der Beschluss des Rates der Stadt Essen vom 17.7.2013 über den Neubau der Messe für 123 Mio. Euro aufgehoben wird und die Messe-Aufsichtsratsmitglieder verpflichtet werden, die Neubauplanung abzulehnen?“

Von den 456.889 abstimmungsberechtigten Essener Bürgern nahmen nur 28,8 %, d.h. 131.489 Bürger an der Abstimmung teil. Das waren 20 % weniger als bei der letzten Kommunalwahl. 66.066 JA-Stimmen (50,4 %), standen 65.104 NEIN-Stimmen (49,6 %) gegenüber. Nur 962 Stimmen gaben den Ausschlag für die Ablehnung des Neubauprojektes.

An den letzten Essener Ratswahlen am 30.08.2009 hatten 47,3 % der Bürger teilgenommen. Der jetzt in einem Bürgerentscheid mit 66.066 Stimmen aufgehobene Ratsbeschluss war zuvor im Rat von CDU, SPD, FDP und dem Essener Bürger Bündnis gefasst worden, die in der Kommunalwahl 2009 insgesamt 169.595 Stimmen auf sich vereinigt hatten.<sup>1</sup> Das sind fast dreimal so viele Wähler als die ablehnenden Stimmen beim Bürgerentscheid.

Noch bis 2012 wäre der Essener Bürgerentscheid erfolglos gewesen, denn bis dahin mussten 20 % der stimmberechtigten Bürger einem Vorschlag zustimmen, damit er im Bürgerentscheid wirksam werden konnte. Seit 2012 gilt aber in Städten über 100.000 Einwohnern ein Zustimmungsquorum von nur noch 10 %. Als Motiv für diese Quorenabsenkung wurde von der damaligen Landtagsmehrheit aus SPD, Grünen und Linke ausdrücklich angeführt, man wolle Bürgerentscheide leichter zum Erfolg verhelfen.<sup>2</sup> Bewusst wird damit aber in Kauf genommen, dass plebiszitäre Minderheiten die Mehrheit der Wähler überstimmen können.

Ausgelöst wurde dieser Mechanismus durch die Enttäuschung der Anhänger plebiszitärer Entscheidungsverfahren über die geringe Anzahl von Bürgerentscheiden seit deren Einführung in NRW 1994. In den 426 eigenständigen kommunalen Gebietskörperschaften (396 selbstständige Städte und Gemeinden und 30 Landkreise) waren in zwanzig Jahren weniger als 200 Bürgerentscheide zustande gekommen. Dieses Ärgernis sollte beseitigt werden.

In der Annahme, dieses sehr geringe Interesse der Bürger an solchen Verfahren liege an zu strengen Regeln, 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 % der stimmberechtigten Bürger. Im Jahr 2000 wurde diese Quote auf 20 % und ab 2012 für Städte über 100.000 Einwohner auf 10 % und Städte über 50.000 Einwohner auf 15 % reduziert.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Zu den aufgeführten Ergebnissen vgl. [http://www.essen.de/rathaus/aemter/ordner\\_12/wahlen/buergerbegehren\\_buergerentscheid/buergerentscheid\\_2014\\_ergebnis.de.html](http://www.essen.de/rathaus/aemter/ordner_12/wahlen/buergerbegehren_buergerentscheid/buergerentscheid_2014_ergebnis.de.html) (Bürgerentscheid) und Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalwahlen 2009, Heft 3, Seite 21 sowie Frankfurter Allgemeine Zeitung 21. Januar 2014)

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> 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

Zugleich wurden auch die formalen Voraussetzungen für die Einleitung eines Bürgerbegehrens weiter gesenkt. Ein Bürgerbegehren kann nach der nordrhein-westfälische Gemeindeordnung von jedem einzelnen in der jeweiligen Kommune stimmberechtigten Bürger in Gang gesetzt werden, ohne auch nur ein Mindestmaß an Unterstützung nachweisen zu müssen. Schon der so gestellte Antrag eines Einzelnen verpflichtet die kommunale Verwaltung „schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbunden Kosten“ zu erstellen.<sup>4</sup> Diesen Verwaltungsaufwand kann also jeder verursachen, der sich formal auf das Verfahren „Bürgerbegehren“ beruft und zwar gänzlich unabhängig von Erfolgsaussichten und Seriosität.

Einmal eingereicht ist in NRW ein Bürgerbegehren bereits erfolgreich, wenn es von nur von wenigen Stimmberechtigten unterstützt wird.<sup>5</sup> Es gilt eine Staffelung von 3 % der Stimmberechtigten bei Städten oder Landkreisen über 500.000 Einwohner bis zu 10 % in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern. Fristen gelten bei Bürgerbegehren für das Erreichen der notwendigen Unterschriftenzahl nicht, es sei denn sie richten sich gegen bereits gefasste Ratsbeschlüsse (sechs Wochen).

Sowohl die voraussetzungslose Einleitung des Verfahrens eines Bürgerbegehrens als auch der Wegfall jeder Frist für den Nachweis eines Mindestmaßes an Unterstützung in der Bevölkerung öffnen der Willkür Tür und Tor. Entspricht der Rat einem Bürgerbegehren nicht, muss innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid als Befragung aller kommunalwahlberechtigten Bürger angesetzt werden.

Unabhängig von anderen Einwänden gegen plebiszitäre Entscheidungsverfahren – so bestimmt das Ergebnis der Abstimmung meist, wer die Frage formuliert - führt die Absenkung von Quoren bei Volks- und Bürgerentscheiden erkennbar nicht zu mehr, sondern zu weniger Demokratie. Plebiszitäre Minderheiten können die Mehrheit der Wahlbürger überstimmen.

Dies könnte nur vermieden werden, wenn sich die Beteiligungsanforderungen bei Plebisziten an der jeweiligen Wahlbeteiligung und den Regeln für Wahlen:

- Zur Einleitung eines Bürgerbegehrens sollte die Zahl der Antragssteller verlangt werden, die zur Einreichung eines Wahlvorschlags erforderlich ist.
- Als Quorum für den Erfolg eines Bürgerbegehrens durch Unterschriftensammlung könnte man sich ein Drittel der abgegeben Stimmen bei der letzten Wahl innerhalb von drei Monaten vorstellen.
- Als Beteiligungsquorum für den Erfolg eines Bürgerentscheids sollte die Beteiligung an der letzten entsprechenden Wahl in der betroffenen Gebietskörperschaft gelten.

Solche Quoren würden sicherstellen, dass die Ergebnisse plebiszitärer Verfahren die gleiche Legitimationsgrundlage wie die Entscheidungen gewählter Parlamente haben. Es ist aufschlussreich, dass sich die Befürworter der von als überlegen betrachteten „direkten“ Demokratie vehement dagegen wehren, die Beteiligung der Bürger an Wahlen als Legitimationsmaßstab anzuerkennen. Es stört sie nicht, plebiszitäre Minderheiten die Mehrheit der Wahlbürger überstimmen. Damit führen sog. „direktdemokratischer“ Verfahren fast regelmäßig nicht zu mehr, sondern zu weniger Demokratie.

---

<sup>4</sup> Vgl. § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung in der geänderten Fassung vom 13.12.2011

<sup>5</sup> Bezugsgröße der gesetzlichen Zustimmungsquoren sind die jeweils bei der Kommunalwahl stimmberechtigten Bürger, in Nordrhein-Westfalen also die über 16Jährigen 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.