

## Können sich partizipative Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide sinnvoll ergänzen?

*Claudine Nierth*

Um die Antwort vorweg zu nehmen: ja, sie sollten sich ergänzen!

Jede Demokratie ist nur so demokratisch wie die Gesellschaft, in der sie lebt. Demokratie ist kein statisches Gebilde; jede Gemeinschaft, jede Gesellschaft entwickelt ihre eigenen demokratischen Strukturen, nach denen sie leben will. Jede Gesellschaft vereinbart ihre eigenen Richtlinien nach denen sie sich vereinbart und verfasst.

An den jeweils herrschenden demokratischen Strukturen erkennt man den Geist und die Gesinnung der Gemeinschaft durch die sie lebt. Restriktive demokratische Spielregeln drücken das Misstrauen gegenüber der Bürgerschaft aus, sodass demokratische Verfahren möglichst selten, möglichst kontrolliert und am besten unverbindlich Anwendung finden. Demokratien, die einfache Regeln und niedrigschwellige Anwendungshürden besitzen, zeugen von einem hohen Maß an Akzeptanz und Vertrauen in die Mitglieder der Gesellschaft. Deshalb sind die Demokratien so unterschiedlich, von Land zu Land, von Nation zu Nation.

Es ist wenig erfolgversprechend, einer anderen Nation von außen ein Demokratiekonzept überzustülpen, wie das Beispiel Afghanistan zeigt. Denn was nützt es aktuell dem afghanischen Parlament, wenn zwar der Frauenanteil im Parlament höher ist als im britischen Parlament, die Frauen aber nur eingeschränkte Rechte besitzen um ihre politische Arbeit vollziehen zu können, da sie zum Beispiel nur unter Begleitung ihrer Männer an der Politik teilhaben dürfen, d. h. keiner Sitzung, keinem Ausschuss, keiner Verhandlung ohne männliche Begleitung beisitzen dürfen? Von außen gewinnt der Eindruck, man hätte den Fortschritt ins Land gebracht. Von innen wird deutlich, dass die bereits bestehenden Regeln der Gesellschaft außer Acht gelassen wurden, statt an diese ausbauend anzuschließen. Stabile demokratische Strukturen wachsen idealer Weise von innen und »von unten« einer Gesellschaft. Und sie hören nie auf sich weiterzuentwickeln!

Ein Anliegen der Arbeit von Mehr Demokratie ist es, die beiden Grundsäulen unserer Demokratie, das Wahlrecht und das direkte Abstimmungsrecht ergänzend weiterzuentwickeln. Die diskursive Bürgerbeteiligung konzentriert sich auf die Beteiligung einer ausgewählten Bürgerschaft in Form von Anhörungen, Mediationen, Foren, Planungszellen etc., also in dialogischen Prozessen, die einer beratenden Ausrichtung folgen. Die Beteiligung in direkten Mitbestimmungsprozessen ermöglicht dagegen allen Bürgerinnen und Bürgern gleichzeitig die Teilnahme am verbindlichen Entscheidungsprozess durch direkte Abstimmung mit Mehrheitsentscheidung. Das Abstimmungsrecht unterscheidet sich wiederum in drei Möglichkeiten:

- Bürgerentscheide, die durch Bürger/innen initiiert sind und die einen neuen Vorschlag einbringen.

- Kassierende Bürgerbegehren, welche ein bereits bestehendes Gesetz bzw. einen Gemeinderatsbeschluss ändern.
- Ratsreferenden, durch den Gemeinderat initiiert, um die Bürgerschaft nach ihrer Meinung zu befragen, bzw. sie um ihr Entscheidungsvotum zu bitten.

## Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Wir blicken heute auf 6.000 kommunale Bürgerbegehren zurück (vgl.: Bürgerbegehrensbericht 2012, online abrufbar unter [http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012/2012-09-04\\_BB-Bericht2012.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012/2012-09-04_BB-Bericht2012.pdf)). Mehr Demokratie e.V. ist in Kooperation mit der Universität Wuppertal die einzige Institution in Deutschland, die weitgehend alle Verfahren recherchiert, erfasst und ausgewertet.

Von den 6.000 Begehren werden etwa die Hälfte tatsächlich in einem Bürgerentscheid entschieden, die andere Hälfte entscheidet sich im Vorfeld, beispielsweise durch eine Übernahme des Anliegens durch den Gemeinde- oder Stadtrat oder durch inhaltliches wie formelles Scheitern des Begehrens. Nicht alle Gemeindeordnungen verfügen über faire und anwendungsfreundliche Regeln, sodass viele Begehren an hohen Hürden und unzulässigen Themen scheitern. Die durchschnittliche Beteiligung bei Bürgerentscheiden liegt bei 49,7 Prozent.

Interessanterweise werden nur 40 Prozent der zur Abstimmung kommenden Entscheidung tatsächlich im Sinne der Initiatoren entschieden. Die Mehrzahl der Begehren bestätigt hingegen die Gemeinderatsposition. Außerdem sind nur 50 Prozent der Initiatoren tatsächlich von dem Anliegen des Begehrens unmittelbar betroffen.

Umfragen zufolge waren darüber hinaus von den Initiatoren eines Begehrens 60 Prozent vorher noch nie politisch aktiv; allerdings bleiben 40 Prozent von ihnen anschließend politisch engagiert, zum Teil in Verbänden, Parteien oder Gemeinderäten. Die Bürgerinnen und Bürger melden sich bei der Planung von Wirtschaftsprojekten, Sozialen- und Bildungseinrichtungen genauso zu Wort wie bei der Planung von Infrastruktur- und Verkehrsprojekten.

