

25.4.2014

Gesetzentwurf

der Fraktion der PIRATEN

Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden

A. Problem

Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW) sieht in § 26 Absatz 7 Satz 2 GO NW vor, dass eine per Bürgerbegehren als Bürgerentscheid an die Bürger gestellte Frage in dem Sinne entschieden ist, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent, über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent, mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent der Bürger beträgt.

Und das, obwohl es bereits erst dann zu einem Bürgerentscheid kommt, wenn das zwingend vorhergehende Bürgerbegehren von (je nach Gemeindegröße) 3-10% der Bürger unterzeichnet worden ist. Es handelt sich hier also um eine nicht nachvollziehbare Doppellegitimation.

Gleiches gilt für die Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NW).

B. Lösung

Die Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden.

C. Alternativen

Keine

D. Zuständigkeit

Ministerium für Inneres und Kommunales

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen wird wie folgt geändert:

§ 26 Absatz 7 Satz 2 wird durch folgenden

§ 26 Absatz 7 Satz 2 ersetzt:

„Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde.“

Artikel 2

Änderung der Kreisordnung

Die Kreisordnung Nordrhein-Westfalen wird wie folgt geändert:

§ 23 Absatz 7 Satz 2 wird durch folgenden

§ 23 Absatz 7 Satz 2 ersetzt:

„Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Einleitung:

Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW) sieht in § 26 Absatz 7 Satz 2 GO NW vor, dass die gestellte Frage in dem Sinne entschieden ist, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent, über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent, mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent der Bürger beträgt.

Die Differenzierung nach der Einwohnerzahl ergibt sich seit der Änderung der GO NW mit dem „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“ (DrS. 15/2151) vom 8.12.2011. Davor gab es eine einheitliche Regelung mit einem 20%-Zustimmungsquorum.

Nach wie vor wird deshalb ein Zustimmungsquorum benötigt, um das Bürgerbegehren im Sinne des Fragestellers positiv zu gestalten. Gleiches gilt für die Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NW).

Ein solches Zustimmungsquorum ist abzuschaffen.

Vergleich mit dem Quorum des Bürgerbegehrens:

Im Vergleich mit anderen Quoren der GO NW stellt sich die Frage der Nachvollziehbarkeit. Diese Nachvollziehbarkeit ist gerade mit dem in Verbindung stehenden, weil vorausgehenden Bürgerbegehren nicht gegeben. Während es nämlich beim Bürgerentscheid nur 3 Stufen gibt, sieht § 26 Absatz 4 Satz 1 GO NW 8 Stufen vor.

Es zeigt sich beim Vergleich, dass es gerade Gemeinden bis 50.000 Einwohnern schwergemacht wird, sowohl ein Bürgerbegehren erfolgreich durchzuführen, wie auch den Bürgerbescheid erfolgreich zu gestalten.

Während beim Bürgerbegehren der Gesetzgeber unterstellt, dass es einfacher sei, umso weniger Einwohner eine Gemeinde habe, Unterzeichner für das Bürgerbegehren zu finden und deshalb mindestens 7-10 % der Bürger als Quorum fordert, werden diese Gemeinden beim Bürgerentscheid nunmehr gar nicht mehr unterschieden.

Es wäre zumindest systematisch folgerichtig gewesen diese Gemeinden entweder gestuft nach den Erfordernissen des Bürgergehrens oder gestuft nach den Erfordernissen des Bürgerbescheids zu behandeln. Zumindest aber immer gleichwertig und somit einheitlich.

Dem Gesetzgeber könnte man an dieser Stelle zugute halten, dass er beim Bürgerentscheid den kleinen Gemeinden (bis 50.000 Einwohnern) zumindest entgegenkommen wollte. Dann hätte er aber insgesamt ein niedrigeres Zustimmungsquorum in dieser Kategorie von vornherein vornehmen müssen.

Denn neben diesem Binnenvergleich der kleinen Gemeinden, zeigt sich auch eine systematisch unrichtige Einstufung beim Vergleich mit der nächsten Kategorie, derjenigen über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern. Der Binnenvergleich lässt eine einheitliche Wahrnehmung dieser mittleren Gemeinden zu, weil es nur jeweils eine Prozentzahl in dieser Kategorie zu beachten gilt (Bürgerbegehren 6 %, Bürgerentscheid 15 %). In Bezug aber sowohl auf die kleinen als auch die großen Gemeinden ist diese Vereinheitlichung wiederum nicht nachvollziehbar, wenngleich aus Sicht eines objektiven Dritten einfach zu behalten.

