



**Mehr Demokratie**

**Bürgerbegehren und Bürgerentscheid  
Themen, Hürden und Akteure am  
Beispiel NRW**

**Dr. Andreas Kost - Politikwissenschaftler**

**Tagung**

**Bürgermacht vor Ort –  
Demokratie in den Kommunen**

**2. – 4. Juli 2004  
Schloss Buchenau  
Eiterfeld/Hessen**

# **Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Themen, Hürden und Akteure am Beispiel NRW**

***Dr. Andreas Kost***

## **1. Einleitung**

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bilden das Kernstück unmittelbarer Demokratie in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung und sind in den Bestimmungen des § 26 GO (analog § 23 KrO beim Kreis) enthalten. Alle wahlberechtigten Bürger können *beantragen*, dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst *entscheiden*. Der Antrag als solcher ist das *Bürgerbegehren*.

In Nordrhein-Westfalen wurden beispielsweise seit Einführung dieses Partizipationsinstruments (Oktober 1994) bis Herbst 2003 313 Bürgerbegehren eingereicht. Nicht einmal ein Zehntel der Gemeinden und Städte in Nordrhein-Westfalen sind jedoch innerhalb eines Jahres mit einem offiziellen Bürgerbegehren in Berührung gekommen. Außerdem wurden knapp 30% dieser Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Die tatsächliche Anzahl von Bürgerentscheiden aufgrund von Bürgerbegehren lag in NRW für den identischen Zeitraum bei 92. Diese fallende Tendenz im Vergleich zu den Bürgerbegehren ergibt bei den Bürgerentscheiden eine Auslastungsquote für alle Kommunen (= 396) von 3% pro Jahr. Mit anderen Worten: Durchschnittlich knapp 3% der Kommunen haben in Nordrhein-Westfalen bisher pro Jahr einen Bürgerentscheid durchgeführt. Etwas unter 40% der Bürgerentscheide waren dabei in Nordrhein-Westfalen im Sinne der Bürgerbegehren erfolgreich. Ihr Ziel verfehlten allerdings ein Viertel der Entscheide in NRW schon deswegen, weil die Mehrheit nicht mindestens 20% (bis März 2000 25%) der Abstimmungsberechtigten ausmachte. Wie eine empirische Untersuchung zeigte,<sup>1</sup> ist das Abstimmungsquorum bzw. die zur Wahl eines Sachverhaltes erforderliche Zahl von Wählern, neben dem Themen-Negativkatalog und dem Zwang eines Vorschlags zur Kostendeckung, eine beachtliche „institutionelle Hürde“ bei der Realisierung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids.

## **2. Die Themen**

Die konkreten Formen der Institutionalisierung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid machen deutlich, dass sie nur eine Ergänzung der repräsentativen Verfassungsnormen darstellen und die kommunale Ebene nicht durch plebiszitäre Entscheidungen regiert werden kann. Die verschiedenen und recht vielfältigen Zulässigkeitsvoraussetzungen

---

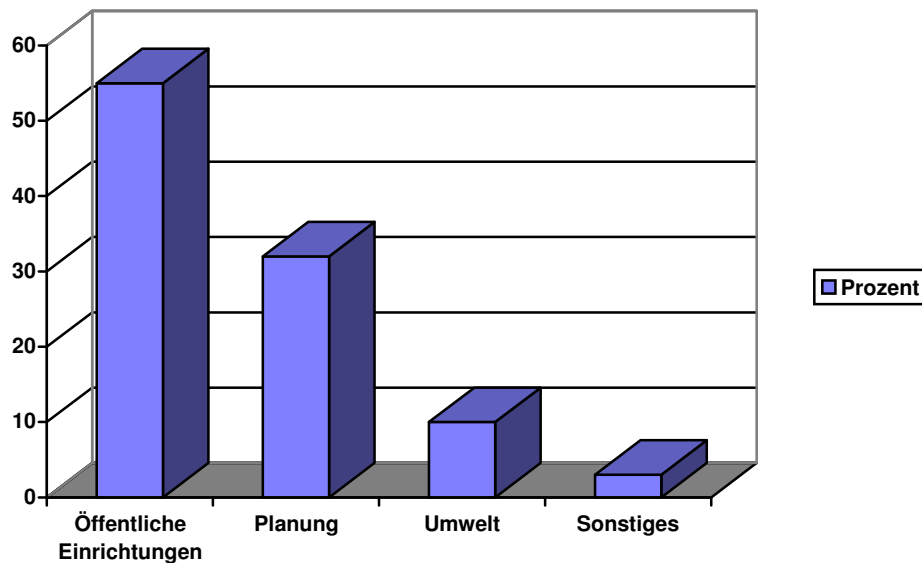
<sup>1</sup> Kost, Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW, Schwalbach/Ts. 2002

machen das Partizipationsinstrument zu einem Ausnahmeverfahren, wie der Forschungsstand in Nordrhein-Westfalen und in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt bisher aussagt.