Mit dem verbindlichen Start eines Bürgerbegehrens erlangt der Wunsch der Bürger/innen die öffentliche Aufmerksamkeit. Gemeindevertretung und Verwaltung erfahren, dass ein ernstzunehmendes Anliegen in der Bürgerschaft lebt. Spätestens jetzt kommt es zu einem beiderseitigen Austausch über die unterschiedlichen Positionen. Wenn nicht schon im Vorfeld, beginnt jetzt die Möglichkeit eines diskursiven Prozesses, der den Austausch von Argumenten, Interessen, Alternativen und Kompromissen zulässt.

Idealerweise kommt es sogar zu einer Mediation, einem extern moderierten Beteiligungsprozess, einem Bürgergutachten oder ähnlichem. Bestenfalls sind die Ergebnisse repräsentativ, eindeutig und von den beteiligten Seiten akzeptiert. Ist dies nicht der Fall, oder kommt es beispielsweise nicht zu einer Einigung über erarbeitete Alternativvorschläge, bietet sich die anschließende Möglichkeit des verbindlichen Bürgerentscheids, der sowohl von den Bürger/innen, als auch von der Gemeindevertretung herbeigeführt werden kann.

Kommt es zur Abstimmung, erhält jeder Haushalt mit seinen Abstimmungsunterlagen eine Informationsbroschüre, die ausreichend das »Für« und »Wider« der Fragestellung, sowie alle Argumente und Hintergründe enthalten sollte, sodass sich die Bürgerschaft auch medientunabhängig eine Meinung und dann ein Urteil bilden kann.

Die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, das Abstimmungsergebnis ist rechtlich bindend und rechtlich mit einem Gemeinderatsbeschluss gleichgesetzt.

## Ergänzung und Verknüpfung verschiedener Elemente

Diskursiv beratende Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide sind zwei sich ergänzende Möglichkeiten, die jeweils allein für sich genutzt werden können oder eben miteinander verknüpft in Kombination eine erfolgreiche aktive Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen gewährleisten.

Wichtig ist die Einschätzung einer Situation, ob und wie sowohl das eine Element als auch das andere Element sinnvoll ins Spiel gebracht werden können. Moderierte Beteiligungsprozesse erarbeiten mit einer ausgewählten Bürgerschaft Alternativen, Kompromisse und Richtlinien und konzentrieren sich meistens auf die Ausgestaltung eines Vorhabens nach bestimmten Maßgaben. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide beinhalten eine klar definierte und mit Ja und Nein zu beantwortende Fragestellung und ermöglichen die Entscheidung aller Einwohner/innen zwischen Annahme oder Ablehnung eines Vorschlages oder zweier Alternativvorschläge.

Die Problematik liegt heute darin, dass das Abstimmungsrecht bereits in allen Kommunalverfassungen geregelt ist, während die diskursiven Beteiligungsrechte (außer bei der Bauleitplanung) noch nicht gesetzlich verankert sind und nur auf den guten Willen einer Gemeinde, bzw. Verwaltung stattfinden kann.

Zur sinnvollen Verknüpfung beider Formen werden zurzeit unterschiedliche Modelle diskutiert. Es besteht unter Expertinnen und Experten jedoch Uneinigkeit darüber, ob es sinnvoll ist, ein diskursives Beteiligungsrecht mit »unverbindlichen« Ergebnissen gesetzlich zu verankern.

Denn oftmals ist erst das Ergreifen der rechtlichen Möglichkeit durch die Anmeldung und Einreichung eines erfolgreichen Bürgerbegehrens der verbindliche Warnschuss für Politik und Verwaltung, das Anliegen aus der Bürgerschaft ernst zunehmen.

Ein Vorschlag in der Fachdiskussion sieht vor, die Zulässigkeitsklärung eines Bürgerbegehrens gesetzlich mit Möglichkeiten eines diskursiven Beteiligungsverfahrens zu koppeln. Im einzelnen müssten dann die Fristen bzw. die Aussetzung der Fristen im Falle bis zum Bürgerentscheid mit den Initiatoren gesetzlich geregelt sein, ebenso die Einvernehmlichkeit bei der Auswahl des diskursiven Verfahrens, der Moderation und der Umgang mit den Ergebnissen.

Für die Zukunft gilt es, eine kooperative Auseinandersetzung zu führen und nach der besten Lösung und deren Alternativen zu suchen. Dabei geht es um die Akzeptanz und Verknüpfung einer repräsentativen Beteiligung

und einer durch Mehrheit entschiedenen Legitimation. Der Zeitrahmen, die Information und der öffentliche Raum sind wesentliche Grundlagen des diskursiven Austauschs. Die Qualität einer Entscheidung hängt von der Qualität des Prozesses, der zur Entscheidung führt ab. Diesen nach allen Möglichkeiten zu optimieren muss das grundlegende Ziel sein.

Wenn wir aufhören die Demokratie weiterzuentwickeln, fängt die Demokratie an aufzuhören!

## Autorin

---

**Claudine Nierth** ist seit vielen Jahren für direkte Demokratie aktiv. Sie unterstützte in den 1980er Jahren die Aktion Volksentscheid und war 1997 eine der drei Initiatoren des ersten Volksbegehrens in Hamburg. Sie ist Mitgründerin des Omnibus für Direkte Demokratie und zurzeit Vorstandssprecherin von Mehr Demokratie e.V.

### Kontakt:

E-Mail: [claudine.nierth@mehr-demokratie.de](mailto:claudine.nierth@mehr-demokratie.de)

<http://www.mehr-demokratie.de/>

## Redaktion

---

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)