

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung

„Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften“

Drucksache 17/2994

vom 02.07.2018

Thorsten Sterk / Alexander Trennheuser

**Mehr Demokratie e. V.
Landesverband Nordrhein-Westfalen
Friedrich-Ebert-Ufer 52, 51143 Köln
Tel. 0 22 03 - 59 28-59/Fax -62
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de**

I. Problem

In Nordrhein-Westfalen werden viele Bürgerbegehren unnötigerweise für unzulässig erklärt. Von 751 von 1994 bis Ende 2017 durchgeführten Bürgerbegehren scheiterten 273 Begehren (36,4 %) an meist überflüssigen Zulässigkeitshürden. Nur wenige Bürgerbegehren verfehlten das erforderliche Unterschriftenquorum. Weitaus häufiger scheiterten sie an anderen formalen Anforderungen.

Bürgerbegehren...	Anzahl	Anteil in %
nicht eingereicht/zurückgezogen/ versendet	120	16,0
unzulässig	273	36,4
vom Rat übernommen	121	16,1
Kompromiss	19	2,5
zum Bürgerentscheid führten	218	29,0
Gesamt	751	100

Stand: 31.12.2017

Nicht selten glauben Bürgerinnen und Bürger bei der Erstellung eines Bürgerbegehrens, dass allein die Berücksichtigung des § 26 GO NRW genügt, um ein formal zulässiges Bürgerbegehren auf den Weg zu bringen. Dem ist in der Praxis nicht so. Das Demokratie-Instrument hat durch richterliche Entscheidungen eine umfassende, weit über § 26 GO NRW hinaus gehende Erweiterung der Anforderungen erfahren. Mittlerweile ist es in den seltensten Fällen möglich, ein zulässiges Bürgerbegehren ohne Hilfe von Mehr Demokratie oder eines Fachanwalts zu konzipieren.

Der vorliegende Gesetzentwurf schlägt vor, die rechtliche Zulässigkeitsprüfung von Bürgerbegehren nach Einreichung der Unterschriften durch die Möglichkeit zur rechtsverbindlichen Prüfung vor Beginn der Unterschriftensammlung zu ergänzen. Außerdem soll die bei der letzten allgemeinen Kommunalwahl festgestellte Zahl der Wahlberechtigten als Bezugsgröße zur Ermittlung der Zahl der einzureichenden gültigen Unterschriften herangezogen werden. Mehr Demokratie NRW begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf.

II. Neuregelung der Zulässigkeitsprüfung

Die bisherige Regelung in § 26 Abs. 6 GO NRW und § 23 Abs. 6 KrO NRW sieht vor, dass ein Rat oder Kreistag nach Einreichung der Unterschriften für ein Bürgerbegehren unverzüglich über die Zulässigkeit des eingereichten Begehrens entscheidet. Mit der Neuregelung sollen nach schriftlicher Mitteilung an die Gemeinde oder den Kreis über die Einleitung eines Bürgerbegehrens die Vertretungsberechtigten des Begehrens beantragen können, dass der Rat oder Kreistag mit Ausnahme des Zulässigkeitskriteriums des Erreichens der Zahl der lt. GO NRW / KrO NRW über die Erfüllung der Zulässigkeitskriterien entscheidet. Zusätzlich nötig hierfür ist der Nachweis der Unterschriften der Vertretungsberechtigten und von 25 weiteren Unterzeichnern und Unterzeichnerinnen für das Bürgerbegehren. Hiermit würde Nordrhein-Westfalen weitgehend einer entsprechenden Regelung in der Gemeinde- und Kreisordnung des Landes Niedersachsen folgen, die sich dort bewährt hat.

Schon der kleinste Fehler kann in NRW ein Bürgerbegehren ins Leere laufen lassen. Eine nicht ganz korrekte Fragestellung oder eine falsche Zahl in der Begründung können schon reichen, um ein Begehren für unzulässig zu erklären. Dann sind tausende Unterschriften umsonst gesammelt worden. Das ist für die Bürgerbegehrens-Initiatoren frustrierend und für den ganzen demokratischen Prozess schädlich. Dies gilt auch schon dann, wenn während der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren von dessen Gegnern die Zulässigkeit infrage gestellt wird, um potenzielle Unterzeichner zu verunsichern, wie es leider immer wieder vorkommt. Die folgenden Fälle machen das Problem deutlich.

