

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 90
Rainer Deppe (ext.)

Direkte Demokratie II

Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990

Sankt Augustin, Dezember 2002

Ansprechpartner: Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246-630
E-Mail: stephan.eisel@kas.de

Dr. Ralf Baus
Team „Staat und Gesellschaft“
Telefon: 0 22 41/246-472
E-Mail: ralf.baus@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Inhalt

Einführung von Bürgerbegehren in die Kommunalverfassungen der Bundesländer	1
Rechtliche Ausgestaltung in den verschiedenen Kommunalverfassungen	2
Die Datenbasis als Herausforderung	9
Statistische Auswertung in Zeit und Raum	11
Häufung von Bürgerbegehren in bestimmten Gemeinden	16
Untersuchung der Erfolgsquoten	17
Am Ende erfolgreich? – Der Bürgerentscheid	21
Beteiligungsquote an Bürgerentscheiden	25
Die Themenvielfalt – Bürgerbegehren in Kategorien	28
Tendenzen beim Abstimmungsverhalten – das Beispiel Hessen	37
Fallbeispiel: Der Bürgerentscheid in Münster am 16. Juni 2002	39
Ausblick	42
Weiterführende Quellen	44

Tabellenverzeichnis

Einführung von Bürgerbegehren/-entscheiden in den Kommunalverfassungen der Länder	1
Rechtliche Bestimmungen in den einzelnen Ländern im Vergleich	5
Bürgerbegehren/-entscheide seit 1990	11
Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren	12
Häufigkeitsverteilung Bürgerbegehren insgesamt	13
Häufigkeitsverteilung in den ersten Jahren nach Einführung von Bürgerbegehren	13
Bürgerbegehren in Baden-Württemberg seit 1975	14
Verteilung der Bürgerbegehren auf Gemeindegrößenklassen	15
Verteilung von Bürgerbegehren und Gemeinden auf Gemeindegrößenklassen	15
Gemeinden mit der höchsten Anzahl von Bürgerbegehren	16
Verteilung von Gemeinden mit mehreren Bürgerbegehren auf Gemeindegrößenklassen	17
Erfolgsquote von Bürgerbegehren	18
Gründe, die zum Scheitern von Bürgerbegehren führten	20
Bürgerentscheide	22
Erfolgsquote und Gründe für das Scheitern von Bürgerentscheiden	23
Erfolgsquote und Gründe für das Scheitern von Bürgerentscheiden – Gemeindegrößenklassen im Vergleich	24
Beteiligung an Bürgerentscheiden und Kommunalwahlen	26
Beteiligung an Bürgerentscheiden nach Bürger- und Ratsbegehren	27
Erfolgreiche Bürgerentscheide im Sinne eines vorausgegangenen Bürgerbegehrens	28
Thematische Kategorisierung von Bürgerbegehren und -entscheiden	29
Themenzuordnung von Bürgerbegehren (absolute Zahlen)	32
Themenzuordnung von Bürgerbegehren (relative Zahlen je Bundesland)	33
Themenzuordnung von Bürgerentscheiden (absolute Zahlen)	35
Themenzuordnung von Bürgerentscheiden (relative Zahlen je Bundesland)	36

Einführung von Bürgerbegehren in die Kommunalverfassungen der Bundesländer

Das Land Baden-Württemberg hat als einziges Bundesland in Deutschland über viele Jahre Erfahrungen mit dem Instrumentarium Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene gesammelt. Bereits 1956 eingeführt, dauerte es gut 30 Jahre, ehe in den achtziger Jahren in allen Ländern eine verstärkte Diskussion um die Einführung plebiszitärer Elemente auf kommunaler Ebene einsetzte. Mit der Verankerung von Bürgerbegehren in den Kommunalverfassungen der Länder sind diese Formen der direkten Demokratie heute nahezu im gesamten Bundesgebiet Realität.

Einführung von Bürgerbegehren/ -entscheiden in den Kommunalverfassungen der Länder	
1956	Baden-Württemberg
1990	Schleswig-Holstein
1990	Sachsen-Anhalt
1993	Mecklenburg-Vorpommern
1993	Brandenburg
1993	Sachsen
1993	Thüringen
1993	Hessen
1994	Rheinland-Pfalz
1994	Nordrhein-Westfalen
1994	Bremen
1995	Bayern
1996	Niedersachsen
1997	Saarland
1998	Hamburg

Lediglich das Land Berlin kennt bis heute keine Bürgerbegehren und -entscheide auf kommunaler Ebene, wohl aber auf Landesebene. Zuletzt erreichte ein im Frühjahr des Jahres 2001 von PDS, Grünen und FDP initiiertes Volksbegehren bundesweite Publizität. Mit ihm sollte der Druck, nach der Aufkündigung der Großen Koalition durch die SPD, schnell zu vorgezogenen Neuwahlen zu kommen, außerparlamentarisch verstärkt werden. In der Koalitionsvereinbarung haben SPD und PDS verabredet, Bürgerentscheide und -begehren im Laufe dieser Legislaturperiode gesetzlich zuzulassen.

Dem Landtag des Freistaates Thüringen liegt derzeit ein Gesetzentwurf der Landesregierung zur Reform der Kommunalordnung vor. Ziel ist die Erleichterung der Bürgerbeteiligung durch Absenken der Quoren für Bürgeranträge und Bürgerbegehren sowie die Schaffung von mehr Rechtssicherheit durch die Vereinheitlichung von Verwaltungsverfahren.

Eine Besonderheit in der Entwicklung der kommunalen Bürgerbeteiligung stellt die Entstehung und Entwicklung der bayerischen Regelung dar. Während die bis 1994 eingeführten Bürgerbegehren jeweils durch gesetzgeberisches Handeln des Landesparlaments realisiert wurden, war die Entscheidung zur Reform der Kommunalverfassung in Bayern das Resultat eines landesweiten Volksentscheides am 01.10.1995. Nachdem die SPD-Landtagsfraktion 1991 mit einem parlamentarischen Vorstoß gescheitert war, siegte vier Jahre später die Trägerinitiative „Mehr Demokratie in Bayern e.V.“, u.a. getragen vom BUND, SPD, Grünen, der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) aber auch dem Bund der deutschen-katholischen Jugend (BDKJ) mit 57,8% der Stimmen gegenüber 38,7% für den Entwurf des Landtags. Nach nur knapp zwei Jahren sah der Bayerische Verfassungsgerichtshof das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gefährdet und gab dem Gesetzgeber die Veränderung der Regelungen auf. Mit der am 01.04.1999 in Kraft getretenen neuen Bürgerentscheidungsregelung blieb das Instrumentarium von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erhalten; es wurde aber um ein Zustimmungsquorum und das Recht der Kommunalvertretung, einen eigenen Beschlussvorschlag zur Abstimmung zu stellen, ergänzt. Auch in Hamburg wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf der Ebene der sieben Bezirke durch einen Volksentscheid, der gemeinsam mit der Bundestagswahl 1998 durchgeführt wurde, eingeführt.

Rechtliche Ausgestaltung in den verschiedenen Kommunalverfassungen

Alle Länder sehen in ihren Kommunalverfassungen einen sogenannten Negativkatalog vor. Dieser schließt Haushaltsentscheidungen, Abgaben- und Gebührenregelungen, Fragen der Besoldung und der inneren Organisation der Verwaltung, die Beteiligung in anhängigen Rechtsstreitigkeiten als Gegenstand von Bürgerbegehren und -entscheiden aus.

Vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz) beschreiben zusätzlich in Positivlisten den Kreis der zulässigen Themen. In diesen Fällen findet sich die Gebietsreform (Auflösung, Zusammenschluss oder Gebietsänderung von Kommunen) bis auf Bremen in allen Gemeindeordnungen mit Positivkatalog. Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben den Weg einer beispielhaften Positivliste ge-

wählt. Hier werden Themen benannt, die insbesondere für einen Bürgerentscheid in Frage kommen, ohne dass die Liste abschließend wäre. Explizit benannt werden die Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderungen und Auflösungen kommunaler Betriebe und Einrichtungen.

Mit Ausnahme des Freistaates Bayern und den Stadtstaaten Bremen und Hamburg wird ein gesetzlich zulässiger und realisierbarer Kostendeckungsvorschlag verlangt, womit verhindert werden soll, dass Anträge beschlossen werden, die finanziell für die Kommune nicht zu realisieren sind.

Die Zulässigkeitsentscheidung erfolgt durch die kommunale Vertretung oder die Kommunalaufsicht. Die Entscheidungen unterliegen der rechtlichen Kontrolle im Widerspruchs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

In dieser Phase hat die kommunale Vertretung meist die Möglichkeit, dem Begehren durch eine entsprechende Beschlussfassung nachzukommen. Einige Länder sehen auch die Möglichkeit des sog. „Ratsbegehrens“ vor. Der Rat kann einen Bürgerentscheid durch Vorlage einer Entscheidung an die Bürgerschaft selbst herbeiführen. Um eine inflationäre Nutzung dieses Instruments zu begrenzen, verlangen die Kommunalverfassungen meist eine qualifizierte Ratsmehrheit als Einleitungsvoraussetzung. Es ist zu beobachten, dass Ratsbegehren weniger eingesetzt werden, um echte Entscheidungen zwischen zwei vertretbaren Alternativen auf direktdemokratischem Weg herbeizuführen, sondern meist dazu, einer Ratsentscheidung zusätzliches Gewicht zu verleihen. Auffallend ist eine Häufung von Ratsbegehren beim Kampf um die kommunale Selbständigkeit im Zuge der Kommunalreform in den neuen Bundesländern.

Den Abschluss des dargestellten Prozesses bildet der Bürgerentscheid. An einem bestimmten „Wahltag“ sind alle Bürger aufgerufen, über die zur Abstimmung gestellte Frage zu entscheiden. Dabei wird in der Regel mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt. Für den Erfolg eines Bürgerentscheids sehen die Länder unterschiedliche Mehrheiten vor. Es wird entweder auf eine Mindestbeteiligung der Abstimmungsberechtigten („Beteiligungsquorum“) abgestellt oder es wird für den Erfolg ein bestimmter Anteil an zustimmenden Voten, gemessen an der Gesamtzahl der Abstimmungsberechtigten („Zustimmungsquorum“), verlangt. Auch Detailregelungen, wie z.B. die Zahl und Öffnungszeiten der Abstimmungslokale, amtliche Benachrichtigungen über den Bürgerentscheid und Briefwahlmöglichkeiten, sind von den Ländern unterschiedlich geregelt.

In der gegenwärtigen politischen Diskussion werden insbesondere die Verfahrensregeln als die entscheidenden Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg direktdemokratischer Prozesse genannt.

