

Der Bürgerentscheid – direkte Demokratie mit Tücken?

In allen Ländern Deutschlands gibt es mittlerweile das Bürgerbegehren¹, das – soweit es erfolgreich ist – zu einem Bürgerentscheid führt. Bis 2019 gab es in Deutschland 8.099 Bürgerbegehren, von denen 4.107 zu einem Bürgerentscheid führten, der in gut der Hälfte der Fälle erfolgreich war.² In den letzten Jahren wurden zwischen 250 und 350 Bürgerbegehren p.a. registriert. Zwar finden Bürgerentscheide in großen Städten, so wie die Abstimmung in München zur Olympiabewerbung, zwar breite öffentliche Aufmerksamkeit; in der Praxis dominiert das Instrument aber in kleineren und mittleren Städten und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern. Mehr als 80% der Begehren konzentrieren sich auf diese Gruppe der Gebietskörperschaften.

Das Ergebnis eines Bürgerentscheids kommt einer Entscheidung des Gemeinderates gleich und kann von diesem erst nach drei Jahren (so die Regelung in Rheinland-Pfalz oder Hessen) oder nur durch einen anderen Bürgerentscheid (so in Bayern) abgeändert werden.

Aber ist ein Bürgerentscheid ein klug eingesetztes Instrument? Das soll an einem fiktiven, aber keineswegs ungewöhnlichen Beispiel erörtert werden.

Das Theater in X-Stadt ist dringend sanierungsbedürftig. Der Stadtrat beabsichtigt den Abriss und einen Neubau an anderer Stelle („Wir wollen einen zeitgemäßen und modernen und energieeffizienten Theaterbau: A). Eine Bürgerinitiative hingegen verlangt die Sanierung des Theaterbaus am bisherigen Standort („Wir wollen das Theater im Herzen der Stadt behalten und nicht an den Rand drängen“: B). In dieser Debatte meldet sich eine weitere Bürgerinitiative zu Wort („Wir brauchen keinen Theaterbau, das Geld soll in die maroden Schulsporthallen investiert werden“ :C).

1. Ein Bürgerentscheid benötigt eine klare Fragestellung, die **eindeutig** beantwortet werden kann. Am einfachsten ist die Auswahl zwischen Ja oder Nein – in dem Beispiel „Sanierung des bisherigen Baus Ja oder Nein“. Eine andere Möglichkeit ist die Wahl zwischen zwei Lösungen, z.B. Variante A oder B. Für die Variante C ist dabei kein Platz. Gleichwohl könnte auch für diese Lösung ein Bürgerbegehren durchgeführt werden. Erhält im ersten Entscheid Vorhaben B eine Mehrheit und entscheidet sich gleichzeitig eine Mehrheit im zweiten Entscheid für den Vorschlag C, muss es zu einem Stichentscheid kommen. Denn Vorschlag B und Vorschlag C widersprechen sich; die Fragestellung könnte dann „Sanierung des Theaters oder Abriss des Theaters und Sanierung der Sporthallen“ lauten.

¹ Ein Bürgerentscheid kann auch durch die Gemeindevertretung (Gemeinderat) initiiert werden (Ratsentscheid); das war in 1.362 Verfahren der Fall.

² Zu den Zahlenangaben s. den Bericht 2020 „Bürgerbegehren“ des Netzwerks „Mehr Demokratie“, zum download unter <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/meldungen-publikationen/einzelsicht-meldungen/article/buergerbegehrensbericht-2020/>

Damit fehlt ein ganz wesentliches Element der Entscheidungsfindung, wie die in einem Gemeinderat häufige Suche nach einem Kompromiss. So könnten B und C in einer Ratssitzung z.B. dadurch miteinander in Einklang gebracht werden, dass zwar am bisherigen Standort saniert, die Maßnahme aber „abgespeckt“ wird, um Geld in die Sanierung der Sporthallen stecken zu können. Ob es nur einen oder zusätzlich einen Stichtagsentscheid gibt – Kompromisse haben darin keinen Platz.