Dorsten: In Dorsten wurde 2015 ein Bürgerbegehren für den Erhalt einer Grundschule für unzulässig erklärt, weil es zwischen Begehrensinitiatoren und Stadt Uneinigkeit über die Interpretation eines Schul-Gutachtens gab. 6.465 Unterschriften waren umsonst gesammelt worden.

Nachrodt-Weblingwerde: In der Gemeinde im Märkischen Kreis wurde 2015 ein Bürgerbegehren für den Erhalt eines Jugendzentrums vom Rat aus formellen Gründen gestoppt. Einziger Grund war das Fehlen einer Erläuterung zu den Gründen für den Beschluss des Rates zur Schließung der Einrichtung.

Steinhagen: In der Gemeinde im Kreis Gütersloh hatten Bürgermeister und Verwaltung 2016 einem Bürgerbegehren für die Ansiedlung einer Spedition zunächst signalisiert, dass das Begehren zulässig ist. Im Laufe der Unterschriftensammlung wurde dies von der Bezirksregierung verneint. Es musste ein zweites Bürgerbegehren zum selben Thema gestartet werden.

Eine rechtsverbindliche Vorprüfung hätte hier die Probleme frühzeitig erkennen lassen und Möglichkeiten zur Korrektur der Unterschriftenlisten gegeben. Die Praxis-Erfahrung in Niedersachsen zeigt, dass der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren dort seit der Einführung der Vorprüfung gesunken ist. Zudem hat sich die Kommunikation zwischen Verwaltungen und Bürgerbegehrensinitiatoren verbessert, weil gemeinsam zulässige Formulierungen von Unterschriftenlisten gesucht werden.

Zu Bedenken gegeben wird, dass es zu unnötigen zeitlichen Verzögerungen für Bürgerbegehren kommen könnte, wenn der Stadtrat oder Kreistag über die Zulässigkeit des Begehrens entscheidet. In Kreisen und auch in kleinen Kommunen finden Ratssitzungen mitunter nur alle drei Monate statt, sodass ein Bürgerbegehren im Extremfall monatelang auf eine Zulässigkeitsentscheidung warten müsste. Sondersitzungen von Räten und Kreistagen wären kostenaufwändig. Deshalb wäre es sinnvoll, auch hier dem Vorbild Niedersachsen zu folgen, wo der Hauptausschuss der jeweiligen Kommunalvertretung die Zulässigkeitsentscheidung trifft. Diesen Ausschuss für eine schnelle Entscheidung ggf. für eine Sondersitzung einzuberufen würde weniger Aufwand und Kosten verursachen als eine gesonderte Ratssitzung zu einem Bürgerbegehren.

Unklar ist auch, wie sich die laut GO NRW und KrO NRW für die Gemeindeverwaltungen gegebene Pflicht zur Beratung von Bürgerbegehren, deren Pflicht zur Aufstellung einer Kostenschätzung und die Zulässigkeitsprüfung zueinander verhalten.

Während die Vorprüfung von Bürgerbegehren das Hemmen demokratischer Prozesse vermindern kann, führt die Pflicht zur Aufführung einer Kostenschätzung der Gemeindeverwaltung auf der Unterschriftenliste mitunter zu gravierenden Verzögerungen direkt-demokratischer Verfahren. So musste zuletzt ein Bürgerbegehren in Porta Westfalica nach der Einreichung der Bitte um Kostenschätzung am 7. November 2017 insgesamt 231 Tage auf seine Kostenschätzung warten,

weil die Verwaltung laut eigenen Angaben darüber verunsichert war, was das genaue Ziel des Bürgerbegehrens für den Erhalt aller Portaner Grundschulen ist und wie die im Fall eines Erfolges des Begehrens auf die Stadt zukommenden Folgekosten diesbezüglich zu berechnen wären. Die Möglichkeit der Vorprüfung hilft einem Bürgerbegehren nicht, wenn vorher schon die zur Unterschriftensammlung notwendige Kostenschätzung auf sich warten lässt. Deshalb wäre eine Fristsetzung für die Verwaltungen zur Abgabe einer Kostenschätzung sinnvoll. In Berlin beträgt diese Frist einen Monat. Der Praxiserfahrung in NRW nach für die meisten Verwaltungen ein ausreichender Zeitraum, für andere Verwaltungen aber eine Mahnung zur zeitnahen Behandlung und Entscheidung der Kostenfrage und wie bei der aufschiebenden Wirkung ein Schutz dagegen, dass Bürgerbegehren durch taktisches Verzögern unterlaufen werden.