Ein von der Landesregierung des Freistaates Thüringen in den Landtag eingebrachter Gesetzesentwurf zur Reform der Thüringischen Kommunalordnung sieht eine Absenkung der Quoren für Bürgeranträge von 10% auf 5% und Bürgerbegehren von 20% auf 15% vor. Das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden bleibt mit 25% unverändert. Zusätzlich wird das „Amts-sammelungsverfahren“ eingeführt. Unterstützungsunterschriften könnten demnach nur noch in Amtsräumen der Gemeinde geleistet werden. Dadurch erhöht sich die Rechtssicherheit, während die Zahl der ungültigen Unterschriften (etwa von Nichtgemeindegürgern oder wegen fehlender Identifizierungsmöglichkeit) mit Sicherheit gesenkt würde. Die Landesregierung verspricht sich zudem ein höheres Maß an Ernsthaftigkeit bei den Unterstützungswilligen. Die Eintragungsräume und -stunden sind so zu bestimmen, dass jeder Eintragungsberechtigte ausreichend Gelegenheit hat, sich zu beteiligen. Dazu gehört auch die Öffnung der Eintragungslokale an Samstagen.

Rechtliche Bestimmungen in den einzelnen Ländern im Vergleich				
	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Bremen
Einwohnerantrag	3%; jedoch bis 50.000 Einwohner max. 750; 50.000 bis 100.000 max. 1.500; 100.000 bis 200.000 max. 3.000; über 200.000 max. 6.000	1%	5%	
Anzahl der Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren	10%; jedoch bis 50.000 Einwohner max. 2.500; 50.000 bis 100.000 max. 5.000; 100.000 bis 200.000 max. 10.000; über 200.000 max. 20.000	in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern mindestens 10%; bis 20.000 9%; bis 30.000 8%; bis 50.000 7%; bis 100.000 6%; bis 500.000 5%; mehr als 500.000 3%	10%	10%; zuvor muss ein Zulassungsantrag von 4.000 Stimmberechtigten gestellt werden
Größte Stadt des Landes	Stuttgart (584.000) 20.000 Unterschriften = 3%	München (1.210.000) 3% = 36.300 Unterschriften	Potsdam (129.324) 10% = 12.932 Unterschriften	Bremen (539.403) 10% = 53.940 Unterschriften
Themenauswahl	Positivkatalog: Errichtung, Erweiterung und Aufhebung öffentlicher Einrichtungen, Änderung der Gemeindegrenzen, Ortsverfassung, durch Hauptsatzung als wichtige Gemeindeangelegenheit definiert Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Rechtsstreitigkeiten Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Angelegenheiten, die dem Bürgermeister vorbehalten sind	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Tarife, Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Positivkatalog: Erlass, Aufhebung und Änderung eines Ortsgesetzes Negativkatalog: Haushalt, Abgaben, Tarife, Besoldung, Angelegenheiten, die in der laufenden Wahlperiode bereits Gegenstand eines Volksentscheids waren, vorzeitige Auflösung der Stadtbürgerschaft
Fristen	kassierend: 4 Wochen nach Bekanntmachung		kassierend: 6 Wochen nach Bekanntgabe	
Zulässigkeitsprüfung	durch den Rat	innerhalb eines Monats durch den Rat; er kann Begehren entsprechen mit der Folge der einjährigen Bindungswirkung	durch den Rat	durch den Senat; Stadtbürgerschaft kann Ortsgesetzentwurf unverändert annehmen
Sperrwirkung Des Begehrens	nein	nach Zulässigkeitsfeststellung keine entgegengesetzte Entscheidung des Rates und kein Verwaltungsvollzug		
Zustimmungsquorum	30%	bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20%; bis zu 100.000 15%; mit mehr als 100.000 10%	25%	25%
Ratsbegehren	nach Ratsbeschluss mit 2/3-Mehrheit	zulässig	zulässig bei Zusammenschluss mit anderer Gemeinde	zulässig
Bindungswirkung	3 Jahre; in dieser Zeit nur durch Bürgerentscheid änderbar	1 Jahr; durch Bürgerentscheid vorher änderbar	2 Jahre; durch Bürgerentscheid vorher änderbar	

	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen
Einwohnerantrag			bis 100.000 5%; über 100.000 5.000	bis 10.000 5%, max. 400; bis 50.000 4%, max. 1.500; bis 100.000 3% max. 2.500; über 100.000 2,5% max. 8.000
Anzahl der Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren	3%; in Bezirken mit mehr als 300.000 Einwohnern 2%	10%	bis 100.000 Einwohner 10%; über 100.000 7.500	10%; jedoch bis zu 50.000 4.000; bis 100.000 6.000; 200.000 12.000; 500.000 24.000; über 500.000 48.000
Größte Stadt des Landes		Frankfurt (646.550) 10% = 64.655 Unterschriften	Rostock (200.500) 7.500 Unterschriften = 4%	Hannover (515.000) 48.000 Unterschriften = 9%
Themenauswahl	Negativkatalog: Personalentscheidungen, Haushalt	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich	beispielhafte Positivliste: Namens- und Gebiets- änderungen, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen, Umwand- lung, Zusammenlegung und Aufhebung von Stiftungen, Übernahme neuer Aufgaben ohne gesetzliche Verpflichtung Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Plan- feststellung, Bauleitplanung, städtebauliche Verträge, Rechtsstreitigkeiten, Satzungen mit Anschluss- und Benutzungszwang, kommunale Zusammenar- beit, Ehrenbürgerrechte, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich
Fristen	6 Monate nach Anzeige	kassierend: 6 Wochen nach Bekanntmachung	kassierend: 6 Wochen nach Bekanntgabe oder wenn noch nicht ausgeführt	Anzeige der Einleitung erforderlich kassierend: 3 Monate nach Bekanntmachung initiiierend: 6 Monate nach Anzeige
Zulässigkeitsprüfung	durch das Bezirksamt; Bezirksversammlung kann entsprechen		durch den Rat im Benehmen mit der Aufsichtsbehörde; er kann Begehren entsprechen	Verwaltungsausschuss
Sperrwirkung Des Begehrens	nach Vorlage eines Drittels der erforderlichen Unterschriften; 3 Monate keine entgegenstehende Entscheidung und kein Verwaltungsvollzug; nach Zustandekommen bis zum Bürgerentscheid	durch den Rat; er kann Begehren entsprechen		nein; Rat kann trotz Bürgerbegehren entscheiden und Verwaltung kann Beschlüsse vollziehen; Bürgerentscheid auf Missbilligung möglich
Zustimmungsquorum	nein	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden; Abberufung des Bürgermeisters nur bei mind. 50% Beteiligung und 2/3 Zustimmung	25%
Ratsbegehren	Bezirksversammlung kann Alternativentwurf beifügen		Abberufung des Bürger- meisters 2/3-Mehrheit	nein
Bindungswirkung		3 Jahre	2 Jahre; durch Bürgerentscheid vorher änderbar oder aufhebbar	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen Bürgerentscheid

	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen
Einwohnerantrag	kreisang. Gemeinde 5% max. 4.000; kreisfreie Stadt 4% max. 8.000	bis 3.000 5% max. 120; bis 10.000 4% max. 300; bis 50.000 3% max. 1.000; über 50.000 2% max. 2.000	5%	10%; Hauptsatzung kann Anforderung bis 5% herabsetzen
Anzahl der Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren	gestaffelt: bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner 10%; bis 20.000 9%; bis 30.000 8%; bis 50.000 7%; bis 100.000 6%; bis 200.000 5%; bis 500.000 4%; über 500.000 3%	15%; bis 50.000 Einwohner max. 3.000 bis 100.000 6.000; bis 200.000 12.000; über 200.000 24.000	15%; bis 20.000 Einwohner max. 2.000; bis 40.000 4.500; bis 60.000 7.500; über 60.000 max. 18.000	15%; die Hauptsatzung der Gemeinde kann ein geringeres Quorum vorsehen, mindestens aber 5%
Größte Stadt des Landes	Köln (1.017.000) 3% = 30.500 Unterschriften	Mainz (182.870) 12.000 Unterschriften = 7%	Saarbrücken (209.000) 18.000 Unterschriften = 9%	Leipzig (493.208) 5% = 24.660 Unterschriften
Themenauswahl	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit, Bürgerentscheid zum gleichen Thema innerhalb der letzten zwei Jahre Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Positivkatalog: Gebietsänderungen, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Tarife, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit, nicht bereits in den letzten 3 Jahren per Bürgerentscheid entschieden Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: Weisungsaufgaben, innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Rechtsstreitigkeiten Kostendeckungsvorschlag erforderlich
Fristen	kassierend: 6 Wochen nach Bekanntmachung, sonst 3 Monate nach Beschluss	kassierend: 2 Monate nach Beschluss	kassierend: 2 Monate nach Beschluss; initierend: Unterschriften nicht älter als 6 Monate	kassierend: 2 Monate nach Bekanntgabe des Beschlusses
Zulässigkeitsprüfung	unverzüglich durch den Rat; er kann Begehren entsprechen	durch den Rat; wenn der Rat dem Begehren nachkommt, entfällt der Entscheid	durch den Rat; er kann Begehren entsprechen	durch den Rat; er kann Begehren entsprechen
Sperrwirkung des Begehrens	nein			ab Zulässigkeitsfeststellung kann der Rat keinen dem Begehren widersprechenden Beschluss fassen
Zustimmungsquorum	20%	30%	30%	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden
Ratsbegehren	nein	nein	nein	nach Ratsbeschluss mit 2/3-Mehrheit
Bindungswirkung	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen, vom Rat eingeleiteten Bürgerentscheid	3 Jahre	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen, vom Rat eingeleiteten Bürgerentscheid	3 Jahre; Aufhebung nur durch neuen, vom Rat eingeleiteten Bürgerentscheid