Der lange Negativkatalog von Themen in § 26 Abs. 5 GO, der bestimmte Bürgerentscheide ausschließt bzw. Entscheidungen ausdrücklich dem Rat vorbehält, führt in Nordrhein-Westfalen zur Verdichtung von zur Abstimmung stehenden Sachbereichen. Ein inhaltlicher Schwerpunkt bei der Einbringung von Bürgerbegehren liegt z.B. in der Thematisierung von öffentlichen Einrichtungen, und zwar etwas über 40%. Hierbei überwiegen in erster Linie Begehren über Schulen und Schwimmbäder. Einen weiteren, nicht unerheblichen Anteil, nehmen Verkehrsfragen ein (ca. 30%). Immerhin noch gut 15% der Bürgerbegehren thematisieren verschiedene Bauvorhaben in der Kommune. Der Rest verteilt sich auf wenige spezifische kommunale Umwelt- und Wirtschaftsthemen. Damit wird der Ausnahmecharakter der (begrenzten) Themenbereiche für Bürgerbegehren deutlich.

Dieser Trend setzt sich auch bei den tatsächlich realisierten Bürgerentscheiden fort, nachdem einige eingeleitete Bürgerbegehren an bestimmten Zulässigkeitsvoraussetzungen gescheitert waren. Zur Abstimmung kamen damit thematische Sachbereiche, die sich primär auf öffentliche Einrichtungen in einer Gemeinde bezogen. Über die Hälfte der Bürgerentscheide bezog sich bspw. auf Schul- und Schwimmbadthemen oder beschäftigte sich mit dem Rathaus einer jeweiligen Kommune. Gut ein Drittel der Entscheide hatte im weiteren Sinne Planungsthemen (vor allem Verkehrsfragen, aber auch Hotel- und Bürobauten) zum Inhalt. Der Anteil von Umweltthemen machte gerade 10% aus. Die Bürger nutzen jedenfalls diese Beteiligungsmöglichkeiten, auch wenn insgesamt das thematische Profil deutlich beschränkt bleibt. Erschwerend kommt allerdings hinzu, dass neben dem ex ante formulierten Themennegativkatalog durch die Kommunalaufsicht formale Zulässigkeitsvoraussetzungen eingefordert werden.

## Diagramm 1: Sachbereiche von Bürgerentscheiden



### 3. Die Hürden

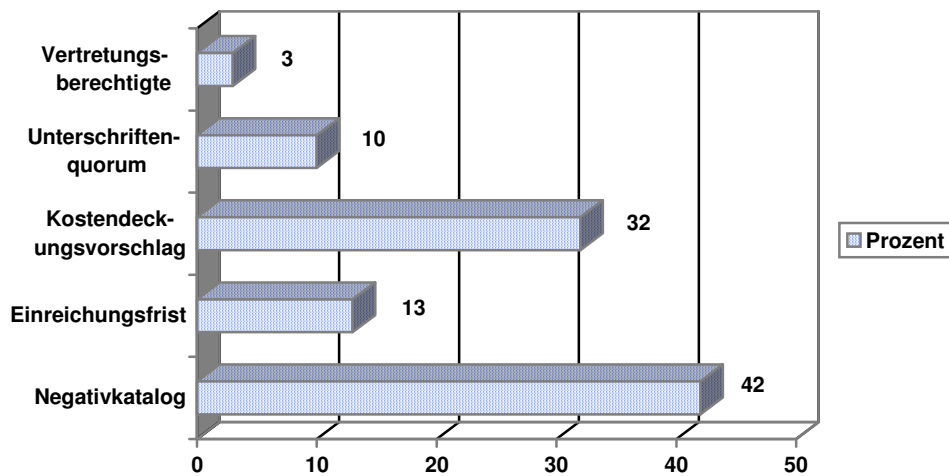
Die formalen bzw. rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen spielen bei der Einbringung eines Bürgerbegehrens in Nordrhein-Westfalen durchaus eine gewichtige Rolle. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Bürgerbegehren scheitert nämlich schon während der Antragsphase. Mehrere Rechtsstreitigkeiten waren daher die Folge, wenn die Antragsteller eines Begehrens und die über die Zulässigkeit befindenden Räte unterschiedlicher Auffassung gewesen sind. So kommt in NRW folgendes Ergebnis zustande:

**Tabelle 1: (Rechtliche) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens**

	Zulässig	Unzulässig	Zurückgezogen
Bürgerbegehren	63%	31%	6%

Damit sind immerhin noch knapp ein Drittel der Bürgerbegehren durch die zuständige Kommunalaufsicht als unzulässig erklärt worden. Insgesamt ist nicht auszuschließen, dass auch mangelnde Erfahrungen mit dem Partizipationsinstrument Bürgerbegehren noch eine relativ hohe Unzulässigkeitsquote begünstigen. Die Begründungen für die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens verteilen sich dabei recht unterschiedlich und bieten erste Aufschlüsse über die ausschließende Gewichtung dieser „institutionellen Hürden“. Aufgeschlüsselt nach Prozentzahlen ergibt sich folgendes Bild:

## Diagramm 2: Nicht erbrachte Zulässigkeitsvoraussetzungen (= 100% von unzulässigen Bürgerbegehren)



Als ziemlich gravierend haben sich Verstöße gegen den Negativkatalog in § 26 Abs. 5 herausgestellt. Dabei haben sich die umfassend aufgeführten Unzulässigkeitsmerkmale als das größte Hindernis bei der korrekten Einbringung eines Bürgerbegehrens erwiesen. So konnten aus verschiedenen Gründen, wie der fehlenden Zuständigkeit der kommunalen Ebene, dem Verstoß gegen die Bauleitplanung oder die kommunale Abgabenhöhe Bürgerbegehren zurückgewiesen werden. Viele Sachbereiche, die den Bürger sicher interessieren und ihn auch unmittelbar betreffen, sind seiner Zuständigkeit entzogen. Einige Rechtsstreitigkeiten zeugen davon, dass juristische Fragen noch zu klären sind und eindeutiger Inhaltsbestimmungen sinnvoll erscheinen. So wurde Kritik bei einigen Befragten laut, die juristische Konkretisierungen anmahnten (z.B. gesetzliche Integration der Briefwahl oder klarere Bestimmungen zu Schulfragen - siehe Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Münster über Gesamtschulen). Ein weitere Alternative wäre natürlich die inhaltliche Einschränkung des Negativkatalogs.

Auch das Fehlen eines ausreichenden Kostendeckungsvorschlages spielt eine nicht unwesentliche Rolle bei der Zurückweisung von Bürgerbegehren, wie ein Blick auf Diagramm 2 verrät. Gerade bei dem Erhalt von Schwimmbädern verlangte die Kommunalaufsicht schlüssige Finanzierungskonzepte, die nicht immer erbracht wurden. Der Gesetzgeber hatte aber in der Programmgestaltungsphase Sorge dafür getragen, dass die geforderten Deckungsvorschläge nicht zu detailliert sein brauchen, um ein Begehren von vornherein zu unterbinden. Als relativ unbedeutend für die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens hat sich die Überschreitung der Einreichungsfrist, die Nichterreicherung des Unterschriftenquorums und vor allem die fehlende Benennung vertretungsberechtigter Personen erwiesen. Nur vereinzelt traten diese Formfehler auf. Eine größere Hürde wird für die Antragsteller auch zukünftig eher die Bewältigung des Negativkatalogs und der

Kostendeckungsvorschläge sein. Diese beiden Elemente haben sich bisher als die restriktivsten Faktoren bei den formalen Unzulässigkeitsmerkmalen erwiesen.

In Baden-Württemberg scheiterten im Zeitraum von 1976 bis 1992 fast ein Drittel der Bürgerentscheide an der Hürde des 30%-Abstimmungsquorums. Ähnlich wie in Baden-Württemberg waren auch in Nordrhein-Westfalen seit Einführung dieses Partizipationsinstruments gut ein Viertel der Bürgerentscheide am 25%- bzw. ab März 2000 20%-Abstimmungsquorum (§ 26 Abs. 7 GO) gescheitert. So war das Quorum, neben dem Negativkatalog und dem Kostendeckungsvorschlag, eine nicht zu unterschätzende „institutionelle Hürde“ bei der Realisierung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids.

