

Lars Holtkamp

Probleme von Bürgerbegehren in bundesdeutschen Kommunen



Die direkte Demokratie steht in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft hoch im Kurs. Wenn man dem Mainstream in der lokalen Politikforschung und der Wirtschaftswissenschaft folgt, dann kann mit dieser Partizipationsform nicht nur die Politikverdrossenheit der Bürger verringert werden, sondern auch der Output des politischen Systems verbessert sich. Danach können direktdemokratische Elemente Entscheidungsblockaden der repräsentativen Demokratie auflösen und mit Verweis auf das Schweizer Vorbild wird erwartet, dass hierdurch selbst die Haushaltskonsolidierung erleichtert wird (Blankart 2013, Banner 1999, Kersting 2004). Aufgrund erheblicher Outputprobleme direkter Demokratie wird die Diskussion um eine Absenkung der Abstimmungsquoten und eine Ausweitung direktdemokratischer Prozesse jedoch kontrovers geführt.

Eine neuere Studie der Bertelsmann Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass die Kombination von repräsentativer und direkter Demokratie „eher zu positiven Effekten“ (Geißel u.a. 2014, S. 492) führe. Der Lobbyverein „Mehr Demokratie“ wirbt deshalb mit Unterstützung aus der Wissenschaft seit Jahren für eine weitere Absenkung der institutionellen Hürden für direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene.¹ Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände und damit die Verwaltungspraxis schließen sich dieser positiven Bilanz und den daraus erwachsenden Forderungen jedoch nicht an. So stehen die kommunalen Spitzenverbände einer Ausweitung direktdemokratischer Verfahren und der Senkung von Verfahrenshürden in den Kommunalverfassungen mehrheitlich reserviert bis ablehnend gegenüber. Ebenso präferieren die kommunalen Verwaltungsspitzen in Umfragen eher eine Erhöhung als eine Senkung von Quoren (Kösters 2005). Gerade im Hinblick auf Infrastrukturentscheidungen wird eine Art „Verhinderungsdemokratie“ (Henneke 2012, S. 1078) befürchtet, in der Anwohner Standortentscheidungen mit direktdemokratischen Vetopositionen blockieren und damit Innovationen zu Gunsten einer stark status-quo-orientierten Politik verhindern. Bei einer Senkung von Abstimmungsquoten befürchten die kommunalen Spitzenverbände den „Weg in die Neinsager-Demokratie“.

Auch Vorstellungen, den Kostendeckungsvorschlag zu streichen, treffen bei den Spitzenverbänden auf intensive Widerstände. So befürchten die Verbände, dass damit „Populärbegehren Tür und Tor“² geöffnet werde und Sparbemühungen

der Kommunen konterkariert würden. Des Weiteren wird erwartet, dass die Senkung von Verfahrenshürden sozial selektive Politikergebnisse begünstigt: „Erfahrungsgemäß werden Bürgerbegehren regelmäßig aus gut gebildeten Bevölkerungsgruppen mit Spezialinteressen heraus betrieben. Zugespielt formuliert: Bürgerbegehren sind das Instrument des Bildungsbürgertums“ (Hessischer Städtetag 2015, S. 5).³

Wegen dieser Bedenken empfiehlt der Deutsche Städte- und Gemeindebund seinen Mitgliedern – in bemerkenswerter Offenheit in Opposition zu den Präferenzen der Wählerschaft und der Wissenschaft –, im Rahmen ihrer Stadtentwicklungspolitik Verfahren der Bürgerbeteiligung zu wählen, „die ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid vermeiden“ (DSTGB 2013).⁴ Unterschiedlicher könnten also die Einschätzungen in Wissenschaft und Praxis nicht sein. Wenn man allerdings sich – jenseits der Sonntagsreden normativer Wissenschaftler – konkrete empirische Studien anschaut, dann geben sie der Verwaltungspraxis durchweg Recht. Die direkte Demokratie produziert ganz erhebliche Outputprobleme, wie der Autor es im Folgenden anhand des empirischen Forschungsstands und eines eigenen Forschungsprojekts verdeutlichen möchte (vgl. ausführlich Holtkamp 2016).

