

## Bürgerbegehren brauchen Beratung

*Susanne Socher*

Bis 1990 war Baden-Württemberg das einzige Bundesland, in dem grundsätzlich Bürgerbegehren und Bürgerentscheide initiiert werden konnten. Ab 1990 führten fast alle deutschen Bundesländer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in ihren Gemeinden und Städten ein. Berlin kennt als letztes Bundesland seit 2005 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Bezirksebene, so dass nun alle Bürgerinnen und Bürger in den Bundesländern dieses Verfahren anwenden können.

An diesen demokratischen Fortschritten hat der 1988 gegründete Verein Mehr Demokratie e.V. erheblichen Anteil. Er initiierte und organisierte den im Jahr 1995 erfolgreichen Volksentscheid zur Einführung von kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern und schuf damit eine anwendungsfreundliche Regelung, die – trotz einiger Korrekturen durch den Bayerischen Staatsgerichtshof – bis heute nahezu 1.000 Bürgerentscheide ermöglichte. Einen zweiten Erfolg brachte eine von Mehr Demokratie ausgegangene Volksentscheids-Initiative zur Einführung des Bürgerentscheids für Stadtbezirke in Hamburg im Jahr 1998. Auch hier wird das Verfahren aufgrund der guten Regelungen häufig angewendet. In mehreren anderen Bundesländern erreichte Mehr Demokratie ebenfalls eine Verbesserung der gesetzlichen Regelungen; aktuellstes Beispiel ist Thüringen, wo im Jahr 2008 das Volksbegehren »Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen« von zahlreichen Menschen unterstützt wurde und der Landtag im April 2009 die Reformvorschläge schließlich annahm. Insgesamt kam es seit Mitte der 1990er Jahre bundesweit zu einem Anstieg der Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden über kommunalpolitische Themen. In ganz Deutschland fanden von 1956 bis heute etwa 5.000 Verfahren statt.

Nicht nur die Verbesserung der formalen Regelungen sieht Mehr Demokratie als seine Aufgabe an, sondern auch die Beratung und Hilfestellung bei der Anwendung derselben. Eine inhaltliche Neutralität ist dabei selbstverständlich. Nicht alle Bundesländer sehen eine Auskunftspflicht für die Bürger/innen seitens der Verwaltung vor, wenn der Start eines Bürgerbegehrens ansteht. Da diese Möglichkeit in den meisten Fällen nicht sehr konkret gefasst ist, nicht immer den Bedürfnissen der Bürger/innen entspricht und auch Mitarbeiter/innen der Verwaltung und Mandatsträger/innen Fragen zu Anwendung und Umsetzung haben, bietet Mehr Demokratie mittlerweile eine flächendeckende Beratung für Initiativen, Stadt- und Gemeinderäte, Bürgermeister/innen und Mitarbeiter/innen der Verwaltung an. Dies geschieht auch aus der Verpflichtung, zusätzlich zu dem steten Streben die juristischen Verfahren zu verbessern und anwendungsfreundlich zu gestalten sowie eine gute und faire Anwendung des Instruments zu unterstützen. Die Bürgerbegehrensberatung wird für Bereiche angefragt, die weit über eine reine Beratung zu Rechtsfragen hinausgeht.

## Anwendung des Verfahrens

Einen Gesetzestext lesen und anzuwenden gehört nicht zu den tagtäglichen Aufgaben der Bürger/innen. Die juristischen Formulierungen in allgemeinverständliche Formulierungen zu übersetzen ist daher eine der Beratungsaufgaben. Für fast alle Bundesländer bietet Mehr Demokratie Leitfäden und Merkblätter zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden an, welche die Anwendung erleichtern sollen und einen guten Überblick über Verfahren, Vorüberlegungen und Erfordernisse geben. Da die Gestaltung der Unterschriftenliste ein zentraler Bestandteil bei Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens darstellt, sind auch Muster-Unterschriftenlisten abgedruckt. Besondere Beachtung verdient auch die Klärung des Sachverhalts und die Formulierung der Abstimmungsfrage. Wie genau die Thematik zu verstehen ist und auf was die Abstimmungsfrage konkret abzielt, bedarf einer genauen Überlegung und sauberen Formulierung. Hintergrundwissen zu kommunalpolitischen Fachausdrücken und Vorgehensweisen wird bei einer Beratung ebenso gegeben, wie das Wissen über Zuständigkeiten. Leider ist es manchmal auch nötig, einen entsprechenden juristischen Beistand zu vermitteln, wenn Uneinigkeit im Verfahren zwischen Initiator/innen und der Gemeinde besteht und zur Klärung Gerichte herangezogen werden müssen. Hier handelt sich aber um Einzelfälle.

