



Der Teufel im Detail

Die Bedeutung von Verfahrensregeln in der direkten Demokratie

Carsten Nemitz

Dumm, dümmer, Feldafinger“ – Hohn und Spott ergoß sich über die BürgerInnen des kleinen bayerischen Örtchens Feldafing, nachdem sie sich im April 1997 in einem BürgerInnenentscheid mit deutlicher Mehrheit dagegen entschieden hatten, der Expressionisten-Sammlung von Lothar-Günther Buchheim in Feldafing einen Ort in einem „Museum der Phantasie“ zu geben. Bundesweit erregten sich die Feuilletons über den Kunstunverstand der DörflerInnen und Übersahen in ihrem Eifer einige schlichte Tatsachen. Zunächst ist festzuhalten, daß auch Gemeindevertretungen sich schon – aus mehr oder weniger guten Gründen – gegen Museumsprojekte ausgesprochen haben. Dann ist anzumerken, daß es wohl weniger eine Abstimmung über die Kunst, sondern eher über die sozialen Kosten eines Museums war. Verkehrsprobleme etwa, die durch die MuseumsbesucherInnen künftig verursacht werden, mögen in diesem Zusammenhang kleinkariert erscheinen, aber sie lösen bei den Betroffenen Befürchtungen aus, auf die von den BefürworterInnen des Museums offenbar keine befriedigende Antwort gegeben wurde. Schließlich ist – nicht zuletzt – zu

fragen, ob dies denn tatsächlich ein guter Standort für das Museum geworden wäre, wenn die BürgerInnen es in ihrer Mehrheit nicht wollen. Diese Abstimmung fand Aufsehen und fügt sich zugleich in einen kräftigen Trend der letzten sieben Jahre hin zu mehr Möglichkeiten und einer sich entfaltenden Praxis direkter Demokratie in Deutschland – jedenfalls auf der Landes- und insbesondere der Kommunalebene.

Vom „Ob“ zum „Wie“ von Plebisziten

Seit 1990 wurde, soweit nicht bereits vorhanden, in alle Landesverfassungen die Möglichkeit der unmittelbaren Gesetzgebung durch das Volk aufgenommen. Noch fulminanter entwickelten sich im gleichen Zeitraum kommunale BürgerInnenbegehren und -entscheide: zunächst nur in Baden-Württemberg vorgesehen, haben sie bis zum Frühjahr 1997 in die Kommunalverfassungen aller Flächenstaaten Eingang gefunden. Einzig die Bundesebene bleibt einstweilen direktdemokratisches Brachland, nachdem der Vorschlag zur Einführung eines Verfahrens der Volksgesetzgebung in der „Gemeinsamen Verfassungs-

kommission von Bundestag und Bundesrat“ zwar eine einfache Mehrheit fand, die erforderliche 2/3-Hürde jedoch verfehlte.

Zugleich verschieben sich die Schwerpunkte der begleitenden politischen und wissenschaftlichen Debatte. Diese Verschiebung liegt nahe, denn wenn es etwas flächendeckend gibt, wächst ihm der Status des Selbstverständlichen zu, und die Unterschiede – gerade im Detail – geraten stärker in den Blick. Ein solcher Paradigmenwechsel ist in Deutschland hinsichtlich direktdemokratischer Politikverfahren derzeit in vollem Gange. Er löst sich als Übergang von der prinzipiellen Frage nach dem Ob direktdemokratischer Einrichtungen hin zu der pragmatischen Frage nach dem Wie ihrer verfahrensmäßigen Ausgestaltung und ist – was die wissenschaftliche Bearbeitung angeht – in den verschiedenen zuständigen Disziplinen unterschiedlich weit vorangeschritten. Damit hört die politische Auseinandersetzung jedoch keineswegs auf, sondern fängt im Grunde erst richtig an. Der Gemeinspruch, wonach der „Teufel im Detail“ stecke, erweist sich hier als zutreffend, denn die Entscheidung zwischen Gelingen und Scheitern von direktdemokrati-

schen Verfahren fällt im Zuge ihrer konkreten Ausgestaltung und ist von mehreren Aspekten abhängig.