Gleiches gilt für die Vorab-Zulässigkeitsprüfung insgesamt, bei der die Initiatoren von Bürgerbegehren eine gewisse Sicherheit darüber haben sollten, in welchem Zeitrahmen mit einer Entscheidung zu rechnen ist. In Berlin ist der Verwaltung für die Zulässigkeitsentscheidung eine Frist von einem Monat vorgegeben.

Zur Einleitung einer Vorab-Zulässigkeitsprüfung müssen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf neben den Unterschriften der Vertretungsberechtigten die Unterschriften von 25 stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern beigefügt werden. Da diese Unterschriften auf die Gesamtzahl der Unterschriften angerechnet werden, ist diese Schwelle sinn- und maßvoll.

III. Festlegung des Unterschriftenquorums

Für ein zulässiges Bürgerbegehren fordert die GO NRW je nach Einwohnerzahl einer Kommune die Unterschriften von drei bis zehn Prozent aller bei einem kommunalen Bürgerentscheid Stimmberechtigten. Die Kreisordnung sieht je nach Einwohnerzahl des Kreises ein Unterschriftenquorum von drei, vier oder fünf Prozent vor.

Ohne Nachfrage bei Gemeinde oder Kreis wissen die Initiatoren eines Bürgerbegehrens aber nicht, wie viele Stimmberechtigte es aktuell gibt. Ein weiteres Problem ist, dass Gemeinden und Kreise üblicherweise den Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens zur Ermittlung der exakt notwendigen

Unterschriftenzahl setzen. Dies sorgt bei Bürgerbegehrensinitiatoren für Unsicherheit bzgl. der einzureichenden Unterschriftenzahl. Auch ist es schon vorgekommen, dass eine Gemeinde während der Unterschriftensammlung neue Einwohnerzahlen veröffentlicht hat, wobei sich herausstellte, dass die veränderte Einwohnerzahl zu einer Änderung des prozentualen Unterschriftenquorums führte.

Die Festlegung der Zahl der Wahlberechtigten bei der letzten allgemeinen Kommunalwahl als Bezugsgröße zur Ermittlung des absoluten Unterschriftenquorums ist deshalb hilfreich. Dies entspricht auch der Regelung auf Landesebene, laut der für das Unterschriftenquorum für Volksinitiativen die Zahl der bei der letzten Landtagswahl Wahlberechtigten als Bezugsgröße gilt.

IV. Weiterer Reformbedarf

1. Beratung durch Gemeinden

„Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich“, heißt es in § 26 Abs. 2 GO NRW und § 23 Abs. 2 KrO NRW. Wie andere Bestandteile der Spielregeln für Bürgerbegehren ist die Formulierung „in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft“ der Angst vor den Bürgern entsprungen, die die direkte Demokratie missbrauchen könnten, um die Verwaltung mit Beratungsfragen zu überlasten und lahm zu legen. Diese Befürchtung hat sich nicht bestätigt. Vielmehr entwickelt sich zunehmend eine Beratungskultur, die sich aus den in den vergangenen 24 Jahren mit Bürgerbegehren gemachten Erfahrungen speist. Bürgermeister selbst treffen sich manchmal mit den Initiatoren von Bürgerbegehren, um diesen behilflich zu sein. Verwaltungsmitarbeiter kooperieren mit den zuständigen Mitarbeitern des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und den Beratern von Mehr Demokratie, um die bestmögliche Beratung zu erreichen. Ein Missbrauch der Verwaltungskapazitäten ist nicht festzustellen. Schon aufgrund der geringen Zahl von Bürgerbegehren pro Gemeinde sind Beratungsanfragen und -verfahren selten.

Aus der Erfahrung von Mehr Demokratie heraus lässt sich sagen, dass nicht die Bürger selbst die Verwaltung mit Beratungsanfragen belasten. Die Belastung entsteht vielmehr durch den leider aufgrund der Kompliziertheit der Verfahren und der daraus erwachsenen Rechtsprechung

notwendigen Aufwand zur Vorbereitung auf ein adäquates Beratungsgespräch. Im weiteren Verlauf des Verfahrens kommen Kommunen meist nicht ohne externe Gutachten zur Beurteilung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren aus. Solche Gutachten kosten schnell einige tausend Euro. Hinzu kommen Gerichtskosten, wenn eine Kommune vor Gericht unterliegt, nachdem ein Bürgerbegehren für unzulässig erklärt worden war und gegen diesen Unzulässigkeitsbeschluss erfolgreich Klage eingereicht wurde. Weiterhin zu vermerken ist die Verschwendung von Zeit und Geld für die Organisation von Bürgerentscheiden, die wegen Nichterreichens des Zustimmungsquorums ungültig sind und die damit kein fruchtbares Ergebnis liefern.