Bei der dritten Stufe, den großen Gemeinden gibt es beim Bürgerbegehren 3 Stufen, während der Bürgerentscheid wiederum mit einer Stufe auskommt. Hier verbleibt es bei der Kritik der Uneinheitlichkeit, die zwar nicht so schwerwiegend wie bei den kleinen Gemeinden ausfällt, dafür aber noch eine weitere Ungereimtheit in sich trägt: Während die Grenze von 100.000 Einwohnern als auch die der 500.000 Einwohner in der Regel mit den Begriffen Kreisfreie Stadt bzw. Großstadt abgrenzbar gemacht werden könnten, ist die Stufe von 200.000 Einwohnern nicht mehr zu kategorisieren. Insofern wäre demnach bei einem Bürgerentscheid nur konsequent die Einstufung von 6 % und 3 % bei über 200.000 Einwohnern bis 500.000 Einwohnern bzw. über 500.000 Einwohnern. Dieses wiederum hat der Gesetzgeber nicht vorgenommen.

Vergleich innerhalb des Zustimmungsquorums des Bürgerentscheids:

Neben dem Vergleich mit dem Bürgerbegehren führt aber auch der reine Binnenvergleich der Prozentzahlen beim Bürgerentscheid zu einer nicht mehr nachvollziehbaren Kategorisierung.

Während sich die Einwohnerzahlen noch an die gängigen Stufen halten, weil sie sich an den kleinen, mittleren und großen Gemeinden orientieren, zeigt schon der erste Blick auf die unterschiedlichen Zustimmungsquoren, dass bei einer Vielzahl von verschiedenen Konstellationen eine Schieflage eintreten muss.

Diese Schieflage beginnt mit der wiederum vorgenommenen Benachteiligung kleinerer Gemeinden. Beispielhaft kann man hier eine Gemeinde mit knapp unter 50.000 Einwohnern anführen, so dass der Fragesteller des Bürgerentscheids bei mindestens 20 % Zustimmungsquorum über 10.000 Menschen für sich begeistern muss, damit von einer erfolgreichen Durchführung gesprochen werden kann.

Bürgerentscheide bei kleineren Gemeinden werden insofern von vornherein erschwert. Dieses auch ganz unabhängig von der Einwohneranzahl unter 50.000. Denn man kann es dahinstehen lassen, ob es einfacher ist, in einer Gemeinde mit 10.000 Einwohnern oder einer mit 30.000 Einwohnern die mindestens notwendigen 2.000 Stimmen bzw. 6.000 Stimmen zu erhalten.

Die Benachteiligung wird zumindest dann evident, wenn man sich ein Vergleichsbeispiel mit einer Gemeinde mit 60.000 oder 70.000 Einwohnern anschaut. Hier sind dann mindestens 9.000 bzw. 10.500 Stimmen notwendig.

Oder mit anderen Worten: In Gemeinden mit 50.000 oder 70.000 Einwohnern macht es quasi keinen Unterschied, absolut müssen um die 10.000 Stimmen zusammenkommen, um einen erfolgreichen Bürgerentscheid durchführen zu können.

Nur mit dem Unterschied, dass die eine Gemeinde 40% mehr Einwohner hat, als die andere.

Noch interessanter ist allerdings der Vergleich mit der Stufe bis zu 50.000 Einwohner mit derjenigen der von mehr als 100.000 Einwohnern.

Es verdoppelt sich nicht nur die Anzahl der Einwohner, sondern es halbiert sich gleichzeitig das Zustimmungsquorum.

Dieses bedeutet, dass bei einer Gemeinde von knapp 50.000 Einwohnern wiederum mindestens 10.000 Einwohner zustimmen müssen, während es bei einer Gemeinde von knapp über 100.000 Einwohnern genau die gleiche Anzahl ist.

Dieser frappierende Unterschied ist nunmehr nicht mehr argumentativ auflösbar. Denn, selbst wenn man ein Anhänger des gestuften Systems bleiben möchte, muss doch erkannt werden, dass eine solche Einstufung wiederum systematisch nicht mehr folgerichtig sein kann.

Die Lösung könnte demnach die Schaffung weiterer Stufen, vergleichbar dem Bürgerbegehren sein, der gleiche Prozentsatz oder die Abschaffung des Zustimmungsquorums sein.