## Öffentlichkeitsarbeit

Von manchen Initiator/innen wird die Durchführung eines Bürgerbegehrens gerne mit einer Art »Wahlkampf« verglichen. Das ist nicht ganz von der Hand zu weisen, es kommt jedoch auf die Größe der Gemeinde oder Stadt an. Während sich in kleineren Gemeinden bestimmte Themen schnell herumsprechen, bedarf es in größeren Gemeinden oder großen Städten einiges an Aufwand. Je größer die Kommune, desto mehr Aufmerksamkeit muss der Öffentlichkeitsarbeit geschenkt werden, wenn man ein erfolgreiches Bürgerbegehren durchführen möchte. Ein zusätzliches Erschwernis ist hier auch das Quorum, welches – bis auf Hamburg – in allen Bundesländern gilt. Ein Bürgerentscheid ist nämlich nur dann erfolgreich, wenn ein bestimmter (und oft nicht geringer) Prozentsatz der Abstimmungsberechtigten zustimmt oder sich beteiligt. Wie nun die Öffentlichkeit über das Anliegen der Initiativen informiert werden kann und welche Möglichkeiten und Methoden es gibt, ist Teil der Bürgerbegehrensberatung. Dies reicht von der Information welche Möglichkeiten der Pressearbeit es gibt, bis hin zu Ideen für pressewirksame Aktionen. Häufig werden Initiator/innen zum ersten Mal mit einem Bürgerbegehren politisch aktiv und das Verfassen von Leserbriefen, Pressemitteilungen und das Organisieren von Veranstaltungen ist noch nicht geübt. Eine Beratung und ein Aufzeigen von Möglichkeiten werden deshalb gerne angenommen.

## Planung der Kampagne

Nicht bei jedem Bürgerbegehren ist eine große Kampagnenplanung nötig. Auch hier kommt es wieder auf die Größe der Gemeinde an. Während die Durchführung in kleineren Gemeinden leichter fällt, lohnt es sich in größeren Gemeinden planvoll und strukturiert vorzugehen. Grundsätzlich ist jedoch für alle Beteiligten die Aufstellung eines realistischen Zeitplans sinnvoll, bei dem auch Fristen berücksichtigt und nachfolgende Fragen beantwortet werden: Bis wann müssen wie viele Unterschriften gesammelt werden und wo werden volle Listen

wieder abgegeben? Wer sammelt und wo gibt es Listen? Braucht es eine Homepage? Dabei kann geklärt werden, ob Plakate für den Bürgerentscheid gedruckt werden müssen und bis wann diese aufgestellt und dann auch wieder abgebaut werden. Wer sind die Ansprechpartner und wie organisiert sich die Bürgerinitiative? Wann ist welche Genehmigung mit der Verwaltung abzusprechen, welche Gespräche werden im Vorfeld mit Bürgermeister und Mandatsträgern geführt? Gerade in größeren Städten, in denen es schwieriger ist die Öffentlichkeit zu erreichen, sollte im Vorfeld ein Bündnis aufgebaut werden, welches die oft nicht geringe Arbeit schultert. Auch Gedanken über die Finanzierung müssen sich gemacht werden. Erfahrungswerte aus eigenen Kampagnen und die gesammelten Ideen von anderen Initiativen können in der Bürgerbegehrensberatung besprochen und weitergegeben werden. Auch eine Vernetzung von Initiativen ist möglich, da zahlreiche Informationen bei Mehr Demokratie zusammen laufen.

## Kultur der Demokratie

Der ursprüngliche Gedanke der Bürgerbegehrensberatung war, die Bürgerinnen und Bürgern zu unterstützen, das Verfahren richtig anzuwenden. Nach mehr als einem Jahrzehnt Beratungspraxis zeigt sich, dass es nicht nur auf die reine Durchführung des Instruments ankommt, sondern auch auf das »Wie«. Es geht nicht nur um die Anwendung der Regelungen und die Organisation des Verfahrens, sondern insbesondere auch um den Umgang miteinander, um die Gesprächsvermittlung zwischen Bürger/innen, Bürgermeister/innen und Verwaltung und die faire Anwendung der Regelungen.