	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	
Einwohnerantrag	5%; jedoch bis 50.000 Einwohner max. 1.000; bis 100.000 max. 2.000; über 100.000 max. 7.000	5%	10% der bei der letzten Gemeindewahl ermittelten Zahl der Bürger	
Anzahl der Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren	15%; bis 20.000 Einwohner 1.500; bis 50.000 3.000; bis 100.000 5.000; über 100.000 10.000	10%	20% der bei der letzten Gemeindewahl ermittelten Bürger	
größte Stadt des Landes	Halle (247.736) 10.000 Unterschriften = 4%	Kiel (232.612) 10% = 23.261 Unterschriften	Erfurt (200.564) 20% = 40.113 Unterschriften	
Themenauswahl	Positivkatalog: Gebietsänderungen, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen, Ortschaftsverfassung Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Tarife, Rechtsstreitigkeiten, nicht bereits in den letzten 3 Jahren per Bürgerentscheid entschieden Kostendeckungsvorschlag erforderlich	beispielhafte Positivliste: Gebietsänderungen, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen, Übernahme neuer gesetzlich nicht zugewiesener Aufgaben Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Tarife, Rechtsstreitigkeiten, Hauptsatzung, Bauleitplanung, dem Rat vorbehaltene Entscheidungen, nicht bereits in den letzten 2 Jahren per Bürgerentscheid entschieden Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsstreitigkeiten, Haushalt, Abgaben, Satzungen, kommunale Beteiligungen, Ehrenbürgerrechte, die nicht bereits in den letzten 2 Jahren Gegenstand eines Bürgerentscheids waren Kostendeckungsvorschlag erforderlich	
Fristen	kassierend: 6 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses	kassierend: 4 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses	kassierend: 1 Monat nach Bekanntgabe des Beschlusses	
Zulässigkeitsprüfung	durch den Rat; wenn der Rat dem Begehren nachkommt, entfällt der Entscheid	durch die Kommunalaufsichtsbehörde; wenn der Rat dem Begehren nachkommt, entfällt der Entscheid	durch den Rat; wenn der Rat dem Begehren nachkommt, entfällt der Entscheid	
Sperrwirkung des Begehrens	nach Zulässigkeitsfeststellung keine entgegenstehende Entscheidung des Rates und kein Verwaltungsvollzug			
Zustimmungsquorum	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden	25%	
Ratsbegehren	nach Ratsbeschluss mit 2/3-Mehrheit	nach Ratsbeschluss mit 2/3-Mehrheit		
Bindungswirkung	1 Jahr; Aufhebung nur durch neuen Bürgerentscheid	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen Bürgerentscheid	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen Bürgerentscheid, bei Änderung der Rechts- und Sachlage auch durch den Rat	

Die Datenbasis als Herausforderung

Da die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erst ab 1990 in das Recht der Bundesländer Eingang fanden, konzentriert sich diese Untersuchung auf die Jahre ab 1990. In diesem Zeitraum wurden ca. 2.500 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide registriert.

Die politische Auswertung der Bedeutung von Bürgerbegehren/-entscheiden für die kommunalpolitische Praxis leidet vor allem an der ungenügenden Datenbasis.

Dabei muss in Kauf genommen werden, dass selbst innerhalb eines Bundeslandes Auswertungen nur für die Teilmenge der Bürgerbegehren/-entscheide durchgeführt werden können, für die die untersuchten Merkmale bekannt sind. Dies führt regelmäßig dazu, dass Auswertungen für kleinere als die Gesamtgruppe der Bürgerbegehren oder –entscheide erstellt wurden.

Da die Durchführung von Bürgerbegehren eine kommunale Aufgabe ist, sieht ein Großteil der Bundesländer sich nicht in der Pflicht, diese statistisch zu erfassen. „Eine amtliche Statistik über Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wird in Rheinland-Pfalz nicht geführt. Ebenso wenig haben die kommunalen Gebietskörperschaften eine entsprechende Berichtspflicht.“ (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 13/470). Wenn es überhaupt statistische Angaben der Landesverwaltung gibt, wurden sie im Regelfall aus Anlass von Landtagsanfragen bei den Kommunen bzw. durch Umfragen bei den Aufsichtsbehörden erhoben. (Landtag Schleswig-Holstein, Drucksache 15/1836). Zum Teil wird aber auch die Notwendigkeit zur Datenerhebung selbst in Fällen von Landtagsanfragen nicht gesehen. (Landtag Thüringen, Drucksache 3/2544).

Von den Ländern, die amtliche Erhebungen durchführen, bieten Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die umfangreichsten Informationen sowohl über Bürgerbegehren als auch über Bürgerentscheide an. Hessen beschränkt sich auf eine, allerdings vollständige, Darstellung der Bürgerentscheide.

In allen Zusammenstellungen basieren die Erhebungen auf Angaben Dritter, die naturgemäß unterschiedlich ausfallen. Somit ist häufig schon innerhalb eines Bundeslandes eine Vergleichbarkeit kaum gegeben. So werden in NRW z.B. bei einigen Bürgerentscheiden die detaillierten Abstimmungsresultate, bei anderen jedoch nur das Ergebnis mitgeteilt. Auf Schwierigkeiten stößt häufig die Zuordnung der Bürgerbegehren zu Themenbereichen. Oft ist aus der Benennung des Themas nicht zu erkennen, ob sich das Begehren gegen oder für eine entsprechende Maßnahme aussprechen soll. Wenn z.B. „Parkraumbewirtschaftung“ als

Thema benannt ist, sind beide Möglichkeiten denkbar – das Begehren könnte sowohl für als auch gegen die Bewirtschaftung von Parkplätzen gerichtet sein. Häufig anzutreffen ist das Begehrensthema „Errichtung einer Mobilfunksendeantenne“. Hier kann mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass sich die Begehren im Regelfall gegen die Errichtung wenden. Bei den Fragen „Gewerbegebiet“ oder „Umgehungsstraße“ ist dies aber nicht von vorneherein klar. Für die politische Einordnung kommt es aber ganz entscheidend auf eine eindeutige Fragestellung an. Geradezu vorbildlich ist in diesem Zusammenhang eine Aufstellung des Hessischen Statistischen Landesamtes über alle 66 bisher in hessischen Kommunen durchgeführten Bürgerentscheide. Hier wird neben dem Abstimmungsergebnis, dem zu erreichenden Quorum und der Abstimmungsbeteiligung insbesondere die vollständige Fragestellung wiedergegeben. Dadurch ist in den meisten Fällen erkennbar, ob die Initiatoren sich für oder gegen ein bestimmtes kommunales Projekt engagierten. Auch die Frage, ob sich das Begehren gegen einen bereits gefassten Ratsbeschluss richtete oder ob es sich um ein initiiertes Begehren handelte, ist in den meisten Fällen erkennbar. Leider fehlt hier eine vergleichbare Aufstellung aller Bürgerbegehren.

Ein weiteres Defizit liegt in den unterschiedlichen Erhebungszeiträumen begründet. Kontinuierlich geführte Statistiken sind eher die Ausnahme, da die Erhebungen meist anlassbezogen, z.B. zur Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, und zudem häufig entsprechend der Fragestellung nach unterschiedlichen Parametern aufgestellt wurden.

Mangels vollständiger staatlicher Zusammenstellungen wurde für diese Untersuchung auch auf Erhebungen nichtstaatlicher Stellen zurückgegriffen.

Die wichtigste nichtstaatliche Quelle stellt die Datenbank der Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg dar. Immerhin sieben Bundesländer sind hier erfasst. Es fällt auf, dass ein relativ hoher Anteil von Begehren zeitlich nicht zuzuordnen ist, häufig der Ausgang nicht nachgehalten werden konnte und auch die Themenbezeichnung nicht immer eindeutig gewählt ist. Für den Freistaat Bayern, dem insofern eine besondere Bedeutung zukommt, da hier etwa die Hälfte aller bundesdeutschen Bürgerbegehren stattgefunden haben, bietet diese Quelle trotz eines hohen Anteils von unvollständigen Angaben die beste Datenbasis. Ergänzt wird diese Zusammenfassung durch einen Fünf-Jahresbericht der bayerischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide des Vereins „Mehr Demokratie“ vom 31. Dezember 2000. Die Auswertungen dieses bundesweiten Zusammenschlusses von 3.600 Mitgliedern, die sich die direkte Demokratie zum Ziel gesetzt haben, decken ebenfalls nicht das gesamte Bundesgebiet ab und sind

auch zwischen den Bundesländern in Bezug auf Erhebungszeitraum und Datentiefe nicht vergleichbar. Mangels anderer Quellen musste jedoch auch auf die Daten dieser Organisation, in deren Kuratorium sechs Abgeordnete oder ehemalige Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen (4) und SPD (2) sowie ein ehemaliger Bundesvorsitzender der Grünen und die jetzige Bundesbeauftragte für die Unterlagen des DDR-Staatssicherheitsdienstes sitzen, zurückgegriffen werden.

Aufgrund des unterschiedlichen Informationsgehaltes der verschiedenen Quellen können die in diesem Arbeitspapier aufgeworfenen Fragestellungen in der Regel nicht für den gesamten Datenbestand, sondern häufig nur für ein bestimmtes Bundesland exemplarisch untersucht werden.

Statistische Auswertung in Zeit und Raum

Für diese Auswertung wurden insgesamt 2.473 Bürgerbegehren und -entscheide für den Zeitraum ab 1990 ermittelt. Mehr als die Hälfte der Begehren fand in Bayern statt.

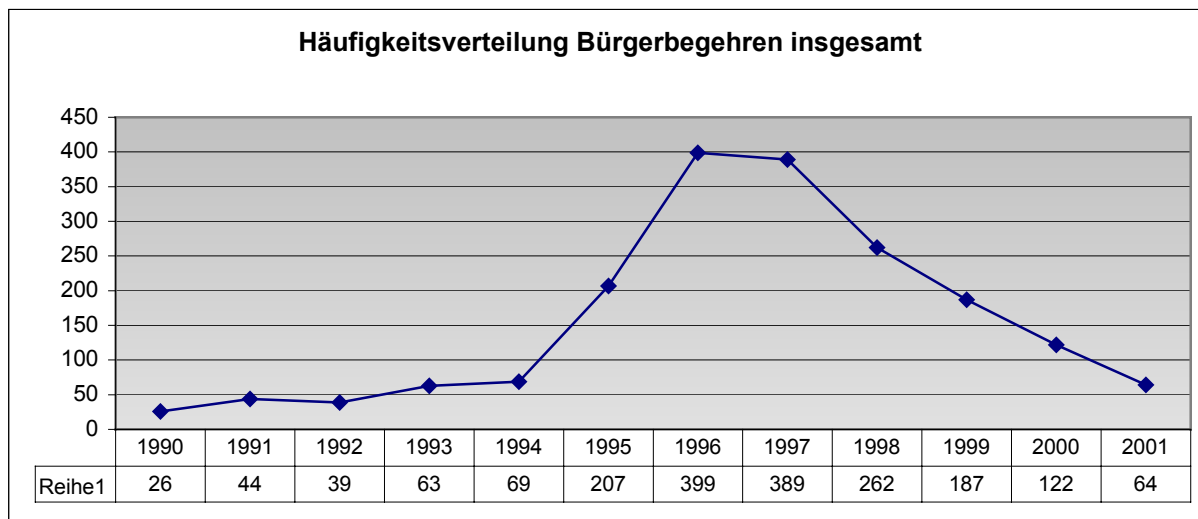
Bürgerbegehren/ -entscheide seit 1990	
Baden-Württemberg	146
Bayern	1.152
Berlin	nicht möglich
Brandenburg	144
Bremen	2
Hamburg	26
Hessen	164
Mecklenburg-Vorpommern	42
Niedersachsen	57
Nordrhein-Westfalen	206
Rheinland-Pfalz	78
Saarland	3
Sachsen	165
Sachsen-Anhalt	57
Schleswig-Holstein	202
Thüringen	29
Deutschland	2.473