2. Ein Bürgerentscheid **schließt viele von der Teilnahme aus**. Denn in X-Stadt gibt es viele Einwohner, die nicht Bürger, d.h. bei den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Dazu zählen alle Europäer, die nicht EU-Staatsbürger sind, neuerdings also auch die Briten. Gleiches gilt für alle Staatsbürger aus dem außereuropäischen Raum. Hinzu kommen alle Jugendlichen unter 18 Jahren (in einigen Ländern wären die 16-18jährigen teilnahmeberechtigt, weil das Wahlalter für Kommunalwahlen gesenkt wurde). Schließlich dürfen auch jene nicht mitstimmen, die in der Gemeinde eine Zweitwohnung oder auch nur Grundbesitz haben oder dort ein Gewerbe betreiben.

Gerade die Berücksichtigung der Interessen aller Einwohner, nicht nur der Bürger, ist die vornehmste Aufgabe der Gemeinde (in allen Gemeindeordnungen festgelegt), also sowohl der Verwaltung wie des Rates. Ob die zur Teilnahme an einem Bürgerentscheid Berechtigten dies stets im Sinn haben, darf zumindest in Frage gestellt werden.

Aber der Ausschluss trifft noch eine andere Gruppe: Die auswärtigen Besucher des Theaters. Ein Stadttheater wird eben nicht nur von Bewohnern in der Stadt besucht; viele Theatergäste kommen auch aus dem Umland (und sind vielleicht eine wichtige Kundengruppe für den innerstädtischen Handel). Denn ein Theater kann eine zentralörtliche Bedeutung haben, die über die Stadtgrenzen hinausreicht (dafür gibt es u.U. auch spezifische Landeszuschüsse).

3. Gerne werden in die Formulierung für einen Bürgerentscheid **Attribute** eingefügt, die die Bedeutung des jeweiligen Vorschlags unterstreichen sollen (suggestiv). So wirbt Variante A mit der Energieeffizienz, Variante B mit der Lage des Theaters („Herz der Stadt“), Variante C mit dem Wohl der Schüler. Das ist problematisch, weil die Ablehnung z.B. der Variante A nicht gleichbedeutend ist mit einem „Nein“ zur Energieeffizienz. Die Formulierung der zur Abstimmung gestellten Frage sollte daher absolut neutral sein.

In jüngster Zeit gibt es in verschiedenen Städten Initiativen für einen Klimaentscheid.³ Der erste Anlauf wurde in Darmstadt gestartet mit dem Ziel bis 2030 Klimaneutralität in der Stadt zu erreichen. Allerdings wäre ein Entscheid mit der Frage „Die Stadt wird bis 2030 klimaneutral – ja oder nein“

³ <https://www.germanzero.de/klimaentscheide>

wenig sinnvoll, da sie sehr abstrakt bleibt. Also werden Einzelmaßnahmen benannt, mit denen das Ziel erreicht werden soll; sie sind integraler Bestandteil des Entscheidungsvorschlags. Sie betreffen u.a. den Verkehr, erneuerbare Energien, Grünflächen oder die Energieeffizienz von Gebäuden. Wer für die Klimaneutralität stimmt, befindet gleichzeitig über das gesamte Maßnahmenbündel. Wer einige der Maßnahmen nicht mittragen möchte, müsste folgerichtig mit „Nein“ stimmen und hätte sich damit zugleich gegen die Klimaneutralität ausgesprochen. Das wäre ein absurdes Ergebnis, da es vielleicht auch andere Lösungen als die im Entscheid angesprochenen gibt.

Der „Klimaentscheid“ offenbart die grundlegende Schwäche eines Bürgerentscheids. Er ist für derart **komplexe Sachverhalte** einfach nicht geeignet. Das bedeutet nicht, dass darüber keine Beteiligung stattfinden kann. Doch dafür sind andere, informelle Beteiligungsformen geeigneter. Das können Foren, Planungszellen, Einwohnerversammlungen oder Bürgerräte sein. Daran können sich auch jene beteiligen, die von der Teilnahme an einem Bürgerentscheid ausgeschlossen sind. Das setzt natürlich voraus, dass sich Verwaltung und Rat ergebnisoffen daran beteiligen und ggf. sogar einer Leitung durch einen neutralen Mediator unterwerfen. Solche Prozesse dauern zweifellos länger, führen aber dazu, dass nicht nur über fertige Lösungen gesprochen wird. Die Teilung einer örtlichen Gemeinschaft in Befürworter und Gegner eines bestimmten Vorhabens ist oft keine tragfähige Basis für eine von der Bevölkerung mitzugestaltende Stadtentwicklung.

Februar 2021