#### **4. Die Akteure**

Für die Initiatoren bzw. auch die Unterstützer eines Bürgerbegehrens kann ein erfolgreicher Bürgerentscheid davon abhängen, ob ein funktio- nierender Kommunikations- und Organisationsprozess vorausgesetzt werden kann, d.h. je stärker sich ein organisierter Akteur (z.B. Partei oder Verband) für einen Sachverhalt in einem Bürgerbegehren engagiert, desto größer sind die Chancen für eine erfolgreiche Durchsetzung. Offizielle Akteure mit Organisations- und Interessencharakter spielen daher in vielfältiger Weise bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eine wichtige Rolle. Im Zuge der Informationsgewinnung und Ent- scheidungsfindung über entsprechende Sachvoten kommt der *Lokalpresse* eine besondere Bedeutung zu. Meist erscheinen vor Ort ein oder zwei, selten mehr örtliche Tageszeitungen, die das Meinungsbild der Bürger prägen bzw. beeinflussen können. Eine weitgehend objektive Berichterstattung der lokalen Themen ist zwar die Regel, verhindert jedoch nicht Partei- wie auch Einflussnahmen. Die Auswirkungen der lokalen Berichterstattungen auf die Leserschaft lassen sich zwar nicht genau bestimmen, bieten aber wegen der räumlichen Nähe und der Tagesaktualität ein gewisses Einflusspotenzial.<sup>2</sup> Untersuchungen aus Baden-Württemberg (*Ardelt/Seeger 1977*) ergaben sogar, dass durch die Positionen der Lokalpresse die Erfolge von Bürgerbegehren determiniert werden. In NRW ist aber nach dem bisherigen Stand der Fakten nicht zu erkennen, dass die Positionen der Lokalpresse die Entscheidungsfindung über zur Abstimmung stehenden Sachvoten wirklich determinieren. Hervorzuheben ist vielmehr das überwiegende Bemühen um eine neutrale Berichterstattung, die den Aspekt der Informationsgewinnung in den Mittelpunkt rückt.

Auf der Basis der empirischen Untersuchung (*Kost 2002*) und auch nach Durchsicht von 186 Zeitungsartikeln nahm die Lokalpresse zu den

---

<sup>2</sup> Die Thematisierungsforschung (*agenda setting research*) geht bspw. von der Hypothese aus, dass die Massenmedien die Bürger in einer demokratischen Gesellschaft nicht dazu zwingen können, was sie denken sollen, dass die Medien (auch Tageszeitungen) aber Einfluss darauf nehmen, worüber die Bürger nachdenken.

Bürgerbegehren folgendermaßen Stellung: In fast 60% der Fälle berichtete die Lokalpresse weder positiv noch negativ über die Bürgerbegehren bzw. nahm eine neutrale Haltung ihnen gegenüber ein. Immerhin knapp ein Drittel der Berichterstattungen befürworteten das jeweilig thematisierte Bürgerbegehren und nur ca. 9% der Berichte waren ablehnend verfasst. Das zeigt, neben der dominierenden objektiven Haltung der Lokalredaktionen, zumindest ansatzweise eine partizipationsfreundliche Grundeinstellung der Presse.

Der Mitwirkung der *Parteien* an der politischen Willensbildung des Volkes vor Ort kommt ebenfalls eine große Bedeutung zu.<sup>3</sup> Die originären Parteimitglieder nehmen, bis auf wenige Ausnahmen, faktisch ausschließlich Einfluss auf politische Entscheidungen der Parteien im kommunalen Umfeld. Auch in Nordrhein-Westfalen zeigte sich, dass die Parteimitglieder/Parteien das Bürgerbegehren für sich entdeckt hatten bzw. diese Form der direkten Bürgerbeteiligung initiierten und unterstützten. Ferner war zu beobachten, dass Ratsfraktionen, die sich in der Minderheit befinden und von der Mehrheit überstimmt werden, das Partizipationsinstrument Bürgerbegehren verwendeten, um schließlich ihre politischen Ziele „auf Umwegen“ durchzusetzen. Die Haltungen der Parteien variierten, je nach thematischer Ausrichtung eines Bürgerbegehrens sowie den kommunalen Koalitionskonstellationen, zwischen Zustimmung, Ablehnung und Neutralität. Durch ihre (zumeist funktionierenden) Organisationsstrukturen, die sie gegenüber Einzelpersonen begünstigen, konnten sie auch existierendes Konfliktpotential reduzieren und den Ausgang des Bürgerbegehrens ihren Interessen entsprechend beeinflussen.<sup>4</sup>