In der Literatur tauchen gelegentlich sogenannte Demokratievergleiche zwischen den Bundesländern auf. Dabei wird die Zahl der Begehren mit der Zahl der Gemeinden in Beziehung gesetzt. Die durchschnittliche Häufigkeit, mit der je Gemeinde ein Begehren stattfindet, soll Auskunft über den Status der kommunalen Demokratie eines Bundeslandes geben („Mehr Demokratie e.V.“, Volksbegehrensbericht 2001). Abgesehen davon, dass der Maßstab „Häufigkeit von Bürgerbegehren“ mit Sicherheit kein zutreffender Indikator für die Demokratieintensität sein kann, bietet sich die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren je Einwohner und Jahr eher als Kenngröße für die Wahrnehmungsintensität des Instrumentariums Bürgerbegehren/-entscheid an. Dabei ergibt sich folgende Häufigkeitsverteilung:

Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren		
	Einwohner	auf Einwohner entfällt jährlich ein Bürgerbegehren
Bayern	12.230.000	63.698
Brandenburg	2.602.000	144.556
Schleswig-Holstein	2.790.000	151.931
Hamburg	1.715.000	197.885
Sachsen	4.426.000	214.594
Mecklenburg-Vorpommern	1.776.000	338.286
Rheinland-Pfalz	4.035.000	362.115
Hessen	6.068.000	364.992
Sachsen-Anhalt	2.615.000	504.649
Nordrhein-Westfalen	18.010.000	614.976
Thüringen	2.431.000	670.621
Niedersachsen	7.926.000	695.263
Baden-Württemberg	10.524.000	792.904
Saarland	1.069.000	1.425.333
Bremen	660.000	2.310.000

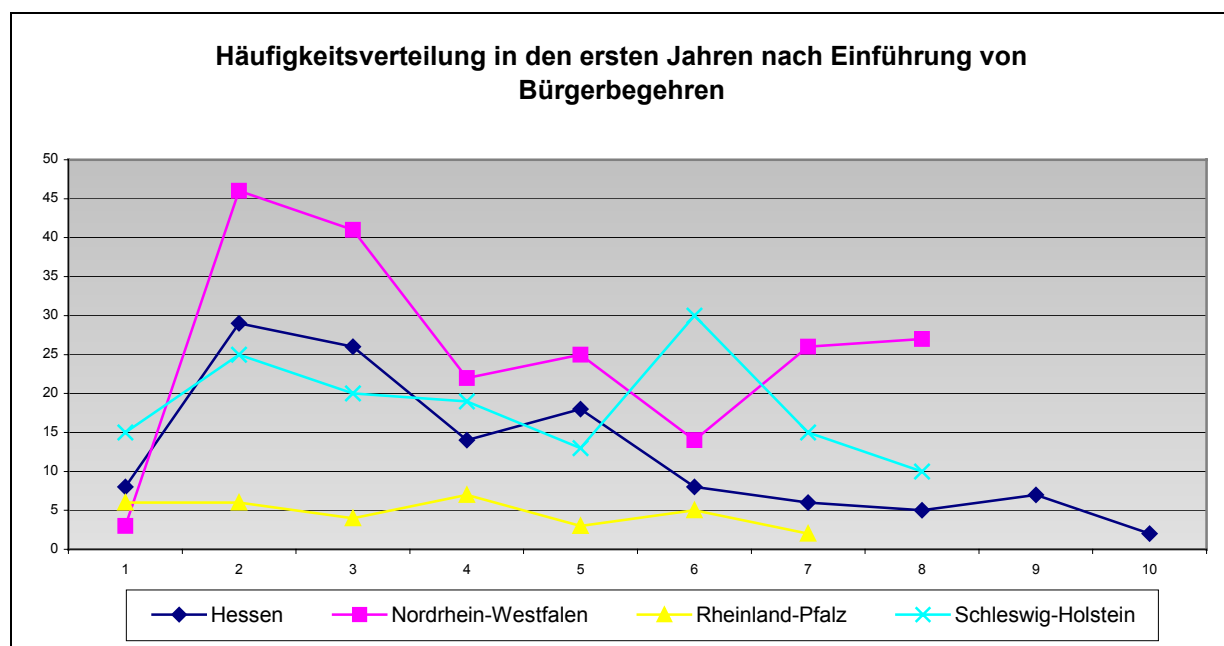
Berücksichtigt wurde die Zahl der Bürgerbegehren und die Zahl der Jahre bis 2000 seit Einführung (Baden-Württemberg seit 1990) im betreffenden Bundesland. Im Saarland (0,75) und Bremen (0,29) fanden im Jahresdurchschnitt weniger als ein Bürgerbegehren statt. Deshalb liegt die Zahl über der Einwohnerzahl. Einwohnerstand zum 31.12.2000

Versucht man eine zeitliche Verteilung der Bürgerbegehren vorzunehmen, so fällt ein starker Anstieg in den Jahren 1996 und 1997 auf.



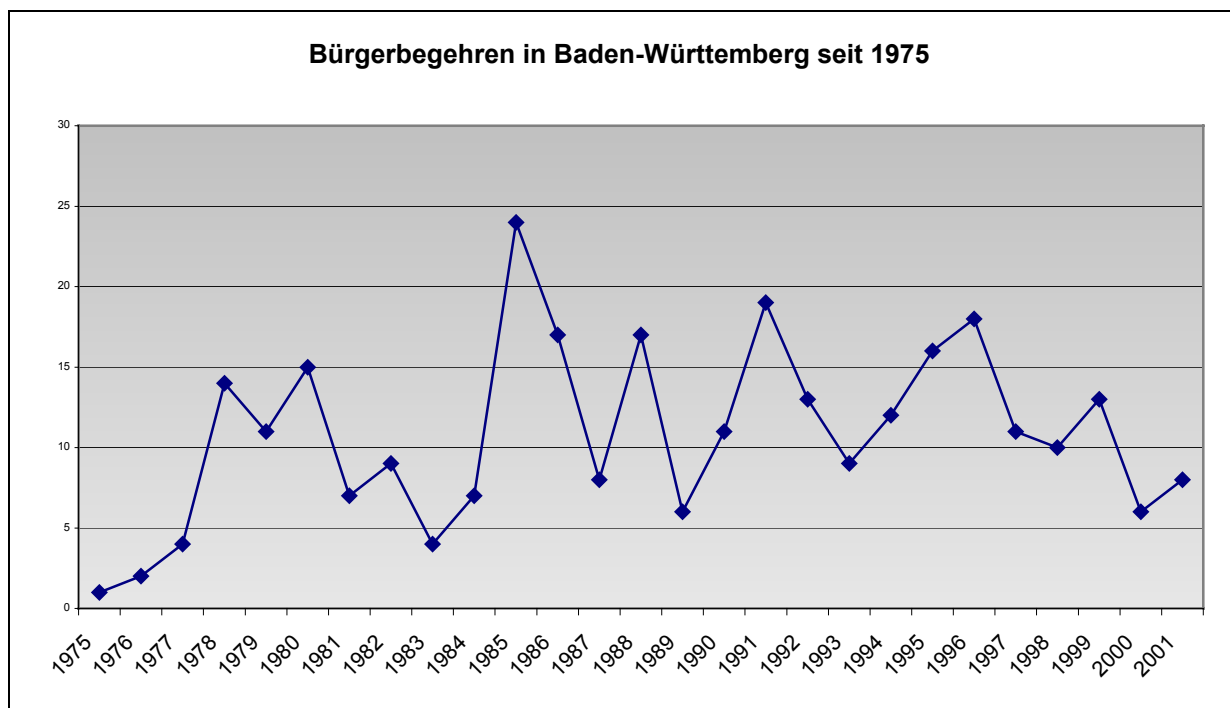
Die Ursache liegt zum einen darin, dass die Datendichte für den Zeitraum von 1995 – 1998 höher ist als für die anderen Jahre, und zum anderen in der Zunahme der Bundesländer, die die Bürgerbegehren in ihre Kommunalverfassungen aufnahmen. Insbesondere mit dem Eintritt des Freistaates Bayern in den Kreis der Länder mit Bürgerbegehren stieg die Zahl deutlich an.

Betrachtet man die Häufigkeit der Bürgerbegehren über einen mehrjährigen Zeitraum, so offenbart sich in allen Ländern eine weitgehend parallele Entwicklung. Zunächst steigt die Zahl der Bürgerbegehren schnell an und nimmt dann kontinuierlich wieder ab.



Als Ursache für den steilen Anstieg in den ersten Jahren sind die Experimentierfreudigkeit mit einem neuen Instrumentarium und ein gewisser Problemstau, der zunächst abgearbeitet wird, zu vermuten. Anschließend folgt eine Periode auf mittlerem Niveau, der dann relativ schnell ein weiteres Absinken folgt. Hier ist sicher von einer gewissen Ernüchterung über die Mobilisierbarkeit von Mitstreitern und einer zunehmenden Kenntnis über die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse als Ursache auszugehen.

Betrachtet man alle Datenreihen, so lässt sich aber zweifelsfrei für die letzten drei Jahre ein Rückgang der Bürgerbegehren feststellen. Auch die Entwicklung der Begehren in Baden-Württemberg, welches das Instrument weit über 40 Jahre kennt, legt die Vermutung nahe, dass nach einem zehnjährigen Hoch ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre wieder ein abnehmender Trend zu beobachten ist.



Fast die Hälfte aller Bürgerbegehren fand in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern statt. Dies legt den Schluss nahe, dass es in der Anonymität großer Städte schwerer ist, die Voraussetzungen für Bürgerbegehren zu erfüllen. Mit den nach Gemeindegröße gestaffelten Zustimmungsquoren haben die Landesgesetzgeber dieser Einschätzung Rechnung getragen.

