

**ZUSCHRIFT**  
**11/2743**  
Alle Abg.

Gisela Dapprich  
Rechtsanwältin  
Dr. Henning Obst  
Siegfried Bratke  
Rechtsanwälte

RAe Dapprich, Dr. Obst und Bratke

Landtag NRW  
z. Hd. Herrn Dr. Jörg Twenhöven  
als Vorsitzender des Ausschusses  
für Kommunalpolitik  
Postfach 101143

4000 Düsseldorf

Mozartstraße 21  
4000 Düsseldorf 30  
Telefon 02 11/49 89 45  
Telefax 02 11/498 32 48

Gerichtsfach 54

Düsseldorf, den 29.06.93  
/th/D9/D830

Neue PLZ ab 01.07.93  
40479 Düsseldorf

*11 Seiten*

Betr.: Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung  
hier: Einführung von Bürgerbegehren und  
Bürgerentscheid  
Bezug: Anhörungstermin am 16. Juni 1993

Sehr geehrter Herr Dr. Twenhöven,  
sehr geehrte Damen und Herren,

namens der IDEE danke ich nochmals für die Einladung zu der  
o.g. Expertenanhörung.

Die IDEE ist eine überparteiliche Organisation in Form eines  
gemeinnützigen Vereins, dessen satzungsmäßiges Ziel die  
Förderung der direkten Bürgerbeteiligung an der Politik ist.  
Namens der IDEE nehme ich zu den vorliegenden Gesetzesent-  
würfen der Landesregierung, der FDP-Fraktion und der Fraktion  
der GRÜNEN wie folgt Stellung:

#### I. Allgemeine Aspekte

Nach Art. 20 Abs. 2 GG wird die Staatsgewalt "vom Volk in  
Wahlen und Abstimmungen" ausgeübt. Auch wenn das Grundgesetz  
auf Bundesebene hierzu keine Details regelt, zeigt diese Vor-  
schrift doch, daß die demokratische Verfassung des Grundge-  
setzes auch für direkte Volksabstimmung offen ist. Auch die  
Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen enthält Vorschrif-

ten über den Volksentscheid, die jedoch kaum praktische Bedeutung haben, da bekanntlich den Bundesländern kaum noch gesetzgeberische Kompetenzen zustehen (wichtigste Ausnahmen: Polizeirecht, Schulrecht). Diese Lücken kann z.T. eine auf Gemeindeebene vorgesehene direkte Bürgerbeteiligung schließen, da den Kommunen wichtige Kompetenzen zur Regelung der lokalen Lebensbedingungen zukommen. Die kommunale Demokratie ist, wie etwa der bekannte sozialdemokratische Verfassungsrechtler Adolf Arndt mehrfach betonte, der ideale Ort, an dem der Bürger eine direkte Teilnahme an der Politik erlernen und einüben kann.

Der jetzt von der Landesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung liegt auch anderweitig "im Trend". Ich verweise insoweit darauf, daß Bundespräsident von Weizsäcker sich mehrfach für Volksinitiativen und Volksbefragungen aussprach. So führte Weizsäcker aus: "Aus der Sorge vor einer zu weit gehenden direkten Entscheidungsmacht durch das Volk darf aber nicht abgelenkt werden von den berechtigten Wünschen einer stärkeren Bürgerbeteiligung" (FAZ v. 04. Mai 1993, S. 5). Nach Einschätzung des Bundespräsidenten fehlt es der Bevölkerung "keineswegs an politischem Interesse und Urteilsvermögen" (FAZ ebd.). Wie von Weizsäcker anderweitig ausführte, sieht er diese direkte Bürgerbeteiligung als ein Mittel, der zunehmenden "Partei- und Politikverdrossenheit" zu begegnen. In der Tat führt das in der politischen Praxis vielfach vorhandene und auf realen Erfahrungen basierende Gefühl der Bürger "die da oben machen ja doch was sie wollen" zu einer Frustration, die politische Apathie und Distanz zum demokratischen Staat hervorruft. Zugleich ist das vorhandene Ohnmachtsgefühl der Bürger geeignet, eine Radikalisierung auf beiden Seiten des Parteienspektrums und Gewaltbereitschaft zu fördern. Direkt-demokratische Verfahren, mit denen eine politische Teilhabe des Bürgers ermöglicht wird, wirken diesen Prozessen entgegen.

Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß nicht nur die Schweiz ein weit entwickeltes Instrumentarium direkter Bürgerbeteiligung kennt, sondern auch die USA.