Läuft der Dialog von allen Seiten gut, findet in der Stadt oder Gemeinde ein beispielhafter Meinungsbildungsprozess statt, der zukunftsweisend und befriedigend ist. Es findet eine Auseinandersetzung auf gleicher Augenhöhe statt und die Bürgerinnen und Bürger können so aktiv ihr Gemeinwesen mitgestalten; es bildet sich eine Kultur der Demokratie heraus. Diese Kultur ist geprägt von einem fairen und toleranten Dialog und der gegenseitigen Anerkennung, wobei man gemeinsam Entscheidungen für die Zukunft trifft.

Diese Art im Politischen miteinander umzugehen ist uns jedoch eher fremd. Beobachtet man das politische Tagesgeschäft, so stehen Machtdemonstrationen, Polemik und unsachliche Argumentation oben an. Ein Ringen um die bessere Idee, verbunden mit Sachargumenten, bleibt auf der Strecke. So verwundert es nicht, wenn es auch im Rahmen von Bürgerbegehren oft zu unfairen und wenig zielführenden Auseinandersetzungen kommt. Der Vorschlag, dass sich im Vorfeld eines Bürgerbegehrens Vertreter/innen der Gemeinde und Initiator/innen an einen Tisch setzen, befremdet oft die Beteiligten. Dabei ist gerade die Direkte Demokratie dazu geeignet, sich inhaltlich mit einem Thema zu beschäftigen und eine Lösung zu finden, die für alle akzeptabel ist. Ein Schwerpunkt in der Bürgerbegehrensberatung ist deshalb das Anbahnen von Gesprächen und die Beförderung der Herstellung von Kontakten von Initiativen zu Bürgermeistern und Verwaltung. Kernbestandteile eines demokratischen Umgangs, wie Zuhören, sich selbst in Frage stellen, den Mut haben seine Meinung zu ändern usw. sind uns nicht per se in die Wiege gelegt, sondern müssen auf allen Seiten – oft schmerzhaft – erlernt und erlebt werden.

## Schwierigkeiten und Erfolge der Beratung

Schlussendlich stellt sich die Frage, ob es Faktoren gibt, die eine Beratung erschweren bzw. wie die Beratung für ein gutes direktdemokratisches Verfahren gelingen kann? Ein Erschweris für die Beratung ist, wenn die Initiator/innen nur wenig Vorwissen über die Kommunalpolitik mitbringen, da zunächst Grundlagen geklärt und erklärt werden müssen. Ebenso hinderlich ist das Fehlen von Informationen. Nicht alle Bundesländer kennen ein Informationszugangsrecht und so sorgt Unklarheit über Verfahrenstand und Vertragslage für Behinderungen im Prozess, da der Ansatzpunkt nicht sauber herausgearbeitet werden kann.

Ein weiterer eine Beratung erschwerender Grund ist das Verfolgen von Einzelinteressen, genauer, wenn Initiativen oder auch Bürgermeister/innen und Gemeinderät/innen nur eigene Interessen im Sinn haben und den Blick auf das Ganze nicht einnehmen (können). Erschwerend hinzu kommen an dieser Stelle auch unsaubere Geschäfte und Vertragsvergaben, die nicht den Regeln entsprechend durchgeführt werden, da so die Öffentlichkeit vom Prozess ausgeschlossen bleibt und keinen Handlungsansatz hat. Auch eine unsachliche und auf der persönlichen Ebene verletzende Argumentation stört den Prozess. Hinderlich ist ebenso eine mangelnde Kooperation zwischen Verwaltung, Gemeinde oder Stadt und Bürger/innen. Wird von einem Lagerdenken ausgegangen und das gegenseitige Feindbild beschworen, ist ein konstruktives Miteinander kaum möglich und auch die Bürgerbegehrensberatung stößt hier an ihre Grenzen, da oftmals Kompromisse denkbar wären, die das Verfahren vereinfachen würden. Auf Seiten der Verwaltung ist oft ein so empfundener Loyalitätskonflikt zu beobachten, wenn den Bürger/innen zu viele Hilfestellungen gegeben werden, während auf der anderen Seite das Verhältnis oft von Misstrauen geprägt ist. Schließlich erschweren Initiativen die Beratung, die sich uneinig und selbst über ihre Ziele und Forderungen unklar sind, intern zu wenig kommunizieren und über ungenaue Zuständigkeiten verfügen. Diese Mängel werden durch den häufig vorhandenen Zeitdruck noch verstärkt. Die genannten Faktoren erschweren die Beratung, machen diese jedoch nicht unmöglich. Klarheit und auch ein gutes Stück Einfühlungsvermögen schaffen in der Regel schnell Abhilfe.