Verteilung der Bürgerbegehren auf Gemeindegrößenklassen					
bis 5.000	bis 10.000	bis 25.000	bis 50.000	bis 100.000	über 100.000
43%	16%	19%	9%	5%	8%

Ein erster Blick auf die Verteilung der Begehren auf Gemeindegrößenklassen zeigt, dass in den neuen Bundesländern – wegen der dort deutlich geringeren Gemeindegrößen und der Themenstellung der Bürgerbegehren – mehr als 80% der Bürgerbegehren in kleinen und kleinsten Gemeinden bis 5.000 Einwohnern stattfinden. Es liegt also nahe, die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren und die der Gemeinden auf die verschiedenen Gemeindegrößenklassen eines Bundeslandes zu untersuchen. Dieser Vergleich wurde für die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg angestellt. Er belegt eine weitgehende parallele Verteilung. Tendenziell steigt die Bürgerbegehrenshäufigkeit mit der Gemeindegröße leicht an. Entgegen allen Vermutungen in der Literatur finden in den größten Städten – zumindest dieser beiden Länder – mehr Bürgerbegehren statt als deren Anteil an der Zahl der Gemeinden ausmacht.

Verteilung von Bürgerbegehren und Gemeinden auf Gemeindegrößenklassen							
	bis 5.000	bis 10.000	bis 25.000	bis 50.000	bis 100.000	über 100.000	
Nordrhein- Westfalen	0,5%	9%	25%	24%	14%	28%	Bürgerbegehren
	0,8%	13%	41%	26%	12%	8%	Gemeinden
Baden- Württemberg	33%	18%	25%	13%	7%	4%	Bürgerbegehren
	54%	24%	16%	5%	1,3%	0,8%	Gemeinden

In den Landkreisen finden dagegen vergleichsweise selten Bürgerbegehren statt. Ein Grund hierfür könnte die relativ schwierige Mobilisierbarkeit der Bevölkerung in großflächigen Verwaltungseinheiten sein. Nimmt man die oft nur lokal spürbaren Probleme und Belastungen, welche weit entfernt lebende Kreisbürger nicht bewegen, die im Vergleich zu den Gemeinden nur begrenzten Selbstverwaltungszuständigkeiten und die zersplitterte Medienlandschaft hinzu, so rundet sich das Bild ab. Insgesamt konnten seit 1990 nur 13 Bürgerbe-

gehen auf Kreisebene festgestellt werden. Von diesen waren letztlich nur drei erfolgreich. Das Instrumentarium von Bürgerbegehren und -entscheid eignet sich ganz offensichtlich nicht für die Kreisebene.

Häufung von Bürgerbegehren in bestimmten Gemeinden

Interessant ist, dass sich offensichtlich in einigen Gemeinden eine „Begehrenskultur“ entwickelt hat. Besonders deutlich tritt dieses Phänomen in Bayern auf. Der Freistaat verfügt über 2.056 Städte und Gemeinden. Insgesamt wurden dort 1.152 Bürgerbegehren registriert. Bei gleichmäßiger Verteilung hätten damit in 56% der Gemeinden Bürgerbegehren stattgefunden. Tatsächlich waren jedoch nur 588 Gemeinden, also lediglich 29% von Bürgerbegehren betroffen, weil 73% der Begehren in Gemeinden abliefen, in denen zwei oder mehr Begehren stattfanden. Dies sind 277 Gemeinden. In 31 Gemeinden fanden sogar fünf und mehr Begehren statt. Spitzenreiter ist die Landeshauptstadt München mit 15 Begehren, gefolgt von Nürnberg und Regensburg mit je zwölf.

Gemeinden mit der höchsten Anzahl von Bürgerbegehren		
Anzahl Begehren	Stadt	Einwohner
15	München	1.210.000
12	Nürnberg	488.000
12	Regensburg	126.000
10	Coburg	43.000
9	Passau	51.000
8	Neu-Ulm	50.000
8	Würzburg	128.000

Die 15 Städte mit der höchsten Zahl von Bürgerbegehren liegen ausschließlich in Bayern. Erst auf Rang 16 folgt mit dem Hamburger Bezirk Wandsbeck (sechs Begehren) eine nichtbayerische Kommune.

Unter den Städten, die mehrfach Schauplatz eines Bürgerbegehrens waren, befinden sich deutlich mehr größere Städte, als die Größenverteilung aller Gemeinden mit Bürgerbegehren erwarten lässt. So sind auch in anderen Bundesländern die Städte mit den häufigsten Begehren allesamt Großstädte: in Nordrhein-Westfalen Bielefeld, Düsseldorf, Essen, Wuppertal und

in Sachsen Dresden mit jeweils vier Begehren. Der Vergleich zeigt, dass unter den Kommunen, die mehr als ein Bürgerbegehren aufweisen, Großstädte häufiger vertreten sind.

Verteilung von Gemeinden mit mehreren Bürgerbegehren auf Gemeindegrößenklassen						
Nordrhein-Westfalen	bis 5.000	bis 10.000	bis 25.000	bis 50.000	bis 100.000	über 100.000
Gemeinden insgesamt	0,8%	13%	41%	26%	12%	8%
Gemeinden mit Bürgerbegehren	0,5%	9%	25%	24%	14%	28%
Gemeinden mit 2 und mehr Bürgerbegehren	0%	5%	18%	19%	13%	45%

Im Zusammenhang mit der Häufung von Bürgerbegehren soll hier auf ein Phänomen eingegangen werden, das ausschließlich in Bayern festgestellt wurde. Relativ häufig werden zu einem Thema zwei Begehren mit gegensätzlicher Zielsetzung eingereicht. Bundesweite Bekanntheit erreichte der Bürgerentscheid über den Neubau eines WM-tauglichen Fußballstadions in München am 21. Oktober 2001, zu dem sowohl Befürworter wie Gegner eigene Bürgerbegehren eingereicht hatten. Auch in Nürnberg (Erhalt oder Schließung des Delphinariums) und in Regensburg (Sperrung der Steinernen Brücke für den Autoverkehr, 19.1.1997) wurden Bürgerbegehren mit gegensätzlicher Zielrichtung eingereicht.

In Nordrhein-Westfalen wurde beobachtet, dass nach aus formalen Gründen gescheiterten Bürgerbegehren mehrfach versucht wurde, ein zweites Begehren zu starten, in dem die Fehler des ersten vermieden wurden.

Untersuchung der Erfolgsquoten

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit Bürgerbegehren zum gewünschten Ziel führten und somit als erfolgreich betrachtet werden können.

Zunächst einmal fällt auf, dass nur knapp die Hälfte der Bürgerbegehren zum nächsten Etappenziel, dem Bürgerentscheid gelangte. In Baden-Württemberg erreichten immerhin 59% der Begehren die Stufe des Bürgerentscheids; auch in Hessen und Schleswig-Holstein wurde mit je 53% die 50%-Marke übertroffen. Das andere Ende des Skala markieren die Stadtstaaten Bremen 0% und Hamburg 9%. In Nordrhein-Westfalen, wo eine relativ lückenlose Datenlage zur Verfügung stand, gelangte ca. ein Drittel der Begehren bis zum Bürgerentscheid.

Einen frühzeitigen Erfolg erreichen die Begehren, die den Rat veranlassen, dem Begehren zu entsprechen oder zumindest einen Kompromiss mit den Initiatoren zu erzielen. Dabei wird hier nicht unterschieden, ob das Einschwenken auf die Linie des Begehrens schon während oder erst nach der Phase der Unterschriftensammlung erfolgte. Auch die Frage, ob der Rat eine bestehende Beschlusslage korrigierte oder durch das Begehren zur erstmaligen Beschlussfassung angeregt wurde, wird hier nicht gesondert betrachtet.

Erfolgsquote von Bürgerbegehren				
	insgesamt	zum Bürger- entscheid führten	durch Rat entsprochen	Begehren gescheitert
Baden-Württemberg	111	59%	4%	37%
Bayern	1.118	44%	14%	42%
Bremen	2	0%	0%	100%
Hamburg	22	9%	27%	64%
Hessen	124	53%	17%	30%
Mecklenburg-Vorpommern	23	22%	4%	74%
Niedersachsen	43	33%	12%	56%
Nordrhein-Westfalen	206	34%	23%	41%
Rheinland-Pfalz	61	48%	11%	41%
Sachsen	82	42%	17%	34%
Sachsen-Anhalt	4	50%	0%	50%
Schleswig-Holstein	172	58%	8%	34%
gesamte Auswertung	1.968	45%	14%	41%
Die Zahl der für diese Auswertung untersuchten Bürgerbegehren weicht von der Gesamtzahl (Seite 11) der erfassten Bürgerbegehren nach unten ab. Für 505 Bürgerbegehren (20%) konnten keine Daten bezüglich des Erfolgsermittelt werden. Lediglich für Nordrhein-Westfalen liegt eine lückenlose Dokumentation der Ergebnisse aller Bürgerbegehren vor.				

Immerhin wurden bundesweit 14% der eingereichten Begehren auf diese Weise im Sinne der Initiatoren erledigt. Auch hier fallen Unterschiede zwischen den Bundesländern auf. Die höchste Entsprechensquote gab es mit 27% in den Hamburger Bezirken, die geringste mit 4% in Baden-Württemberg. Nordrhein-Westfalen, ein Land mit einer unterdurchschnittlichen Zahl von Begehren, die bis zum Entscheid gelangen, weist mit 23% Entsprechungen eine überdurchschnittliche Quote auf.

Mit 41% entspricht der Anteil der gescheiterten Bürgerbegehren etwa dem der zum Bürgerentscheid führenden. Nordrhein-Westfalen liegt in dieser Berechnung exakt im Durchschnitt aller untersuchten Bundesländer. Dies und die Tatsache, dass hier die Datenlage eine nahezu vollständige Nachverfolgung der einzelnen Bürgerbegehren ermöglicht, ist der Grund, weshalb für dieses Bundesland die Gründe für das Scheitern genauer untersucht werden konnten.

Die häufigste Ursache für das Scheitern von Bürgerbegehren liegt in der Überschreitung der Grenzen des gesetzlichen Themenausschlusses. Relativ eindeutig ist der nordrhein-westfälische Ausschlusskatalog in Bezug auf die Bauleitplanung, der diese ausschließlich den Beteiligungsregelungen des Bauplanungsrechts unterwirft und damit den Instrumenten der direkten Demokratie entzieht. Fragen der Stadtplanung waren folglich auch die häufigsten Gegenstände, die zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren führten. Teilweise erlaubt der Ausschlusskatalog aber schwer nachvollziehbare Unzulässigkeitsentscheidungen. So war z.B. ein Bürgerbegehren für den Erhalt der kommunalen Mehrheit an den Stadtwerken in Düsseldorf zulässig, ein Bürgerbegehren für den Erhalt der kommunalen Mehrheit an einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft in Köln dagegen unzulässig.