All diese Faktoren belasten Kommunen und ihre Mitarbeiter viel mehr, als es Bürgerbegehren von sich aus je könnten. Aus all diesen Gründen sollte die Formulierung, dass Verwaltungen Bürgerbegehren nur „in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft“ behilflich sind, aus der Gemeindeordnung gestrichen werden.

2. Einreichungsfrist

Der hohe Anteil unzulässiger Bürgerbegehren in NRW liegt nicht nur in der fehlenden Vorprüfung begründet. Unzulässigkeitsgründe, die sich auch mit einer Vorprüfung nicht ändern, sind die restriktiven Vorgaben für Bürgerbegehren in GO NRW und KrO NRW.

Ein immer wieder vorkommender Unzulässigkeitsgrund ist die Verfristung von Bürgerbegehren. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Rats- oder Kreistagsbeschluss, bleiben für die Sammlung von Unterschriften ab Beschluss nur drei Monate Zeit. Bei Bürgerbegehren zu Bauleitplanungs- und Satzungsfragen sind es sogar nur sechs Wochen ab Veröffentlichung des Beschlusses im Amtsblatt.

Das Problem ist, dass die geltende Rechtsprechung bereits Grundsatzbeschlüsse von Räten und Kreistagen etwa zur Entwicklung von Bauprojekten als fristauslösend ansieht, die von der Öffentlichkeit aber nicht selten gar nicht wahrgenommen werden. Verabschieden Räte oder Kreistage dann teilweise Jahre später Umsetzungsbeschlüsse zum Grundsatzbeschluss, kommt jedes Bürgerbegehren hiergegen dann immer zu spät. Dabei ist seit dem Grundsatzbeschluss nichts passiert, was die Aufhebung von Grundsatz- oder Umsetzungsbeschlüssen unmöglich machen

würde. Deshalb können Räte und Kreistage ihre eigenen Beschlüsse unbehindert so lange aufheben, wie nicht unwiderrufliche Fakten geschaffen worden sind. Denjenigen, von deren Wahlentscheidung sich ihre Entscheidungsmacht ableitet, ist dies jedoch verwehrt. Hier herrscht Waffenungleichheit zwischen Wählern und Gewählten. Die Gewählten haben mehr Handlungsmacht als ihre Wähler. Anders ist dies etwa in Bayern und Schleswig-Holstein, wo Bürgerbegehren keine Fristen gesetzt werden. In Niedersachsen gilt eine dreimonatige Frist nur bei veröffentlichungspflichtigen Rats- und Kreistagsbeschlüssen.

Es sei auf jeden Fall darauf hingewiesen, dass ein Bürgerbegehren zu Bauleitplanungs- und Satzungsfragen mit der nur sechswöchigen Einreichungsfrist in der Praxis oft kaum zum Erfolg zu führen ist. Dies gilt insbesondere in größeren Städten, in denen die Mobilisierung für ein Bürgerbegehren schwieriger ist als in kleinen Gemeinden. Deshalb gab es sowohl Bürgerbegehren, die die notwendige Unterschriftenzahl in der kurzen Frist nicht erreicht haben, also auch Initiativen, die angesichts dieser Frist auf die Einleitung eines Bürgerbegehrens von vornherein verzichtet haben.

GO NRW und KrO NRW spielen hier im Ländervergleich auch eine Sonderrolle, weil es in allen anderen Bundesländern bzgl. der Fristen keine Unterscheidung nach Thema gibt. In allen anderen 15 Bundesländern gilt unbeschrieben vom Thema für jedes Bürgerbegehren die gleiche Frist.

Um Bürger gegenüber ihren Vertretern nicht zu benachteiligen und den Anteil unzulässiger Bürgerbegehren über die Möglichkeiten der Vorprüfung hinaus zu reduzieren, sollte der Landtag den Ländern Bayern und Schleswig-Holstein folgen und Einreichungsfristen für Bürgerbegehren aus GO NRW und KrO NRW streichen.