Direkte Demokratie erschwert die Haushaltskonsolidierung

In NRW-Kommunen sind kaum Fälle dokumentiert, in denen sich Bürgerentscheide gegen ausgabenexpansive Reform- und Investitionsmaßnahmen richteten und damit Konsolidierungs-

1 Mehr Demokratie, <https://www.mehr-demokratie.de/direkte-demokratie.html> (6.9.2016).

2 „Bürgerbeteiligung: Brandbrief der Kommunen“; 24.10.2015, http://www.allgemeine-zeitung.de/politik/rheinland-pfalz/buergerbeteiligung-brandbrief-der-kommunen_16315755.htm (20.3.2016)

3 Hessischer Städtetag 2015, <http://starweb.hessen.de/cache/AV/19/INA/INA-AV-025-T4.pdf> (6.9.2016).

4 Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz, <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-224-16.pdf> (6.9.2016).

effekte erzielen konnten (vgl. zu diesen Ausnahmefällen Kösters 2005, S. 138). Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die allgemeine Haushaltssituation der NRW-Kommunen kaum noch kommunalpolitische Entscheidungsspielräume für neue ausgabenexpansive Maßnahmen hergibt. Ganz im Gegenteil haben viele Kommunen in Nordrhein-Westfalen in der Haushaltssicherung durchweg Maßnahmen ergriffen, um die Ausgaben zurückzuführen und zusätzliche Einnahmen zu generieren (Holtkamp 2010). Bürgerbegehren in NRW richteten sich – unter Führung der kommunalen Oppositionsparteien – regelmäßig gegen diese weitreichenden Konsolidierungsmaßnahmen und waren aufgrund der starken Status-quo-Orientierung der Bürger auch oftmals erfolgreich (z.B. gegen die Schließung von Bädern, die Erhebung von Parkgebühren oder Privatisierungen; Holtkamp 2016). Bereits die Androhung eines Bürgerentscheides bringt die kommunale Mehrheitsfraktion bei stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb deshalb nicht selten dazu, auf unpopuläre, aber für das Erreichen des Haushaltsausgleichs notwendige Konsolidierungsmaßnahmen zu verzichten. Da in den letzten vier Jahren bereits in jeder vierten NRW-Kommune ein Bürgerbegehren gegen die Schließung einer kommunalen Einrichtung stattfand und die Verfahrenshürden zwischenzeitlich gesenkt wurden, wird die Zahl erfolgreicher Bürgerbegehren gegen Sparbeschlüsse wahrscheinlich weiter ansteigen.

In quantitativen statistischen Analysen konnte auch für bayerische Kommunen gezeigt werden, dass die dort vorhandenen direktdemokratischen Vetopositionen keine ‚sparsamere‘ Haushaltspolitik begünstigen. So führt der Einsatz von Bürgerbegehren auch in Bayern eher zu höheren Ausgaben (inkl. Personalausgaben) und Steuern (Asatryan u. a. 2013; Blume u.a. 2011, S. 2136).

Direkte Demokratie verschärft die Standortkonflikte

Auf ein weiteres zentrales Problem direktdemokratischer Vetopositionen, das insbesondere auf der kommunalen Ebene virulent ist, nämlich das Sankt-Florians- bzw. das Nimby-Prinzip, weist Adrian Vatter bei der Untersuchung des Volksentscheids zu Stuttgart 21 hin. Bekanntlich wurde dort landesweit zwar mehrheitlich für das Bahnprojekt gestimmt, in den Stuttgarter Stadtbezirken mit Bahnhofsnähe, die negativ vom Baustellenlärm betroffen wären, votierten die Stimmbürger allerdings mehrheitlich gegen das Projekt: „So bestätigt sich durchweg die These des nutzenmaximierenden Stimmbürgers, der je nach örtlicher Nähe zu Bahnlinien, Autostraßen und Theaterbauten zu seinen Gunsten stimmt“ (Vatter/Heidelberger 2014, S. 39).

Beim Nimby-Prinzip geht es allerdings nicht nur um den Protest gegen Großprojekte in der Verkehrspolitik und um Kohlekraftwerke, sondern auch gegen Spielplätze, Skaterrampen, Asylbewerberheime etc. Dabei fällt die persönliche Nutzenbilanz

der protestierenden Anwohner positiv aus, weil sie ihre individuellen Kosten im Fall der Realisierung der geplanten Maßnahmen viel höher gewichten als den Nutzen der Maßnahme, der allen Bürgern zufließt. Mit dem Nimby-Prinzip ist deswegen ein wichtiges kommunalspezifisches Problem der direkten Demokratie benannt, das letztlich auch die Energiewende gefährden bzw. verlangsamen könnte. So stimmten die Bürger in Schleswig-Holstein zwischen 2009 und 2012 immerhin in 40 Kommunen gegen Windkraftanlagen, wohingegen sie sich im selben Zeitraum lediglich in 19 Kommunen mehrheitlich für die Windkraft entschieden (Löhle 2012).