Der zweitwichtigste Grund, aus dem Bürgerbegehren scheiterten, waren der fehlende oder nicht ausreichende Kostendeckungsvorschlag. Angesichts der Finanzsituation der Kommunen, die durch die Steuerpolitik des Bundes an den Rand der Handlungsunfähigkeit getrieben wurden, ist gerade das Vorliegen eines realisierbaren Kostendeckungsvorschlags von zentraler Bedeutung für das Fortbestehen der kommunalen Selbstverwaltung.

Lediglich 8% der Bürgerbegehren scheiterten an formalen Erfordernissen. Durch einen weiter verbreiteten Kenntnisstand – es gibt inzwischen Handlungsanweisungen und Musterformulare zur Erstellung von Unterschriftenlisten im Internet – kann jede einigermaßen informierte Gruppierung die formalen Zulässigkeitschürden heute leicht überwinden. Diese Ursache für das Scheitern von Bürgerbegehren ist rückläufig und wird weiter abnehmen.

Nur 7% der Initiatoren von Bürgerbegehren erreichen in Nordrhein-Westfalen nicht die erforderliche Unterschriftenzahl oder geben vorzeitig auf. Wenn also ein Bürgerbegehren gestartet ist, dann ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass es gelingt, die relativ niedrige Zahl an erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu erhalten. Wie hoch dann der Entscheidungsdruck für den Rat wird, belegt die hohe Zahl von 14% Entsprechungen, ohne dass der Rat es zum Bürgerentscheid kommen ließ.

Gründe, die zum Scheitern von Bürgerbegehren führten			
Unzulässigkeit des Themas	fehlender Kostendeckungsvorschlag	formale Fehler	nicht ausreichende Unterschriftenzahl oder zurückgezogen
16%	10%	8%	7%
Ausgewertet wurden 206 in Nordrhein-Westfalen erfasste Bürgerbegehren.			

Die Verteilung der gescheiterten Bürgerbegehren auf die Gemeindegrößenklassen weist zumindest im untersuchten Bundesland Nordrhein-Westfalen keine signifikanten Abweichungen von der Verteilung der Gesamtzahl der Bürgerbegehren auf.

28% der registrierten Bürgerbegehren waren Gegenstand weiterer juristischer Auseinandersetzungen, die vom Widerspruchsverfahren bis zum Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht reichten. Die Beschwerdeführer wandten sich jeweils gegen Unzulässigkeitsentscheidungen, die in Nordrhein-Westfalen wie in fast allen Bundesländern durch den Rat selbst zu treffen sind. Dabei wird den Räten, die eine negative Zulässigkeitsentscheidung treffen, regelmäßig unterstellt, ihre Entscheidungen seien voreingenommen zu Lasten der Begehrensbetreiber getroffen worden. In keinem einzigen Fall gelang es den Initiatoren der Bürgerbegehren, im Widerspruchs- bzw. Klageverfahren ihre Position durchzusetzen. Dies spricht für die hohe Objektivität, mit der die Räte und die die Entscheidungen vorbereitenden Kommunalverwaltungen die Zulässigkeitsentscheidungen getroffen haben. Bestrebungen, die Zulässigkeitsentscheidungen auf die Kommunalaufsichtsbehörden zu verlagern, sind, zumindest was die Begründung einer möglichen Befangenheit in eigener Sache angeht, unbegründet. Dennoch kann es sinnvoll sein, die Räte durch eine Zuständigkeitsverlagerung diesem möglichen Vorwurf von Anfang an zu entziehen und evtl. auch die Anzahl der verwaltungsgerichtlichen Verfahren dadurch zu reduzieren.

Lediglich in zwei Fällen kam es zu einem juristischen Erfolg für die Befürworter. Diesen erreichten aber nicht die Initiatoren der Bürgerbegehren, sondern die Kommunen, die sich das Begehren zu eigen gemacht hatten. In den beiden Städten richteten sich die Anliegen gegen die erklärte Politik der Landesregierung (Münster: gegen die Errichtung einer weiteren Gesamtschule; Duisburg: gegen die Errichtung einer forensischen Klinik im Stadtgebiet), die mit aufsichtsbehördlichen Anweisungen die Durchführung eines Bürgerentscheides zu verhindern versuchte.

Am Ende erfolgreich? - Der Bürgerentscheid

Während das Bürgerbegehren die einleitende Phase darstellt, kommt mit dem Bürgerentscheid die Stunde der Wahrheit. Bei Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Zustimmungsquorums tritt der Entscheid der Bürger als vollwertige Entscheidung an die Stelle eines Ratsbeschlusses. Der Bürgerentscheid ist Abschluss des direktdemokratischen Entscheidungsprozesses. Hier können auch die Bürger, die sich nicht mit dem Begehren identifizieren, als stimmberechtigte Einwohner ihrer Kommune direkt in das Verfahren eingreifen bzw. durch Nichtteilnahme ihre Zustimmung zur Beschlusslage des gewählten Rates oder Kreistages zum Ausdruck bringen. Wegen der zentralen Bedeutung der Bürgerentscheide sollen diese hier näher betrachtet werden.

Insgesamt liegen Erkenntnisse über bundesweit 999 Bürgerentscheide vor. Zusätzlich zu den in der Tabelle „Erfolgsquote von Bürgerbegehren“ (Seite 19) aufgeführten erfolgreichen Bürgerbegehren – die somit zu einem Bürgerentscheid geführt haben – wurden in diese Teiluntersuchung 97 von den kommunalen Räten selbst initiierte Bürgerentscheide, die sogenannten Ratsbegehren aufgenommen. Insgesamt gehen also 10% der Bürgerentscheide auf Ratsbegehren zurück. Die folgenden Aussagen beziehen sich auf die Gesamtheit aller Bürgerentscheide.

Etwa die Hälfte aller Bürgerentscheide ist von Erfolg gekrönt. Dabei weisen die neuen Bundesländer eine tendenziell höhere Erfolgsquote auf. Die Ursache ist in dem hohen Anteil von Bürgerentscheiden, die Fragen der Gebietsreform zum Gegenstand hatten, zu sehen. Zudem endeten diese in der Regel mit einer Zustimmung zur gestellten Frage. Unterdurchschnittlich erfolgreich waren Bürgerentscheide in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen.

Bürgerentscheide		
	registrierte Bürgerentscheide	erfolgreich im Sinne des Begehrens
Baden-Württemberg	101	34%
Bayern	487	50%
Bremen	0	-
Hamburg	1	100%
Hessen	66	55%
Mecklenburg-Vorpommern	23	48%
Niedersachsen	14	57%
Nordrhein-Westfalen	70	34%
Rheinland-Pfalz	29	48%
Sachsen	95	68%
Sachsen-Anhalt	15	67%
Schleswig-Holstein	86	47%
Thüringen	12	80%
gesamte Auswertung	999	50%
Bürgerentscheide einschließlich der vom Rat initiierten Entscheide (Ratsbegehren).		

Bürgerentscheide können aus zwei Gründen erfolglos bleiben. Die erste Fallgruppe bilden die Entscheide, bei denen das Begehren von einer Mehrheit der Abstimmenden abgelehnt wird. Die zweite Fallgruppe sind die Entscheide, die zwar eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Sinne des Begehrens auf sich vereinigen, bei denen aber aufgrund einer nicht ausreichenden Abstimmungsbeteiligung die Zustimmung unter dem vom Landesgesetzgeber festgelegten Zustimmungsquorum liegt. Nur wenn die Mehrheit erzielt und gleichzeitig das Mindestzustimmungsquorum – je nach Bundesland zwischen 10% und 30% – erfüllt wird, ist der Bürgerentscheid erfolgreich und tritt an die Stelle eines Ratsbeschlusses. Lediglich Hamburg bildet eine Ausnahme, da es kein Zustimmungsquorum kennt.

Für die Hälfte der Länder und 40% der Bürgerentscheide liegt eine Aufschlüsselung der Gründe des Scheiterns vor. Im Durchschnitt werden ein Viertel der Entscheide von der Mehrheit abgelehnt. Weitere 30% der Entscheide verfehlten das Zustimmungsquorum. Auffällig sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern. Insbesondere Nordrhein-Westfalen fällt deutlich aus dem Rahmen. Zwar liegt das größte Bundesland gemeinsam mit Baden-Württemberg am Ende der Erfolgsquote, allerdings wurden in Nordrhein-Westfalen nur 3% der Entscheide durch die Abstimmenden abgelehnt. Zwei Drittel aller Entscheide scheiterten hier an der mangelnden Beteiligung durch die Abstimmungsberechtigten. Restriktive Regelungen können als Argument für das häufige Verfehlen des Zustimmungsquorums nicht herhalten. Wenn auch die überwiegende Zahl der Entscheide noch unter die bis zum 01. April 2000 geltende Zustimmungshürde von 25% fielen – ab diesem Datum wurde das Zustimmungsquorum auf 20% herabgesetzt – so liegt die Messlatte in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit 30% noch höher. In Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen liegt sie mit 25% auf dem gleichen Niveau, ohne dass in diesen Ländern eine ähnlich hohe Zahl von gescheiterten Bürgerentscheiden festzustellen ist.

Erfolgsquote und Gründe für das Scheitern von Bürgerentscheiden			
	erfolgreich	Mehrheit verfehlt	Zustimmungsquorum verfehlt
Baden-Württemberg	34%	32%	35%
Hessen	55%	27%	18%
Mecklenburg-Vorpommern	48%	43%	9%
Niedersachsen	57%	21%	21%
Nordrhein-Westfalen	34%	3%	63%
Rheinland-Pfalz	48%	28%	24%
Schleswig-Holstein	47%	34%	19%
Thüringen	80%	-	20%
gesamte Auswertung	45%	26%	30%

Ein Vergleich der Erfolgsquoten und Scheiternsgründe mit den Gemeindegrößenklassen ergab weder in Bezug auf die Größenklassen noch in Bezug auf die Bundesländer ein einheitliches Bild. Festzustellen ist, das zumindest in Nordrhein-Westfalen in den Großstädten

überdurchschnittlich viele Bürgerentscheide erfolgreich waren und dementsprechend unterdurchschnittlich wenig Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum scheiterten. Offensichtlich gelingt die Mobilisierung in den Großstädten Nordrhein-Westfalens eher als in anderen Gemeinden. Die intensivere Medienberichterstattung – auch über lokale Medien hinaus – und die zum Teil in professioneller Weise geführten Wahlkämpfe haben hier die mobilisierende Wirkung nicht verfehlt.