3. Themenausschlüsse

Anders als in einigen anderen Bundesländern gilt in NRW für Bürgerbegehren ein sehr umfangreicher Themenausschlusskatalog. Ausgeschlossen sind so Begehren zu Angelegenheiten,

- die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens

zu entscheiden sind, (§ 26 Abs. 5 S. 4 GO NRW)

- sowie über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens. (§ 26 Abs. 5 S. 5 GO NRW)

Die Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Thüringen kennen den Ausschlussbestand der Bauleitplanung nicht, ermöglichen also Bürgerentscheide in dem so wichtigen und oft umstrittenen Bereich der Bauleitplanung.

Themenausschlüsse für Bürgerbegehren

Bayerische Gemeindeordnung	Gemeindeordnung NRW
Art. 18a Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	§ 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über	(5) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über
- Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen	
- über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung	- die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
- über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten	- die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde,
- und über die Haushaltssatzung.	- die Haushaltssatzung, die Eröffnungsbilanz, den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss der Gemeinde (einschließlich der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe) sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
	- Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,
	- die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens
	Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

Die Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen erlauben auch Bürgerentscheide zu Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind. Dies ist in NRW ausgeschlossen. Diese Ausschlussstatbestände betreffen kommunale Großprojekte wie Flughäfen, Häfen und Brücken ebenso wie Kraftwerke, U-Bahn- und Straßenbahnstrecken oder Windkraftanlagen.

Entscheidungen über solche Großprojekte sind aber gerade die, die besonders viele Bürgerinnen und Bürger bewegen, weil sie für eine Kommune weitreichende finanzielle und stadtentwicklungspolitische Auswirkungen haben. Deshalb gab es in NRW auch Initiativen, trotz des Themenausschlusskatalogs Entscheidungen über Großprojekte zu ermöglichen. So fand 2006 in Hamm auf Initiative von Oberbürgermeister Thomas Hunsteger-Petermann eine Bürgerbefragung nach den Regeln eines verbindlichen Ratsbürgerentscheids statt, bei dem es um die Anlage eines neuen Sees ging. Bei einer ähnlichen Bürgerbefragung ging es in Neuss 2007 um die Führung einer Straßenbahntrasse. In Köln ließ der Stadtrat alle Einwohner ab 14 über den Ausbau des Godorfer Hafens entscheiden. Dabei band sich der Rat bei Erreichen eines Zustimmungsquorums von zehn Prozent aller Einwohner an das Abstimmungsergebnis.

Bayerische Bürgerentscheide wie etwa der über den Bau einer dritten Startbahn am Münchner Flughafen zeigen, dass verbindliche Bürgerentscheide über Großprojekte auch im Rahmen von Gemeinde- und Kreisordnung mit geltendem Recht vereinbar sind. In NRW spräche nichts gegen eine entsprechende Änderung der Regeln für die direkte Demokratie vor Ort.

4. Kostenschätzung

Im Jahr 2011 hat der Landtag beschlossen, die bis dahin für Bürgerbegehren geltenden Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags durch eine Kostenschätzung zu ersetzen. Bis dahin mussten die Initiatoren von Bürgerbegehren selbst einen Vorschlag dazu machen, wie die im Falle einer Umsetzung ihres Begehrens auf eine Kommune zukommenden Kosten aus dem bestehenden Haushalt zu decken sind. Seitdem erstellt Verwaltung von Kommune oder Kreis nach formaler Anmeldung eines Bürgerbegehrens eine Schätzung über die eventuell anfallenden Folgekosten.

Was gut gemeint war, hat nicht selten eher negative Konsequenzen. Die Ermittlung der Kosten kostet die Initiatoren von Bürgerbegehren Zeit. Teilweise müssen sie monatelang auf die Mitteilung ihrer Kommune zu den veranschlagten Kosten warten. Derweil sind sie gezwungen, untätig mit den Hufen zu scharren. Für eine Kommune wichtige Entscheidungen werden dadurch verzögert. Es kommt auch vor, dass Gemeindeverwaltungen sich verschätzen und die Kostenschätzung korrigiert werden muss, während die Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren schon läuft. Kurios dabei ist, dass Unterschriften auf Listen mit einer falschen Kostenschätzung gültig bleiben. Das allein zeigt schon die Wertlosigkeit jeder Kostenschätzung für sich.

Es ist auch schon vorgekommen, dass eine Kommunalverwaltung die Forderung eines Bürgerbegehrens für undurchführbar erklärt hat. Daraufhin errechnete die Stadt die Kosten für die aus ihrer Sicht einzig durchführbare Alternative.