Bürgerbegehren, die sich gegen Windkraftanlagen richten, werden in Deutschland auch insgesamt weitaus häufiger initiiert als Bürgerbegehren für Windenergie. Deshalb wird auch befürchtet, dass Windkraftinvestoren insbesondere in Bayern und Schleswig-Holstein abgeschreckt werden könnten, weil bisher nur in diesen Bundesländern direktdemokratische Abstimmungen über Windkraftanlagen bzw. damit zusammenhängende Entscheidungen rechtlich regelmäßig zulässig waren (Geißler 2013, S. 114f.). Rode konnte in multivariaten Analysen zeigen, dass in Kommunen (und auch in der angrenzenden Region), in denen Bürgerentscheide gegen Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien erfolgreich durchgeführt wurden, auch später nur wenige vergleichbare Infrastrukturvorhaben realisiert wurden: „We interpret this as evidence that potential investors in wind power or large biomass plants [...] avoid the municipal district were a referendum take place [...]. Our findings are good news to those who protest against renewable energy plants in their backyard“ (Rode 2014, S. 86).

Ebenso wurden in Bayern starke Vorwirkungen von Bürgerbegehren bei der Ausweisung von neuen Baugebieten festgestellt. Unter dem Damoklesschwert drohender Bürgerbegehren tendiert die Kommunalpolitik demnach dazu, die Ausweisung von neuen Baugebieten zu vermeiden (Martin u.a. 2015, S. 21). Das Nimby-Problem der direkten Demokratie ist für die kommunale Praxis auch deswegen so bedeutsam, weil sich schätzungsweise ca. 40% aller Bürgerbegehren in Deutschland auf solche Infrastrukturprojekte beziehen (Sturm/Winkelmann 2014, S. 27).

Direkte Demokratie führt zu sozial selektiven Politikergebnissen

Trotz der im Vergleich zur Schweiz geringen kommunalen Handlungsspielräume kann der Nimby-Effekt zudem auch ungleiche sozialräumliche Verteilungswirkungen und diskriminierende Effekte gegenüber wenig integrierten Minderheiten produzieren. So ist zu erwarten, dass Asylbewerberheime allein durch die Androhung von direktdemokratischen Vetos seltener in wohlhabenderen Wohnvierteln errichtet werden, wohingegen das Gegenteil für sozial benachteiligte Quartiere gilt, da sich dort möglicher Widerstand sowie die Abstim-

mungsbeteiligung in Grenzen halten werden (Menzl 2014, S. 69).

In der bayerischen Landeshauptstadt ist bspw. zu beobachten, dass keines der ca. 60 dort bislang angestregten Bürgerbegehren vorrangig in einem der sozioökonomisch schwachen Stadtteile unterstützt wurde, wohingegen in den wohlhabenderen Münchener Stadtteilen viele Nimby-Begehren angestoßen wurden (Eckardt 2012). Unter diesen Bedingungen droht die direkte Demokratie eher soziale Segregation zu fördern, als der Integration und dem sozialen Ausgleich zu dienen. Gerade wenn man die Vorwirkungen direktdemokratischer Institutionen auf die repräsentativen Akteure berücksichtigt, können Volksabstimmungen den „innerstädtischen Ausgleich unterschiedlicher Interessen“ (Holtmann 1999, S. 210) erheblich erschweren.



Abb. 1: „Wer spielt mit?“ – Direkte Demokratie kann zu sozial selektiver Beteiligung und Ergebnissen führen (Foto: Jost)

Auch Reformen, die Chancengleichheit im Bildungssystem ansprechen, sind demzufolge bei direktdemokratischen Vetopositionen schwer durchsetzbar, weil die Beteiligungsressourcen und die tatsächliche Beteiligung der von den Reformen profitierenden Bevölkerungsschichten deutlich geringer ausfallen als die des Bildungsbürgertums (Töller u.a. 2011). So beteiligten sich in den privilegierten Wohnquartieren Hamburgs bis zu 60% der Wahlberechtigten am o.g. Volksentscheid, wohingegen die Beteiligung in manchen sozioökonomisch benachteiligten Wohnquartieren lediglich bei 20% der Wahlberechtigten lag.