Erfolgsquote und Gründe für das Scheitern von Bürgerentscheiden Gemeindegrößenklassen im Vergleich				
Baden-Württemberg	Anzahl	erfolgreich	Mehrheit verfehlt	Zustimmungs- quorum verfehlt
bis 5.000 Einwohner	29	41%	52%	7%
bis 10.000 Einwohner	14	29%	29%	43%
bis 25.000 Einwohner	16	50%	19%	31%
bis 50.000 Einwohner	20	15%	35%	50%
bis 100.000 Einwohner	7	0%	0%	100%
über 100.000 Einwohner	5	40%	20%	40%
gesamt	101	35%	32%	34%
Nordrhein-Westfalen				
bis 10.000 Einwohner	3	33%	0%	67%
bis 25.000 Einwohner	16	38%	6%	56%
bis 50.000 Einwohner	20	25%	0%	75%
bis 100.000 Einwohner	11	18%	0%	82%
über 100.000 Einwohner	20	50%	5%	45%
gesamt	70	34%	3%	63%

Obwohl in acht Bundesländern Ratsbegehren nach der Gemeindeordnung zulässig sind, liegen Erkenntnisse über vom Rat initiierte Bürgerentscheide lediglich für Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen vor. Die Quote der Ratsbegehren weicht in den drei Ländern deutlich voneinander ab: Baden-Württemberg – 34%, Mecklenburg-Vorpommern – 83%, Sachsen – 56%. Eine wesentliche Ursache für die hohe

Zahl von Ratsbegehren in den neuen Bundesländern resultiert aus der Themenstellung. Die Ratsbegehren betrafen nahezu ausnahmslos Fragen der Gebietsreform, die die gewählten Ratsmitglieder offenbar nicht oder nicht ohne die Zustimmung der gesamten Bevölkerung entscheiden wollten.

In Bezug auf die Erfolgsquote unterscheiden sich Bürgerentscheide, die von den Räten betrieben wurden, nicht signifikant von der Gesamtheit aller Bürgerentscheide. Bei allem Vorbehalt, den man der geringen Anzahl von auszuwertenden Ratsbegehren entgegenbringen muss, ist eine Tendenz zu einer leicht erhöhten Abstimmungsbeteiligung erkennbar.

Beteiligungquote an Bürgerentscheiden

Die Beteiligungsquote bei Bürgerentscheiden liegt bei 49% und damit deutlich unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen. Die Argumentation, bei Bürgerentscheiden müsse auf ein Quorum verzichtet werden, weil bei Wahlen die Wahlbeteiligung niedrig sei und diese unabhängig von der Beteiligung gültig seien, findet zumindest im praktizierten Verhalten der Wähler keine Bestätigung. Den Bürgern ist offenbar durchaus bewusst, dass Wahlen aufgrund ihrer weitreichenderen Bedeutung einen höheren Stellenwert genießen als Entscheidungen zu Einzelfragen. Entsprechend reagieren sie mit ihrer Wahlbeteiligung. Es stellt sich also die Frage, ob es mit demokratischen Prinzipien vereinbar ist, dass eine Minderheit durch das Sammeln von Unterschriften im Rahmen eines Bürgerbegehrens Abstimmungen erwirken kann und somit die Mehrheit der Bürger zwingt, sich „außer der Reihe“ als Wähler zu beteiligen, obwohl die Bürger ihre Repräsentanten durch Wahlen beauftragt haben, Entscheidungen in ihrem Sinne zu treffen. Jedenfalls lässt gerade die gegenüber den regulären Wahlen geringere Beteiligung nicht den Schluss zu, dass in der Bürgerschaft eine manifestierte Unzufriedenheit mit den gewählten Repräsentanten besteht, bzw. man für sich selbst die Notwendigkeit sieht, verstärkt an Stelle der Volksvertreter durch eigene Entscheidungen tätig zu werden.

Beteiligung an Bürgerentscheiden und Kommunalwahlen									
	insges. ausgewertete Entscheide		erfolgreiche Begehren		abgelehnte Begehren		gescheiterte Begehren		Kommunalwahlen
	Anzahl	Beteiligung	Anzahl	Beteiligung	Anzahl	Beteiligung	Anzahl	Beteiligung	Beteiligung
Baden-Württemberg	101	52%	35	59%	32	62%	34	41%	60%
Hamburg	1	40%	1	40%	0	0%	0	0%	79%
Hessen	66	49%	36	51%	18	54%	12	34%	63%
Mecklenburg-Vorpommern	21	56%	10	67%	10	67%	1	31%	63%
Nordrhein-Westfalen	25	26%	12	34%	1	22%	12	19%	68%
Durchschnitt	214	49%	94	53%	61	60%	59	35%	67%

Ausgewertet wurden alle Bürgerentscheide, für die Angaben zur Wahlbeteiligung vorlagen. Bei den Kommunalwahlen wurde die landesweit ermittelte Wahlbeteiligung bei allen Kommunalwahlen seit 1990 berücksichtigt.

Dass die Beteiligung bei den wegen Nichterreichen des Zustimmungsquorums gescheiterten Bürgerentscheiden unterdurchschnittlich ist, war zu erwarten. Auf den ersten Blick überrascht aber die Tatsache, dass bei abgelehnten Bürgerentscheiden die Beteiligung höher liegt als bei erfolgreichen. Diese Tendenz wurde einheitlich für alle untersuchten Bundesländer festgestellt. (Der von dieser Tendenz abweichende Wert für abgelehnte Begehren in Nordrhein-Westfalen stützt sich lediglich auf einen einzigen Bürgerentscheid). Offenbar treibt die Sorge der Bürger vor Beschlüssen, die von ihnen abgelehnt werden, diese stärker zur Abstimmung als Entscheidungen, mit denen sie einverstanden sind oder deren Ergebnis sie nicht besonders berührt. Die Einschätzung, dass eine Mobilisierung gegen etwas immer noch einfacher ist als für ein Vorhaben, findet hier eine vorsichtige Bestätigung.

Betrachtet man nur die Beteiligungsquoten erfolgreicher Begehren – denn nur diese treten an die Stelle eines Beschlusses der gewählten Repräsentanten – so liegen diese nicht nur unter der abgelehnten Bürgerentscheide, sondern auch deutlich unter der Beteiligung bei regulären Wahlen. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern liegt die Durchschnittsbeteiligung erfolgreicher Bürgerentscheide um 4%-Punkte höher. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass 83% der Bürgerentscheide durch die Räte initiiert wurden und bei diesen Entscheiden die Beteiligung bei 66% und damit um fast 23%-Punkte über der Beteiligung von Bürgerentscheiden nach Bürgerbegehren lag. Hier zeigt sich, dass die Bevölkerung durchaus bereit ist, sich in

großer Zahl zu artikulieren, wenn ihre Repräsentanten eine Entscheidung für so bedeutsam halten, dass sie die Wähler um ihr Votum bitten.

Beteiligung an Bürgerentscheiden nach Bürger- und nach Ratsbegehren			
	insgesamt	nach Bürgerbegehren	durch Ratsbegehren
Baden-Württemberg	52%	49%	59%
Mecklenburg-Vorpommern	56%	43%	66%

Betrachtet man die „Erfolgsquote“ des Instrumentariums der direkten Demokratie, so ist festzustellen, dass von den 1.964 Bürgerbegehren, die bis zum Ergebnis eines Bürgerentscheids verfolgt werden konnten, 44% zum Bürgerentscheid führten und schließlich 21% mit einem wirksamen Entscheid im Sinne der Antragsteller des Begehrens endeten. Auffällig ist die hohe Bandbreite zwischen den Bundesländern. In Hessen waren 29% der eingereichten Begehren letztlich erfolgreich; in Nordrhein-Westfalen nur 11%. (Einschränkend ist anzumerken, dass die Datenlage in Hessen in Bezug auf Bürgerentscheide ausgezeichnete Aussagen erlaubt, in Bezug auf die Bürgerbegehren aber unvollständig erscheint, so dass dieser Wert eventuell zu hoch gegriffen ist.) Die zweithöchste Erfolgsquote weist mit 27% Schleswig-Holstein auf. (Hier basieren die Daten auf einer aktuellen Antwort der Landesregierung; Landtagsdrucksache Schleswig-Holstein 15/1836).

Erfolgreiche Bürgerentscheide im Sinne eines vorausgegangenen Bürgerbegehrens				
	Bürgerbegehren	zum Bürgerentscheid führten	im Bürgerentscheid erfolgreich	erfolgreich im Sinne des Begehrens abgeschlossen
Baden-Württemberg	111	67	24	22%
Bayern	1.118	492	245	22%
Bremen	2	0	0	0%
Hamburg	22	2	1	5%
Hessen	124	66	36	29%
Mecklenburg-Vorpommern	23	4	1	4%
Niedersachsen	43	14	8	19%
Nordrhein-Westfalen	206	66	23	11%
Rheinland-Pfalz	61	25	12	20%
Sachsen	82	34	21	26%
Schleswig-Holstein	172	100	47	27%
gesamt	1.964	870	418	21%

Die Themenvielfalt - Bürgerbegehren in Kategorien

Insgesamt 2.098 Bürgerbegehren wurden für diese Untersuchung einer der 22 Kategorien zugeordnet. Aufgrund der Vielzahl der Bürgerbegehren und der teilweise interpretationsbedürftigen Themenbeschreibung erhebt die Kategorisierung nicht den Anspruch auf absolute Richtigkeit in jedem Einzelfall, zumal die Zuordnung häufig zu verschiedenen Kategorien begründbar gewesen wäre. Dennoch zeigt die summarische Übersicht interessante Tendenzen auf.