Der Schaffung weiterer Stufen muss entgegengetreten werden, weil damit nur ein folgenfalsches System dem anderen nachfolgt.

Die einheitliche Anzahl eines Zustimmungsquorums wäre zwar systematisch folgerichtig, würde aber immer noch die im Weiteren zu beschreibenden Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten nicht aus dem Weg räumen können.

Es ist an dieser Stelle nochmals auf die Ungerechtigkeiten innerhalb der 3.Stufe und im Vergleich zu den anderen Stufen zurückzukommen. Auch hier könnte man zumindest von einem einheitlichen Erfordernis bzgl. der 3.Stufe sprechen, dem 10%-Zustimmungsquorum. Dieses Quorum allerdings muss zwangsläufig Gemeinden knapp über den 100.000 Einwohnern bevorzugen. Denn letztendlich wird auch die absolute Anzahl der Stimmen in einer Gemeinde nicht zu vernachlässigen sein. Man kann deshalb festhalten: Umso höher die Anzahl der Einwohner in der 3.Stufe, umso schwieriger wird es, die absolute Anzahl von Stimmen zu erhalten, die für das Zustimmungsquorum notwendig sein werden.

Argumente für die Beibehaltung von Zustimmungsquoren und deren Widerlegung:

Von Gegnern der Abschaffung von Zustimmungsquoren wird ins Feld geführt, dass die Abstimmenden immer weniger würden und die auftretende Müdigkeit daran schuld sei. Dieses würde die Legitimation der Abstimmung in Frage stellen. Man würde die Bürger überfordern, wenn man sie ständig an die Urne rufe.

Selbst wenn man diese Ansicht teilte und sie als gesetzt ansähe, müsste die Reaktion nicht die Beibehaltung von Zustimmungsquoren sein. Die Antwort auf diese Ansicht könnte stattdessen eine Verbindung der Abstimmung mit einer Wahl sein, oder die Festlegung eines bestimmten Tages im Jahr oder Halbjahr.

Die Verbindung mit einer Wahl hätte den Vorteil, dass potentiell mehr Menschen von der Abstimmung Kenntnis erhalten und damit sich die Wahrscheinlichkeit der Abstimmung durch den Einzelnen erhöht. Es käme dann zu der geforderten Gleichwertigkeit, so dass auf das Quorum verzichtet werden könnte.

Da diese Verbindung innerhalb einer Legislaturperiode von 5 Jahren traditionell nicht häufig vorkommt, könnte man einen bestimmten Tag im Jahr, oder besser noch zwei, für einen Abstimmungstag vorsehen. Europa,- Bundestags-, Landtags, und Kommunalwahlen sind in der Regel nur alle 5 Jahre, wobei 2 davon auch gerne zusammengelegt werden.

Solche Abstimmungstage würden im Lauf der Jahre sicher zu traditionellen Tagen, so dass die Anzahl der Abstimmenden sich sicher erhöhen würde.

Ein Beispiel für die Verbindung von Wahl und Abstimmung hat einmal mehr die letzte Landtagswahl im September 2013 im Freistaat Bayern gegeben. Dort waren die Bürger aufgerufen neben dem neuen Landtag über 5 Punkte bzgl. der Verfassung abzustimmen. Wie auch andere Staaten zeigt dieses Beispiel, dass eine Verbindung sowohl rechtlich möglich ist, als auch tatsächlich durchführbar.

Als Beispiel für einen festen Tag im Jahr, so dass sich alle Bürger besser an diesen Abstimmungstag erinnern, kann der im vorhinein festgelegte Tag der Wahlen zum Präsidenten der Vereinigten Staaten, der Wahlen zum Abgeordnetenhaus des Kongresses und der partiellen Wahl des Senats des Kongresses der Vereinigten Staaten dienen. Dieses ist in der Regel der erste Dienstag im November alle 2 bzw. 4 Jahre.

Neben der Müdigkeit der Wähler und der daraus angeblich entstehenden Legitimationslücke, wird oft gesagt, dass es einer gewissen Anzahl von Zustimmenden bedürfe, weil es ansonsten zu einer „Tyrannei der Minderheit“ käme. Es wird weiterausgeführt, dass angeblich nur eine verschwindend kleine Anzahl von Bürgern teilnehme und damit nicht mehr dem Willen der Mehrheit entsprochen würde.