Direkte Demokratie diskriminiert ethnische Minderheiten

Mögliche Diskriminierungseffekte direkter Demokratie zeigen sich anhand von Bürgerbegehren gegen den Bau von Moscheen. Solche Bürgerbegehren werden in Deutschland nicht nur von rechten Parteien, sondern auch von Bürgerinitiativen angestoßen, die vorrangig die befürchteten Lasten solcher Infrastrukturprojekte in unmittelbarer Nachbarschaft abwenden wollen. Noch sind solche Bürgerbegehren in Deutschland allerdings wenig verbreitet, weil das Bauplanungsrecht lange Zeit fester Bestandteil der Negativkataloge in den Gemeindeordnungen fast aller Bundesländer war. So ist bisher lediglich der Fall einer hessischen Kommune dokumentiert, in der es tatsächlich zu einer Abstimmung über den Verkauf eines städtischen Grundstücks für den Bau einer Moschee kam (Christmann 2011, S. 202). In den meisten Fällen wurden die Bürgerbegehren zu geplanten Moscheebauten von den Kommunalparlamenten für unzulässig erklärt. Alle Bürgerbegehren in Deutschland richteten sich im Übrigen gegen die Errichtung von Moscheen, keines zielte auf die „Ermöglichung eines solchen Baus“ (ebd., S. 211). In 2015, im Jahr der Flüchtlingskrise, wurden relativ viele Begehren gegen Asylbewerberheime eingereicht. Immerhin 24 Bürger- und Ratsbegehren beschäftigten sich mit Asylbewerberheimen. Allerdings wurden 80% in der Zulässigkeitsprüfung für unzulässig erklärt.⁵

Wenn die Hürden weiter gesenkt werden und die Kommunen mehr Handlungsspielräume wie in der Schweiz hätten, dann dürften die Diskriminierungseffekte der direkten Demokratie deutlich höher sein. So sind beispielsweise die Chancen auf Einbürgerung in den Schweizer Gemeinden, in denen an der Urne darüber entschieden wird, deutlich niedriger als in den Gemeinden, in denen die Behörden darüber entscheiden. Insbesondere Ausländer, die nicht aus Westeuropa kommen, scheitern bei den Bürgerentscheiden viel häufiger (Hainmueller/Hangartner 2013).

Entscheidungsblockaden in direktdemokratischen Hochburgen

Die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren waren auch Gegenstand einer vergleichenden Fallanalyse, die der Autor im Rahmen des Forschungsprojekts Direktdemokratie in acht Klein- und Mittelstädten, die sich auf vier Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern) verteilen, durchgeführt hat (Holtkamp 2016). Die ausgewählten Kommunen können als direktdemokratische Hochburgen bezeichnet werden, da in ihnen – bezogen auf Bundesland und Gemeindegrößenklasse (20.000 – 50.000 bzw. 50.000 – 100.000 Einwohner) – jeweils die höchste Anzahl an Bürgerbegehren initiiert wurde.

⁵ Daten von <http://www.datenbank-buergerbegehren.info/>



In den Untersuchungskommunen zeigte sich, dass die überwiegende Mehrheit der Bürgerbegehren status-quo-orientiert war. Des Weiteren votierten die Stimmbürger in Bürgerentscheiden regelmäßig gegen größere Infrastrukturprojekte (z.B. Theater in Gütersloh, Kraftwerk in Wertheim, Konzert- und Kongresshalle in Konstanz, Europäisches Haus in Passau), setzten sich zugleich aber auch mehrfach erfolgreich für die Beibehaltung bestehender Infrastruktur ein (z.B. Skiwiese in Bad Nauheim, Naturmuseum in Konstanz). So richteten sich in Wertheim und in Bad Nauheim jeweils alle drei Bürgerbegehren gegen die Veränderung des Status quo in der Infrastrukturpolitik und die vier Begehren, die in beiden Städten insgesamt zur Abstimmung kamen, wurden von der Mehrheit der Wählerschaft unterstützt. Auch in Monheim zielten alle fünf Bürgerbegehren auf eine Beibehaltung des Status quo, was in allen anschließenden Bürgerentscheiden wiederum von der Wählerschaft mehrheitlich unterstützt wurde. Ähnliches ist für Konstanz und Amberg zu konstatieren. Selbst wenn aus der Zivilgesellschaft auch mal innovative Begehren initiiert werden, wie z.B. in Passau zur Fahrradförderung, werden diese mehrheitlich im Bürgerentscheid abgelehnt.

Insgesamt muss die in den Fallstudien nachgewiesene geringere Innovationsfähigkeit der direkten Demokratie sicherlich nicht in jedem Fall negativ beurteilt werden, weil so beispielsweise auch ausgabenexpansive Prestigeprojekte der Politik vermieden werden können, wie es beispielsweise in der Wertheim-Fallstudie beim projektierten Bau eines Schrägaufzugs zu einer Burg deutlich wurde. Wenn aber gesellschaftlich und parlamentarisch mehrheitlich gewünschte Reforminitiativen, wie beispielsweise die Energiewende, auf der Tagesordnung stehen, ist die mangelnde Innovationsfähigkeit doch eher als problematisch zu beurteilen, insbesondere wenn die Hürden für direktdemokratische Verfahren niedrig sind.