Natürlich gehört die Debatte über die eventuellen Folgekosten eines Bürgerbegehrens in die öffentliche Debatte, jedoch nicht auf die Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens. Vorbilder sind hier die Bundesländer Bayern, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, die vollständig auf eine formale Kostenangabe auf den Unterschriftenlisten verzichten.

5. Zustimmungsquorum

In NRW ist das Erreichen einer durch GO NRW und KrO NRW festgelegten Mindestzustimmung oder -ablehnung Voraussetzung für die Verbindlichkeit eines Bürgerentscheids. So müssen in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent aller Stimmberechtigten mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen. In Städten mit bis zu 100.000 Einwohnern liegt die Hürde bei 15 Prozent, in Kommunen ab 100.000 Einwohnern zehn Prozent.

Durch das Zustimmungsquorum soll verhindert werden, dass „aktivistische Minderheiten“ sich bei einer niedrigen Abstimmungsbeteiligung in Bürgerentscheiden durchsetzen. Dass die Beteiligung an Bürgerentscheiden meist niedriger ist als bei Wahlen, liegt aber in der Natur der Sache. Während es bei Wahlen immer um eine Entscheidung über die Richtung der Gesamtpolitik in den nächsten Jahren geht, geht es bei einem Bürgerentscheid immer nur um das "Ja" oder "Nein" zu einer einzigen Sachfrage. Zur Abstimmungsteilnahme ist deshalb meist nur ein Bruchteil der an einer

Wahl Teilnehmenden motiviert. Dies verringert aber nicht die Legitimation des Abstimmungsergebnisses.

(Rats-)Bürgerentscheide in NRW

Gemeinde- Einwohnerzahl	(Rats-) Bürgerentscheide	davon Quorumsopfer	in Prozent
über 500.000	8	6	75,0
bis 500.000	24	10	41,7
bis 200.000	22	11	50,0
bis 100.000	45	26	57,8
bis 50.000	47	27	57,4
bis 30.000	40	11	27,5
bis 20.000	49	16	32,7
bis 10.000	16	4	25
Gesamt	251	111	41,9

Stand: 19.09.2018

Durch das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheid werden häufig die tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse in einer Gemeinde im Abstimmungsergebnis nur verzerrt wiedergegeben. Das Quorum verführt die Gegner eines Bürgerbegehrens dazu, die Hände in den Schoß zu legen statt ihre Anhänger zur Abstimmungsteilnahme zu mobilisieren. Der Grund: Sie können oft relativ sicher mit einem Scheitern des Begehrens am Quorum rechnen. Deshalb bleiben die Gegner eines Bürgerbegehrens nicht selten häufiger Zuhause als dessen Befürworter, der Anteil der Nein-Stimmen ist im Bürgerentscheid geringer als in der Gesamtbevölkerung. Daher erhalten Bürgerbegehren häufiger eine Abstimmungsmehrheit, als sie eigentlich sollten.

Ein weiterer Effekt ist zudem, dass Kommunen dazu neigen, durch entsprechende Satzungsregelungen die Abstimmungsteilnahme im Vergleich zu Wahlen zu erschweren, um die Beteiligung niedrig zu halten. Es werden z.B. nur wenige Abstimmungslokale geöffnet, die dann schwieriger zu erreichen sind als die bei Wahlen meist in unmittelbarer Nachbarschaft befindlichen Wahllokale. Oder es wird nur die Briefabstimmung angeboten, trotzdem müssen

Abstimmungswillige diese dann oft umständlich anfordern. In Bonn und Düsseldorf ist die Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit anstehenden Wahlen qua Satzung ausgeschlossen.

Der renommierte Europarat spricht sich gegen Abstimmungsquoren aus. "Aufgrund der mit Volksentscheiden gemachte Erfahrungen hat sich die Venedig-Kommission entschieden zu empfehlen, auf die gesetzliche Regelung von Quoren zu verzichten. Wenn eine Vorlage (...) durch eine Mehrheit der Abstimmenden angenommen wurde, ohne dass das Quorum erreicht wurde, entsteht eine äußerst schwierige politische Situation, weil diese Mehrheit glauben wird, dass sie ohne ausreichenden Grund des Sieges beraubt wurde“, heißt es in der "Vereinbarung über angemessene Verfahren bei Volksentscheiden" der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats.

Mehr Demokratie schließt sich dieser Haltung an.