An dieser Stelle fragt sich jeder, der die vergangenen Wahlen in Europa, in den einzelnen Bundesländern und in den Kommunen verfolgt hat, ob man jetzt nicht von einer ebensolchen kleinen Minderheit regiert wird.

Angefangen bei der letzten Bundestagswahl im September 2013 zeigt sich das immer gleiche Bild: niedrige Wahlbeteiligung und der Ausschluss von kleineren politischen Bewegungen. Im jetzigen Bundestag sind ca. 16% der Wählenden nicht vertreten. Zieht man diese von den ca. 70% der Wählenden ab, nähert man sich schnell den 50% an, die die Bürger im Bundestag vertreten. Zwar gibt es nunmehr eine große Koalition, aber es ist nicht ausgeschlossen, dass es eine Regierung von knapp über 25% der Wahlberechtigten geben kann.

Deshalb darf man selbst bei Bundestagswahlen fragen, ob nicht auch an dieser Stelle die Legitimation der Argumentation der Befürworter von Zustimmungsquoren folgerichtig fehlen müsste.

Bei den Landtagswahlen ist die Situation noch viel schlechter. Denn dort ist dieses beschriebene Phänomen schon gelebte Wirklichkeit.

In Sachsen-Anhalt gab es 2006 eine Koalition von 57,6% der Wählenden, so dass es bei 44,4% Wahlbeteiligung zu 25,6% der Wahlberechtigten kommt, die potentiell der Regierung zugestimmt haben. In 2011 ist es dann zu einer Koalition von 54% der Wählenden bei 52,2% Wahlbeteiligung und somit 27,6% der Wahlberechtigten gekommen.

In Thüringen kam es 2009 zu einer Koalition mit 49,7% der Wählenden, bei 56,2% der Wahlberechtigten, so dass 27,9 % der Wahlberechtigten eine Zustimmung zur Regierung unterstellt werden könnte.

In Sachsen gab es 2009 eine Koalition von 50,4% der Wählenden bei 52,2% der Wahlberechtigten, so dass 26,4% der Wahlberechtigten sich nunmehr in der Regierung vertreten sehen könnten.

Auch die Wahlen in der Kommune können nicht als große Legitimationsgrundlage erhalten: In Nordrhein-Westfalen lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung 2004 bei 54,4%, im Jahre 2009 bei 52,3% der Wahlberechtigten.

Aufgrund der Durchschnittlichkeit kommt es deshalb zu hohen Werten, insbesondere im ländlichen Raum, aber auch zu sehr geringen Wahlbeteiligungen, hier insbesondere in der Stadt. Wenn eine Kommunalwahl dann auch nicht an eine weitere Wahl gekoppelt wird, wie 2012 in Dortmund, kann die Wahlbeteiligung schon mal auf 32,7% fallen.

Vom Recht das Europaparlament zu wählen haben durchschnittlich noch weniger Bürger Gebrauch gemacht, nämlich 43% in 2004 und 43,3% im Jahre 2009 in Bezug auf Deutschland, wobei das im Verhältnis zu anderen Staaten noch viel ist:

Schlusslicht in dieser Hinsicht war sowohl 2004 als auch 2009 die Slowakei mit 19,6% bzw. 19,6% Wahlbeteiligung.

Die Beispiele könnte man sicher in größerem Ausmaß weiterführen, sie hätten alle dasselbe Resultat: Wahlen an sich haben nicht die Folge einer Legitimität an sich, wenn von einer hohen Wahlbeteiligung als Voraussetzung ausgegangen wird.

Genauso verhält es sich mit Abstimmungen. Auch diesen darf deshalb nicht von vornherein eine solche abgesprochen werden, nur weil eine geringe Anzahl von Bürgern zur Abstimmung gegangen sind.

Ansonsten müsste man folgerichtig wiederum jede Wahl für nichtig erklären, die kein hohes Zustimmungsquorum erreicht. Damit käme man aber in eine Situation, wie sie sich in den vergangenen Jahren in manchen südosteuropäischen Staaten zugetragen hat. Dort mussten Wahlen wiederholt werden, weil schon das Abstimmungsquorum verfehlt wurde und damit auch das faktische Zustimmungsquorum nicht mehr erreicht werden konnte.

Um alle Ungereimtheiten und Ungleichheiten zu beseitigen, kann es deshalb nur eine Lösung geben: Die Abschaffung der Zustimmungsquoren.

Dr. Joachim Paul
Nicolaus Kern
Torsten Sommer
Frank Herrmann

und Fraktion