Die direkte Demokratie produziert also ganz erhebliche Outputprobleme in deutschen Kommunen, wie im Übrigen auch in der Schweiz und den USA, die gerne als direktdemokratische Musterländer gehandelt werden (vgl. Holtkamp 2016). Diese Probleme werden sehr wahrscheinlich durch die jüngst beschlossene Senkung der Hürden von Bürgerbegehren in vielen Bundesländern noch weiter verschärft. Es gibt also gute Gründe für Wissenschaft und Praxis, nicht ständig eine weitere Absenkung der Hürden zu fordern.

Prof. Dr. Lars Holtkamp

Leiter des Lehrgebiets Politik und Verwaltung an der Fernuniversität Hagen

Quellen:

Asatryan, Zareh/Baskaran, Thushyanthan/Grigoriadis, Theocharis/Heinemann, Friedrich (2013): Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative

Federalism. Discussion Paper No. 13-038, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Banner, Gerhard (1999): Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: von Arnim, Hans Herbert (Hg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für gute und bürgernahe Politik, Berlin, S. 133-162.

Blankart, Charles B. (2013): Public Choice: A Survey, in: CESIFO WORKING PAPER NO. 4102, München: Center for Economic Studies.

Blume, Lorenz/Döring, Thomas/Voigt, Stefan (2011): Fiscal Effects of Reforming Local Constitutions: Recent German Experiences, in: Urban Studies Journal Limited, 48, S. 2123-2140.

Christmann, Anna (2011): Die Rolle direktdemokratischer Instrumente in Moschee- und Minarettkonflikten in der Schweiz und Deutschland, in: Vatter, Adrian (Hg.): Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich, S. 191-214.

Eckardt, Frank (2012): Participation at any price? The Ambivalence of the Renaissance of Direct Democracy in German Municipalities, in: Social Space, 1, S. 51-72.

Geißel, Brigitte/Roth, Roland/Collet, Stefan/Tillmann, Christina (2014): Partizipation und Demokratie im Wandel, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Partizipation im Wandel, Gütersloh, S. 489-503.

Geißler, Gesa (2013): The Role of Environmental Assessment and Planning in Renewable Energy Diffusion in the US and Germany, Dissertation, Berlin: Technische Universität Berlin.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2013): Who Gets a Swiss Passport?, in: American Political Science Review, 107, S. 1-29.

Henneke, Hans-Günter (2012): Wutbürger in Verantwortung: Partizipation und direkte Demokratie in Kommunen und Ländern, in: DVBl – Das Deutsche Verwaltungsblatt, 17, S. 1072-1082.

Holtkamp, Lars (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin.

Holtkamp, Lars (Hg.) (2016): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland, Wiesbaden.

Holtmann, Everhard (1999): „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft – Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2/99, S. 187-211.

Kersting, Norbert (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt.

Kösters, Jens (2005): Der Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen – Politische Ausgestaltung und Rechtsetzung der Gemeinden, Münster.

Löhle, Claudia (2012): Direkte Demokratie – Motor oder Bremse für die Energiewende?, in: eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft, S. 1-8.

Martin, Thorsten/Arnold, Felix/Freier, Ronny (2015): (Not) in my backyard? The impact of citizen initiatives on housing supply in Germany, European Regional Science Association (ERSA). Online verfügbar unter: http://www.econstor.eu/bitstream/10419/112952/1/VfS_2015_pid_415.pdf, Stand: 05.01.2016.

Menzl, Marcus (2014): Nimby-Proteste – Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens?, in: Gestring, Norbert/Ruhne, Renate/Wehrheim, Jan (Hg.): Stadt und soziale Bewegungen. Stadt, Raum und Gesellschaft, Wiesbaden, S. 65-81.

Rode, Johannes (2014): Renewable Energy Adoption in Germany. Drivers, Barriers and Implications, Dissertation, Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.

Schiller, Theo (2007): Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin, S. 115-149.

Sturm, Roland/Winkelmann, Thorsten (2014): Contested Infrastructures – Citizen Protest and the Response of Political Parties, in: Hans Seidel Foundation (Hg.): Political Parties and Citizen Movements in Asia and Europe, Stockholm, S. 23-37.

Töller, Annette E./Pannowitsch, Sylvia/Kuscheck, Céline/Mennrich, Christian (2011): Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42, S. 503-523.

Vatter, Adrian/Heidelberger, Anja (2014): Volksentscheide nach dem Sank-Florians-Prinzip?, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, Baden-Baden, S. 9-52.