Auch das Verhalten der *Gemeindeverwaltung* gegenüber Bürgerbegehren ist von nicht zu unterschätzender Relevanz,<sup>5</sup> je nachdem, welche Verwaltungsobliegenheiten berührt werden bzw. wer die Initiatoren sind. So ließ sich folgendes Verhalten der Verwaltung beobachten: Je weniger ein Bürgerbegehren mit Interesse und Zielsetzung der Verwaltung koinzidierte, desto mehr traten institutionelle Abwehrmechanismen aus den Reihen der Verwaltung auf. Die Abwehrhaltung der Verwaltung konnte jedoch überwunden werden, wenn die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in einer frühen Planungsphase den Dialog mit der Verwaltung suchten und somit der gemeinsame Informationsaustausch die Konsensbildung vergrößerte.

---

<sup>3</sup> Vgl. Art. 21 GG und das damit zu implizierende verfassungsmäßige kommunale Partizipationsrecht.

<sup>4</sup> Parteien nehmen neben der Funktion der Interessenartikulation auch die Funktion der Interessenaggregation bzw. -integration wahr.

<sup>5</sup> Die Praxis zeigt, dass im kommunalen Willensbildungsprozess von der Gemeindeverwaltung sehr viele Initiativen ausgehen. Die Mehrheit der Vorlagen und Anträge, die bspw. in den Kommunalvertretungen beraten und beschlossen werden, stammen aus der Verwaltung. Die direkten Einflussnahmen der Verwaltungsmitglieder auf die kommunalen „Freizeitpolitiker und -aktivisten“ bieten insbesondere über die Verwaltungsvorlagen ein erhebliches Steuerungspotential, das z.T. in dem Schlagwort „Expertokratie“ seinen Ausdruck findet.

## 5. Fazit

Es hat sich gezeigt, dass die Effizienz bzw. die Wirksamkeit von Bürgerbegehren sich nicht nur an Themen, Hürden und Akteuren messen lässt. Über die unmittelbare Bürgermitwirkung hinaus konnten in Einzelfällen Sachverhalte neu überdacht und verhandelt werden, selbst wenn sie nicht den Zulässigkeitsvoraussetzungen entsprachen. Insgesamt gelangten über 50% der erfassten Bürgerbegehren zu einem Erfolg oder zumindest zu einem Teilerfolg. Aufgrund der „Bargaining-Prozesse“ konnten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide damit auch eine integrative Wirkung entfalten und auf der Output-Seite des politischen Systems etwas bewirken, wobei die direktdemokratische Politik in Nordrhein-Westfalen eher gering verändernde Bestrebungen bereits bestehender Politikinhalte aufwies.

Die bisher aufgetretenen Unzulänglichkeiten der „Strukturen“ haben nicht dazu geführt, den demokratischen Fortschritt von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Abrede zu stellen. Insgesamt wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, nicht zuletzt wegen der vorhandenen Zulässigkeitsvoraussetzungen, von den aktiven Bürgern und Interessengruppen dosiert angewendet. Hin und wieder erinnerte diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die kommunalpolitisch Verantwortlichen daran, dass auch deren Handlungssouveränität inhaltlich und zeitlich begrenzt ist und der Bürgerstatus im Hinblick auf eine ausgeweitete Dimension von politischer Partizipation eine neue Einflussnahme gegen (mögliche) Uneinsichtigkeit und Ignoranz gewonnen hat. Eine „direktdemokratische Anreicherung“ durch das geschaffene institutionalisierte Partizipationsinstrument kommt jedoch bloß tendenziell zustande.



**Mehr Demokratie e. V.**  
Mühlenstr. 18, 51143 Köln  
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax -62  
E-Mail: [nrw@mehr-demokratie.de](mailto:nrw@mehr-demokratie.de)  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)