Sperrwirkung durch BürgerInnenbegehren?

Ein solcher belangreicher Aspekt ist die Frage, ob ein erfolgreiches BürgerInnenbegehren eine Sperrwirkung entfaltet. Dürfen die gewählten GemeindevertreterInnen in jener Angelegenheit, die zu einem BürgerInnenentscheid ansteht, noch Entscheidungen treffen? Bei einem BürgerInnenbegehren wird ja nur die Entscheidung getroffen, ob eine Angelegenheit „abstimmungswürdig“ ist, erst beim späteren BürgerInnenentscheid wird sie inhaltlich entschieden. Dazu müssen die InitiatorInnen des BürgerInnenbegehrens „auf eigene Faust“ eine bestimmte Zahl an Unterschriften sammeln, der abschließende BürgerInnenentscheid wird dann in der Form einer allgemeinen Abstimmung organisiert. Anschaulich ist hier das Beispiel Niedersachsens. Der in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren gegangene Entwurf zur Reform der Kommunalverfassung schwieg sich – wie die BürgerInnenentscheidungsregelungen der weitaus meisten Bundesländer – zu diesem Punkt noch aus.

Im Konfliktfall hatten die Verwaltungsgerichte in anderen Bundesländern dann unterschiedlich entschieden, zum Teil wurde dem eingereichten BürgerInnenbegehren auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung eine Sperrwirkung zuerkannt, zum Teil aber auch nicht. Das Problem wurde im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens gesehen und gelöst, freilich mit einer für die deutschen Bundesländer nun ganz einzigartigen und bürgerInnenunfreundlichen Regelung: Das dann beschlossene Gesetz legt jetzt ausdrücklich fest, daß einem eingereichten BürgerInnenbegehren keine Sperrwirkung zukommt, sondern die Gemeindevertretung in der fraglichen Angelegenheit bis zum BürgerInnenentscheid ihr volles Entscheidungsrecht behält. Tatsächlich gab es dann in der Anwendung des Gesetzes den vorprogrammierten Streit, das angerufene Verwaltungsgericht Hannover konnte in seiner Entscheidung vom 12. März 1997 angesichts des Gesetzeswortlauts und dessen Entstehungsgeschichte nicht anders, als eine Sperrwirkung zu verneinen.

Quorum: Prämie auf Trägheit

Einer der großen Streitpunkte ist die Frage, ob bei einem BürgerInnenentscheid eine sogenannte Zustimmungsklausel (Quorum) von – in der Regel – 25 % gelten soll. Eine solche Klausel knüpft die Gültigkeit eines BürgerInnen-

entscheids an eine doppelte Mehrheit. Es muß, was nicht strittig ist, die Mehrheit der Abstimmenden zustimmen und diese Mehrheit muß zugleich 25 % der Stimmberechtigten ausmachen. Nichts einzuwenden wäre gegen das zur Begründung dieser doppelten Hürde angeführte Ziel, eine starke Legitimität der Entscheidung zu gewähren, vermittelt über eine angemessene, möglichst hohe Beteiligung am BürgerInnenentscheid – wenn die Zustimmungsklausel dies denn leistete und ihre Verbreitung tatsächlich dieser Leistung verdankte.

Indes nährt die Praxis hier Zweifel, denn die Zustimmungsklausel erweist sich nicht nur als nicht zielführend, sondern sogar als kontraproduktiv. Dies zeigt das Beispiel des ersten BürgerInnenentscheid in einer Stadt Mecklenburg-Vorpommerns, der Abstimmung in der Hansestadt Greifswald vom 2. März 1997. In der Sache ging es um den von der Greifswalder Stadtvertretung beschlossenen Bau einer Tiefgarage am innerstädtischen Marktplatz, gegen den sich das BürgerInnenbegehren richtete. Beim BürgerInnenentscheid beteiligten sich knapp 31 % der Stimmberechtigten, davon stimmte eine deutliche Mehrheit von 57,5 % gegen den Tiefgaragenbau. Das entsprach allerdings lediglich 17,8 % der Stimmberechtigten, die 25 %-Hürde wurde damit verfehlt.