Auf der anderen Seite kann ein direktdemokratischer Prozess durch Beratung befördert werden, wenn alle Beteiligten sich trotz ihrer eigenen Interessen ein gutes Stück Offenheit bewahren und es schaffen, auch einmal eine neue oder andere Perspektive einzunehmen. Dadurch kann das Ganze im Blick gehalten werden und eigene Interessen und Ansichten können zum Wohle einer Gesamtheit zurückgestellt oder anders gewertet werden, da sich neue Prioritäten herausbilden können. Die oft beschworene aber vielmals fehlende Kompromissbereitschaft trägt dazu bei. Von besonderer Bedeutung bei den positiven Faktoren ist ein Gespräch der Betroffenen, welches ergebnisoffen und auf Augenhöhe stattfindet, bei dem die jeweiligen Standpunkte erläutert und Bedürfnisse geklärt werden. Dadurch wird das gegenseitige Verständnis hergestellt und kann in weiteren Gesprächen überprüft und vertieft werden. Gekränkte Eitelkeiten oder verletzter Stolz haben so kaum eine Chance, halten sich alle Beteiligten an die Vereinbarungen und gehen mit gegenseitiger Achtsamkeit und Anerkennung vor. Transparenz und ein guter Informationsfluss sind dabei ebenso selbstverständlich, wie das Wissen um die Konsequenzen seines Handelns. Eine Initiative, die sich bereits im Vorfeld darüber bewusst ist auch scheitern zu können und nicht die Mehrheit zu erlangen, agiert in der Regel souveräner, sachlicher und fairer in der Argumentation.

Richtet man den Blick darauf ob die Bürgerbegehrensberatung zur Qualifizierung der Beteiligten notwendig ist, so kann man dies differenziert betrachten. Grundsätzlich ist ein neutraler Blick »von außen« bei einem Verfahren, bei dem es nicht selten um persönliche Belange und Interessen geht eher förderlich, da in unklaren Situationen schnell Klarheit und ein konkreter Ansatzpunkt hergestellt werden kann. Werden in strittigen Themen dann faire Entscheidungen getroffen ist dies wohltuend für die ganze Gemeinde. Nicht selten sind sich Gemeinderat oder Stadtrat uneins über mitunter schwerwiegende oder weit reichende Veränderungen. Was liegt da näher, als die Entscheidung in die Hände der Bürger/innen und Betroffenen zu geben. Eine Beratung kann hierbei Ängste nehmen und Möglichkeiten aufzeigen. Unzufriedenheit wird vorgebeugt.

Andererseits zeigt auch die Erfahrung aus der mittlerweile langjährigen Beratungspraxis, dass sich die Bedürfnisse an die Bürgerbegehrensberatung im Laufe der Zeit und mit der Häufigkeit der Verfahren verändern. Ist zunächst das Hauptinteresse der Initiator/innen auf Anwendungsregeln und Verfahren gerichtet, so steht beim nächsten oder übernächsten Bürgerbegehren, wenn das Verfahren klar und bekannt ist, der kommunikative Prozess, die demokratische Kultur, an vorderster Stelle.

Abschließend kann festgehalten werden, dass sich durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide der Umgang und das Miteinander der Menschen in der Kommune verändern kann, wenn alle Beteiligten dazu bereit sind. Die Direkte Demokratie ist ein lebhaftes Verfahren, bei dem über Parteigrenzen hinweg zukunftsorientiert gedacht wird und das Gemeinwesen verantwortungsvoll gestaltet werden kann. Dazu leistet die Bürgerbegehrensberatung einen wichtigen Beitrag.

## Autorin

---

**Susanne Socher** leitet bei Mehr Demokratie den bundesweit tätigen Arbeitskreis Bürgerbegehren und ist seit mehreren Jahren für die Beratung von Bürgerbegehren in Bayern verantwortlich.

Kontakt:

[beratung@mehr-demokratie.de](mailto:beratung@mehr-demokratie.de)

## Redaktion Newsletter

---

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)