Neben zahlreichen Teilstaaten der USA, die den Volksentscheid verfassungsrechtlich vorgesehen haben und rege nutzen, gibt es dort direkte Demokratie auf Gemeindeebene, etwa Sachabstimmungen, direkte Volkswahl und "recall" öffentlicher Funktionsträger sowie "town meetings". Sollte Interesse an diesen Erfahrungen aus den USA bestehen, können über die IDEE hierzu nähere Informationen und Auswertungen bezogen werden. Zusammenfassend läßt sich insoweit feststellen, daß in den USA gerade brisante politische Probleme durch Volksentscheid bzw. Bürgerentscheid zur Abstimmung kamen, die von den Organen der repräsentativen Demokratie wegen vielfältiger Bindungen (Lobbyismus, Parteiendisziplin, etc.) nicht aufgegriffen wurden. Wie etwa Herr Kurt Rossa in der Befragung vom 16.06.1993 ausführte, sind oftmals auch die Abgeordneten der Kommunalparlamente einer extremen Parteidisziplin und -disziplinierung unterworfen, die so weit gehen kann, daß ein Kommunalparlament von einer einzigen, entscheidenden Person gesteuert wird. Auch wenn dies sicherlich in dieser Form ein Extremfall darstellt, ist nicht zu verkennen, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid hierzu ein Gegengewicht schaffen können und es dem einzelnen Abgeordneten erlauben, sich unter Berufung auf den Bürgerwillen und seine Gewissensfreiheit anderweitigen Entscheidungsvorgaben zu entziehen. Die Formen direkter Demokratie stellen somit keine Infragestellung der repräsentativen Demokratie dar, sondern bewirken vielmehr ihre Ergänzung und sogar indirekte Bestärkung.

Ein bedeutsames Zeichen für den Trend zur plebiszitären Ergänzung der repräsentativen Demokratie war auch die Befragung der SPD-Parteibasis vor der Wahl des Parteivorsitzenden. Aufgrund der oben aufgezeichneten, korrekturbedürftigen politischen Zustände nach vier Jahrzehnten eines zunehmend verkrusteten Parteienstaates sehen wir hierin nicht eine aktuelle Modeerscheinung, sondern einen objektiven Trend, der sich aus politischen Notwendigkeiten ergibt.

Aus grundsätzlichen Erwägungen begrüßen wir daher jeden Versuch, von welcher Partei er auch immer kommen möge, in die Gemeindeordnung des Landes NW direktdemokratische Verfahren auf Gemeindeebene einzubauen.

## II. Konkrete Bedenken gegen einzelne Regelungen

Bei aller grundsätzlichen Wertschätzung für die vorgelegten Gesetzesentwürfe kann nicht übersehen werden, daß alleine die gesetzliche Normierung eines direktdemokratischen Verfahrens noch nichts über seine praktische Effektivität im politischen Verfahren aussagt. In diesem Sinne ist der im Vorfeld erfolgten Äußerung der CDU-Fraktion zuzustimmen, das direktdemokratische Verfahren in der Gemeindeordnung dürfe kein Feigenblatt werden, dem keine reale Bedeutung zukommt.

Sowohl die BRD als auch andere europäische und außereuropäische Staaten verfügen über umfangreiche Erfahrungen mit direkter Demokratie, welche die Folgerung erlauben, daß direktdemokratische Verfahren mehr oder weniger bürgerfreundlich, mehr aktivitätsfördernd oder aktivitätsbremsend gestaltet sein können (vgl. etwa Broschüre der IDEE "Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden, Erfahrungen mit direkter Demokratie in Baden-Württemberg" sowie Dissertation des Unterzeichners, Chancen direkter Demokratie in der BRD, Ralf Theurer Verlag Köln, 1986). Seitens der IDEE stellen wir insbesondere beim Gesetzesentwurf der Landesentwurf drei Punkte fest, die voraussichtlich die praktische Anwendung direktdemokratischer Verfahren erheblich behindern, wenn nicht sogar in zahlenmäßig großen Kommunen unmöglich machen werden. Im einzelnen werden folgende Punkte kritisiert:

### 1. Einleitungsquorum (§17 b Abs. 4 GO-Entwurf)

Der Entwurf der Landesregierung sieht insoweit vor, daß eine politische Entscheidung dem Bürgerentscheid unterworfen wird, wenn zuvor erfolgreich ein Bürgerbegehren erfolgte, das von 10 % der Wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet wurde. Hiergegen bestehen folgende Bedenken:

a) In der politischen Realität ist festzustellen, daß es in großen Kommunen entschieden schwerer ist, einen vergleichbaren Prozentsatz der Bürger für eine wie immer geartete Akti-

vität (sei es Bürgerentscheid oder Bürgerbegehren) zu gewinnen. Untersuchungen aus Baden-Württemberg haben ergeben, daß in Großstädten über 100.000 Einwohnern sich regelmäßig - in Prozenten ausgedrückt - ca.30 % der Bevölkerung weniger an Abstimmungen beteiligt, als in Kommunen unter 10.000 Einwohnern. Dies hängt sicherlich zum einen mit der Schwierigkeit zusammen, in großen Kommunen Organisationsstrukturen aufzubauen, welche alle Stadtteile und Schichten der Bürger in gleicher Weise ansprechen. Auch scheint es eine Art ehernes Gesetz zu geben, wonach politische Initiativen, sei es in Groß-, Klein- oder Mittelstädten immer ungefähr die gleiche personelle Größe besitzen. Auch die Überschaubarkeit der kommunalen Verhältnisse ist bei kleinen Gemeinden besser als in Großstädten; entsprechend ist ein größeres Interesse an der Kommunalpolitik in kleinen Gemeinden festzustellen.

Wir prognostizieren daher, daß ein starrer Satz von 10 % für die Annahme eines Bürgerbegehrens zum Bürgerbescheid zu einer weitgehenden Nicht-Praktikabilität in Großstädten über 100.000 Einwohnern führen wird.

Es ist daher unseres Erachtens geboten, in großen Kommunen den erforderlichen Prozentsatz für ein erfolgreiches Bürgerbegehren herabzusetzen.

Als Lösungsvorschlag verweise ich insoweit auf die von der IDEE eingereichte Petition "Jetzt mehr Demokratie für NW", in der folgender Gesetzgebungsvorschlag unterbreitet wurde:

"Für den Erfolg des Bürgerbegehrens müssen folgende Quoren, bezogen auf die bei der letzten Gemeindewahl amtlich ermittelte Zahl der Wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger erreicht werden:

In Gemeinden oder Bezirken mit nicht mehr als 100.000 Einwohnern sinkt das Quorum beginnend bei 1.000 Einwohnern von 14 % mit je 1.000 zusätzlichen Einwohnern um je 0.1 %, jedoch nicht unter 7 %. In Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern sinkt das Quorum beginnend mit 100.000 Einwohnern von 7 % mit je 10.000 zusätzlichen Einwohnern um je 1 %, jedoch nicht

unter 5 %. Der Gemeinderat ist ermächtigt, in der Hauptsatzung absolute Höchstzahlen für die Quoren festzulegen, jedoch dürfen diese die in diesem Absatz festgelegten Quoren nicht übersteigen".

Eine andere Alternative findet sich in § 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Hier sind, gestaffelt nach der Einwohnerzahl, verschiedene absolute Zahlen für die Beteiligung am Bürgerbegehren genannt, die zwischen 6 und 12 % variieren. So werden etwa für Kommunen mit nicht mehr als 50.000 Einwohnern 3.000 Unterschriften für das Bürgerbegehren verlangt, für Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern aber nicht mehr als 100.000, 6.000 Unterschriften für das Bürgerbegehren, für Kommunen mit mehr als 100.000 aber nicht mehr als 200.000 Einwohnern, 12.000 Bürgerunterschriften, für Kommunen mit mehr als 200.000 Einwohnern 24.000 Unterschriften als Höchstgrenze.

Auch wenn wir uns keineswegs auf diese Zahlen im einzelnen festlegen lassen wollen, ist gleichwohl die Nennung derartiger absoluter Zahlen eine realistische Möglichkeit, welche die notwendige Flexibilität des Bürgerbegehrens auch in Großstädten schaffen kann.

b) Unabhängig hiervon geben wir zu Bedenken, daß das Bürgerbegehren letztlich eine Art "Relevanzschutz" darstellt. Seine Rechtfertigung kann das Quorum nur darin finden, daß der relativ komplizierte Prozeß eines Bürgerentscheides nicht von jeder kleinen Minderheit angestoßen wird, sondern nur nach Überwindung einer gewissen Relevanzschwelle eine bestimmte Position verfahrensrechtliches Gehör finden, d.h. ihre Meinung zur Abstimmung stellen soll. Für Parlamente ist diese "Relevanzschwelle" mit 5 % festgelegt, d.h. eine Partei, welche die 5%-Hürde überspringt, kann ihre Position im Parlament darlegen. Berücksichtigt man dies, gibt es keine Rechtfertigung, gerade bei direktdemokratischen Verfahren die "Relevanzschwelle" höher anzusetzen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß wir für das Bürgerbegehren eine starre 10%-Grenze ablehnen, da dies dazu führt,

daß in großen Kommunen direktdemokratische Verfahren auf Gemeindeebene praktisch nicht oder nur extrem selten zustandekommen.