In erfreulicher Offenheit hat der Leiter des Greifswalder Wahlbüros nach dem BürgerInnenentscheid angemerkt, viele BefürworterInnen der Tiefgarage hätten sich darauf verlassen, „daß es der Bürgerinitiative nicht gelingen würde, die erforderliche Stimmenzahl zu sammeln“ und wären daher nicht zur Abstimmung gegangen. Die Zustimmungsklausel erweist sich damit als Prämie auf Trägheit, denn den Ausschlag geben jene, die nicht abgestimmt haben. Ihre Enthaltung wird zu einem „Nein“ uminterpretiert.

Bayern: Verzicht auf Quorum

Angemessener erscheint dagegen der in Bayern gewählte Verzicht auf eine Zustimmungsklausel beim BürgerInnenentscheid. Der positive Effekt ließ sich im Vorfeld von zwei Münchner BürgerInnenentscheiden beobachten, die fast zeitgleich mit dem Greifswalder Urnengang stattfanden. Am 27. April 1997 wurde über zwei BürgerInnenbegehren abgestimmt, mit denen der von der Stadtratsmehrheit in den betreffenden Stadtbezirken geplante Wohnungsbau zurückgefahren werden sollte.

Einige Wochen vor der Abstimmung trafen zwei Dinge zusammen: Meinungsumfragen zeigten eine deutliche

Mehrheit in der Münchner Bevölkerung gegen die BürgerInnenbegehren, zugleich deutete die Nachfrage nach Briefwahlunterlagen auf eine niedrige Beteiligung. Die GegnerInnen der BürgerInnenbegehren waren hoch alarmiert, stand doch zu befürchten, daß ihre AnhängerInnen – nach dem Motto: „Auf meine Stimme kommt es doch nicht an!“ – den BürgerInnenentscheiden fernbleiben. Weil es in Bayern keine Zustimmungsklausel gibt, war nun eine Mobilisierungs- und Überzeugungsleistung der BefürworterInnen der BürgerInnenbegehren und der OpponentInnen erforderlich. Eine offene Auseinandersetzung unter gleichen verfahrensmäßigen Voraussetzungen wurde so befördert.

Übrigens gelang es den AnhängerInnen der Position des Stadtrates, beide BürgerInnenbegehren „abzuwehren“. Weitere Beispiele ließen sich anfügen, und in einer Reihe von Bundesländern beginnt gegenwärtig eine Phase der Sammlung und Bewertung der vorliegenden praktischen Erfahrungen. War das vergangene Jahr siebent von der weitgehenden Durchsetzung direktdemokratischer Beteiligungschancen geprägt, könnten die kommenden Jahre ihrer qualitativen Verbesserung dienen.

Carsten Nemitz hat Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaften studiert. Er ist Doktorand an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

Dieser Artikel erscheint auch in *Vorgänge* Nr. 142 (Juni 1998).

Literatur:

- Jung, Otmar, Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1995, 658–677.
- Kleger, Heinz, Direkte Demokratie – Möglichkeiten und Grenzen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1996, 756–761.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, 2. Aufl. 1997.
- Muckel, Stefan, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – wirksame Instrumente unmittelbarer Demokratie in den Gemeinden?, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1997, 223–228.
- Nemitz, Carsten, Der Teufel steckt im Detail. Ein Überblick über Bürgerentscheide und -begehren in Deutschland, in: *AKP. Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik* 1996, 46–50.
- Ritgen, Klaus, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, 1997.
- Thum, Cornelius, Rechtspolitische Überlegungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Ein Beitrag aus kommunalpraktischer Sicht, in: *Bayerische Verwaltungsblätter* 1998, 193–204.