## 2. Bedenken gegen den Ausschlußgrund in § 17 b Abs. 5 Nr. 5 GO-Entwurf

In Abs. 5 des Entwurfs der Landesregierung findet sich ein Ausschlußkatalog, in dem niedergelegt ist, welche Angelegenheiten vom Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausgenommen sind.

In dem Ausschlußgrund Nr. 5 findet sich hierzu die Regelung, daß ausgeschlossen sind "Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens ... zu entscheiden sind".

Hierbei ist nun zu berücksichtigen, daß zwischenzeitlich sehr viele politische Bereiche durch Planfeststellungsverfahren geregelt werden (Bebauungsplan, Flächennutzungsplan, wasserrechtliches Planverfahren, abfallrechtliches Planverfahren, etc.). Hinzu kommt, daß der Gesetzesentwurf der Landesregierung so zu verstehen ist, daß bereits die potentielle Eignung einer Entscheidung, Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens zu sein, gegen die Zulässigkeit einer entsprechenden Volksabstimmung sprechen könnte. Anders ausgedrückt, auch wenn eine bestimmte politische Entscheidung noch gar nicht in einem Planfeststellungsverfahren geregelt ist, könnte bei dem vorliegenden Wortlaut ihre potentielle Eignung, Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens zu werden, gegen die Zulässigkeit eines hierauf bezogenen Bürgerentscheides ins Feld geführt werden. Dies wäre nun ein sehr weitgehender Ausschluß, zumal für fast jeden Abstimmungsgegenstand konstruiert werden kann, daß er unter irgendeinem Aspekt Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens werden kann.

Insoweit verweisen wir darauf, daß es bereits in der Weimarer Republik einen erheblichen Streit um den damals in der Reichsverfassung vorgesehenen Ausschluß des Volksbegehrens betreffend des Haushaltsplans gab. Der Begriff des Haushalts-

plans wurde von der Rechtsprechung und Literatur schließlich derart weit ausgelegt, daß jeder Volksentscheid, der irgendwie finanzielle Rückwirkungen auf den Haushalt hatte, als unzulässiger Eingriff in den Haushaltsplan angesehen und die Volksabstimmung daher nicht zugelassen wurde. Einer derartigen extensiven Rechtsauslegung im Sinne einer nicht gegebenen Abstimmungskompetenz sollte von vornherein ein Riegel vorgeschoben werden.

Insoweit verweisen wir darauf, daß der vorliegende FDP-Entwurf einen entsprechenden Ausschlußgrund, wie ihn der Entwurf der Landesregierung enthält, nicht vorsieht. In § 13 Abs. 4 des FDP-Entwurfes wird lediglich der Ausschluß des Bürgerentscheides für Weisungsaufgaben, Fragen der inneren Organisation, Rechtsverhältnisse der Ratsmitglieder, die Haushaltsatzung, die Feststellung der Jahresrechnungen der Gemeinde und der Eigenbetriebe, Entscheidung in Rechtsmittelverfahren und Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen, genannt. Hiermit wird die missliche Gefahr extensiver Auslegung der Ausschlußgründe, welche durch den Gesetzesentwurf der Landesregierung geschaffen wird, beseitigt. Wollte man gleichwohl die Planfeststellungsverfahren als gesonderten Ausschlußgrund erwähnen, böte es sich insoweit an, wie in § 16 g der Gemeindeordnung für SchweswigHolstein, nur die "Aufstellung, Änderung und Aufhebung" von bestehenden Plänen zu erwähnen. Hiermit wird wenigstens klargestellt, daß dann, wenn noch gar kein Planverfahren eingeleitet wurde, noch Platz für eine politische Grundsatzentscheidung der betroffenen Bürger bleibt.

Für besser hielten wir es jedoch, im Sinne des FDP-Entwurfes, diesen Ausnahmepunkt ganz entfallen zu lassen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die IDEE die Formulierung "Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens .. zu entscheiden sind" ablehnt, da diese Formulierung im Sinne einer sehr weit gehenden Unzulässigkeit von Bürgerbegehren verstanden werden kann und jedenfalls eine rechtliche Unsicherheit geschaffen wird, die zahlreiche Prozesse zur Folge haben wird.



### 3. Abstimmungsquorum (§ 17 b Abs. 7 GO-Entwurf der Landesregierung)

Nach dieser Vorschrift ist ein Bürgerentscheid erfolgreich, wenn die Mehrheit der Abstimmenden die gestellte Frage mit ja beantwortet und diese Mehrheit 25 % der stimmberechtigten Bürger repräsentiert.

Dies ist ein verkapptes Beteiligungsquorum. Sowohl die Erfahrungen der Weimarer Republik als auch die Erfahrungen in Baden-Württemberg zeigen, daß die jeweiligen Gegner des Volksentscheides nicht zur Abstimmung mit nein, sondern zum Abstimmungsboykott aufrufen. Durch die getroffene Regelung wird die reine Passivität in Form der Stimmenthaltung begünstigt. Indem es dem Gegner des jeweiligen Bürgerentscheides möglich wird, zum Boykott aufzurufen, wird im übrigen tendentiell das Wahlgeheimnis durchbrochen. Rufen die Anhänger der "nein"-Position zum Abstimmungsboykott auf, wird jeder, der sich an der Abstimmung beteiligt, nach außen hin als Befürworter der Vorlage erkennbar.

Im übrigen schafft auch das Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid massive Praktikabilitätsprobleme für große Kommunen. Wir verweisen wiederum auf die Erfahrungen in Baden-Württemberg (s. bereits erwähnte Broschüre "Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden" der IDEE). Danach kamen im Zeitraum 1977 bis 1988 in Baden-Württemberg in Kommunen unter 10.000 Einwohner 88 % aller Bürgerentscheide zustande, die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung betrug 62 %. In Kommunen über 100.000 Einwohnern betrug die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung hingegen nur 40 % und Null- % (!!!) der Entscheide kamen zustande. Während also in Kommunen unter 10.000 Einwohnern nur 22 % der Bürgerbegehren am Abstimmungsquorum scheiterten, scheiterten in Städten über 100.000 Einwohnern alle Verfahren am Abstimmungsquorum.

Die IDEE plädiert daher dafür, auf das Abstimmungsquorum ganz zu verzichten, zumal ein solches auch bei repräsentativen Verfahren regelmäßig nicht vorhanden ist. Wollte man dennoch

ein Abstimmungsquorum einführen, müßte auch hierbei nach der Gemeindegröße differenziert werden, da sonst wiederum in großen Kommunen eine Unpraktikabilität des Verfahrens eintritt.

4. Der Gesetzentwurf der Landesregierung der FDP-Fraktion enthält nach unserer Auffassung eine wichtige Regelungslücke, der allerdings im Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN zur Einführung des kommunalen Volksentscheides (Drucksache 11/1562) geschlossen wird. Hier heißt es:

"Die Gemeinde trägt die Kosten des Abstimmungsverfahrens. Sie räumt den Initiativen zumindest die Rechte ein, die Parteien und Wählerinnen und Wählergruppen während der Vorbereitung der Wahlen für die kommunalen Gebietskörperschaften haben".

Diese Frage ist nach unserer Auffassung wichtig genug, in den Gesetzestext, also nicht nur in die Ausführungsbestimmung aufgenommen zu werden. Auch anderweitig, etwa im Bereich der Wahlkampffinanzierung und der Fraktionsfinanzierung auf Gemeindeebene finden sich Regelungen im Gesetz. Die Debatte um die Finanzierung von Fraktionsarbeit während des Anhörungsverfahrens am 16.06.1993 zeigt, daß die Finanzierungsfrage gleichrangig mit strukturellen Fragen ins Gesetz aufgenommen werden muß. Ohne eine Klärung dieser Kostenfrage ist jedenfalls der Sprung vom Bürgerbegehren zum Bürgerentscheid für die handelnde Initiative nicht praktikabel, da ein hoher Mobilisierungsaufwand und damit ein hohes Maß an Informationsarbeit verlangt wird. Wollte man diese Frage nicht regeln, würde dies bedeuten, daß die Bürgerinitiativen regelmäßig bei den voraussichtlich einzigen hierfür in Betracht kommenden Organisationen, nämlich den großen Parteien, "betteln" gehen müßten. In diesem Falle würde dann das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid wieder zu einem reinen Parteiinstrument, was nicht im Sinne des Gesetzgebers sein kann.

Wir regen daher an, die vorgelegten Gesetzesinitiativen im Sinne einer größeren Praktikabilität und Anwenderfreundlichkeit in den angesprochenen Details zu verändern.

Mit freundlichen Grüßen  
für die Initiative Demokratie entwickeln (IDEE)

  
Dr. Obst  
Fachanwalt f. Verwaltungsrecht

PS: Wir bitten höflichst, die vorliegend nachgereichte  
Stellungnahme den Landtagsfraktionen, den Ausschußmitglie-  
dern und den am 16.06.1993 geladenen Experten sowie den  
Vertretern des IM zuzusenden.