Thematische Kategorisierung von Bürgerbegehren und -entscheiden	
Atomkraft	gegen Atomenergienutzung und -verwendung; kein Bezug von Atomstrom
Bau von Bürgerhäusern	Bau von Bürgerhäusern; Errichtung von Dorfgemeinschaftseinrichtungen und Mehrzweckhallen
Erhalt kommunaler Einrichtungen	Erhalt von Spielplätzen, Kultureinrichtungen, Krankenhausabteilungen, Feuerwehrstandorten, usw. (keine Schwimmbäder)
Gebietsreform	Fragen der kommunalen Neugliederung; Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen
Gebühren	Gebührensatzungen; Anschluss- und Benutzungszwang
Innere Organisation	Anzahl von kommunalen Wahlbeamten; Abwahl von Bürgermeistern; in Nordrhein-Westfalen bis 1998 auch Fragen des Systemwechsels in der hauptamtlichen Führung der Gemeinde
Kindergärten	Erhalt und Gründung von Kindertageseinrichtungen; Standortfragen
kommunale Beteiligung	Verkauf von kommunalen Einrichtungen, Unternehmen, Grundstücken an private Investoren; Beteiligung von Kommunen an solchen Einrichtungen
Mobilfunk	gegen die Errichtung von Mobilfunkanlagen
Müll/Abwasser	Abfallbeseitigungskonzepte; gegen Müllbehandlungsanlagen; Abwasserbeseitigungspläne; zentrale oder dezentrale Abwasserbehandlung
Parkraumbewirtschaftung	freies oder zeitlich reglementiertes Parken
Prestigeobjekte	Investitionen, die von Bürgern als unnötig für die Gemeinde angesehen werden; Neubau von Verwaltungsgebäuden; Ankauf, Sanierung oder Umbau historischer Gebäude; Anschaffung von Brunnen und Skulpturen; Beteiligung der Kommune an Großprojekten privater Investoren
Schulpolitik	Schulsystem; Errichtung von Gesamtschulen; Erhalt oder Gründung von Schulen; Schulstandortentscheidungen
Schwimmbäder	Erhalt von öffentlichen Schwimmbädern
Sport	Erhalt bzw. Neuerrichtung von Sportanlagen; Unterstützung von Sportvereinen
Stadtplanung	Fragen der Bauleitplanung; Standort von Gewerbe- und Neubaugebieten; Stadtgestaltung
Umweltschutz	Vorhaben, die vorrangig aus Gründen des Schutzes der Umwelt abgelehnt oder gefordert werden; Erhalt von Grünflächen, Gewässern und Wäldern; Baumschutzsatzungen; Solarstromvergütung
Verhinderung belastender Einrichtungen	Ablehnungen von Einrichtungen, die als Belastung empfunden werden, z.B. Asylbewerberunterkünfte, forensische Kliniken, Gefängnisse, aber auch Krematorien, Drive-In-Restaurants, Kraftwerke, Flughäfen
Verkehrsfragen	Bau oder Nichtbau von Ortsumgehungen, Unterführungen, Brücken; Fragen der Verkehrslenkung
Wasserversorgung	Anschluss an größere Wasserversorgungssysteme (inner- und überörtlich) und damit verbundene Aufgabe der eigenen Wasserversorgung
Windkraft	Nutzung von Windkraft; i.d.R. gegen zusätzliche Anlagen
Sonstige	keine

Fast ein Viertel aller Bürgerbegehren betraf Fragen der Stadtplanung (24%). An zweiter Stelle folgen Verkehrsfragen (14%), auf Rang drei Fragen der Gebietsreform (7,9%) knapp vor Umweltfragen (7,3%).

Eine länderspezifische Betrachtung offenbart eine deutliche Abweichung für die neuen Bundesländer. In den vier untersuchten Ländern liegt das Thema „Gebietsreform“ mit deutlichem Abstand auf dem ersten Rang. In den alten Bundesländern spielt diese Frage überhaupt keine Rolle.

Der „Bau von Bürgerhäusern“, bundesweit betrachtet ein eher unbedeutendes Thema, rangiert in Rheinland-Pfalz auf Platz 1 (22%) und in Baden-Württemberg auf Platz 3 (10%).

In Hamburg nehmen Begehren gegen belastende Einrichtungen mit 26% den 2. Rang nach Fragen der Stadtplanung ein. Hier müsste in einer gesonderten Untersuchung der Frage nachgegangen werden, ob in der offenbar nicht gelungenen Lösung von Nutzungskonflikten eventuell die Wurzel für den außerordentlichen Erfolg einer kleinbürgerlichen Protestpartei liegt.

In Nordrhein-Westfalen fällt auf, dass nach Fragen der Stadtplanung zwei Themen mit gleichen Anteilen (13%) auf Platz 2 und 3 rangieren, die in anderen Ländern bei weitem nicht diese Bedeutung besitzen. Der Erhalt von Schwimmbädern war ein zentrales Thema. In den Jahren bis 1997 fanden zwei Drittel aller „Schwimmbadbegehren“ statt – seitdem nur noch ein Drittel. Genau umgekehrt ist die Entwicklung bei den Begehren zum Thema „Kommunale Beteiligungen“, die erst seit dem Jahr 2000 mit Vehemenz eingesetzt hat. In den letzten beiden Jahren fanden 15 der 26 Begehren zu dieser Thematik statt. Beide Themen offenbaren die Entwicklung der kommunalen Finanznöte. Glaubte man in der zweiten Hälfte der 90er Jahre noch, die Haushalte durch die Schließung einzelner Schwimmbäder sanieren zu können, sind in den letzten Jahren durch die Finanzpolitik von Bund und Land zu Lasten der Gemeinden diese Reserven aufgebraucht, so dass nun den Kommunen kein anderer Ausweg bleibt, als das sogenannte Tafelsilber zu veräußern.

Oftmals spiegeln Bürgerbegehren Themen wider, die die Landespolitik den Kommunen „beschert“. Das deutlichste Beispiel stellt die Gebietsreform in den neuen Bundesländern dar. Ein weiterer Beleg für diese These sind Begehren zu Fragen der Wasserversorgung, die nur in Schleswig-Holstein und Bayern eine zahlenmäßige Bedeutung erlangt haben – offenbar, weil durch den Landesgesetzgeber die dezentrale Wasserversorgung unterbunden wurde. Die Schulpolitik gehört zumindest in Nordrhein-Westfalen in diesen Zusammenhang. Innerhalb

des Themenkomplexes standen relativ häufig Auseinandersetzungen über Schulformfragen im Zentrum von Bürgerbegehren.

Andere Themen gewinnen eine landestypische Häufung aus anderen Gründen. So werden bestimmte Themen von Interessengruppen landesweit gesteuert. Belegbar ist die Kampagne der ÖDP in Bayern zum Boykott des Strombezugs aus dem tschechischen Atomkraftwerk Temelin, die immerhin zu neun Bürgerbegehren geführt hat. Andere Themen sind nicht immer einer Quelle zuzuordnen. Beispielsweise fällt in Bayern eine Häufung von Bürgerbegehren auf, die sich gegen die Errichtung von Mobilfunksendern wandten. Ganze 73 Bürgerbegehren (6%) hatten dieses Thema in Bayern zum Gegenstand, während es in anderen Ländern keine Rolle spielte.

Themenzuordnung von Bürgerbegehren (absolute Zahlen)

	gesamt	Atomkraft	Bau Bürgerhaus	Erhalt kommunaler Einrichtungen	Gebietsreform	Gebühren	gegen belastende Einrichtung	innere Organisation	Kindergarten	kommunale Beteiligung	Müll/Abwasser	Mobilfunk	Parkraum-bewirtschaftung	Prestigeobjekt	Schulpolitik	Schwimmbad	sonstige	Sport	Stadtplanung	Umweltschutz	Verkehr	Wasser	Windkraft	
Baden-Württemberg	146		15	12	2			4		12	2			2	6	8		10	29	8	31	4	1	
Bayern	1.100	9	8	20	7	22	29	9	18	19	89	73		58	28	24	25	8	333	109	178	32	2	
Bremen	2									1				1										
Hamburg	23		1				6			1				1			1		12	1				
Hessen	123	3	1	7				8	3	10	12			8	1	10		2	28	17	11	2		
Mecklenburg-Vorpommern	39				15			3		2	2			1	4				10		2			
Niedersachsen	41		2	3					2	4	1			5	4			2	5	5	8			
Nordrhein-Westfalen	206	1	2	10		4	1	6		26	11		13	11	23	26	5	8	44	4	10		1	
Rheinland-Pfalz	60		13	3	5				1	1	3			3	5	3	3	1	7	3	8		1	
Sachsen	136			2	102			8		2					6		1		8	2	5			
Sachsen-Anhalt	15				12			1											2					
Schleswig-Holstein	159		5		7	4		5	4	8	9			10	10	2	6	3	28	4	31	18	5	
Thüringen	39			8	16	4					6										5			
Deutschland	2.089	13	47	65	166	34	36	44	28	86	135	73	13	100	87	73	41	34	506	153	289	56	10	

Themenzuordnung von Bürgerbegehren (relative Zahlen je Bundesland)

	gesamt	Atomkraft	Bau Bürgerhaus	Erhalt kommunaler Einrichtungen	Gebietsreform	Gebühren	gegen belastende Einrichtung	innere Organisation	Kindergarten	kommunale Beteiligung	Müll/Abwasser	Mobilfunk	Parkraum-bewirtschaftung	Prestigeobjekt	Schulpolitik	Schwimmbad	sonstige	Sport	Stadtplanung	Umweltschutz	Verkehr	Wasser	Windkraft	
Baden-Württemberg			10%	8%	1%			3%		8%	1%			1%	4%	5%		7%	20%	5%	21%	3%	1%	
Bayern		1%	1%	2%	1%	2%	3%	1%	2%	2%	8%	7%		5%	3%	2%	2%	1%	30%	10%	16%	3%		
Bremen										50%				50%										
Hamburg			4%				26%			4%				4%			4%		52%	4%				
Hessen		2%	1%	6%				7%	2%	8%	10%			7%	1%	8%		2%	23%	14%	9%			
Mecklenburg-Vorpommern					38%			8%		5%	5%			3%	10%				26%		5%			
Niedersachsen			5%	7%					5%	10%	2%			12%	10%			5%	12%	12%	20%			
Nordrhein-Westfalen			1%	5%		2%		3%		13%	5%		6%	5%	11%	13%	2%	4%	21%	2%	5%			
Rheinland-Pfalz			22%	5%	8%				2%	2%	5%			5%	8%	5%	5%	2%	12%	5%	13%		2%	
Sachsen				1%	75%			6%		1%					4%		1%		6%	1%	4%			
Sachsen-Anhalt					80%			7%											13%					
Schleswig-Holstein			3%		4%	3%		3%	3%	5%	6%			6%	6%	1%	4%	2%	18%	3%	19%	11%	3%	
Thüringen				21%	41%	10%					15%										13%			
Deutschland		1%	2%	3%	7,9%	2%	2%	2%	1%	4%	6%	3%	1%	5%	4%	3%	2%	2%	24%	7,3%	14%	3%	0%	

Eine Vielzahl von Begehren scheitert, bevor es zum Bürgerentscheid kommt. Ein wesentlicher Grund dafür liegt darin, dass Begehren Gegenstände zum Thema haben, die der Entscheidungskompetenz der Räte vorbehalten sind oder sogar noch nicht einmal in kommunale Beschlussfassungskompetenz fallen. Es macht deshalb Sinn, einmal die Themenfelder zu betrachten, die Gegenstand eines Bürgerentscheids waren. Dazu konnten 989 Bürgerentscheide ausgewertet werden. Die vier wichtigsten Themenbereiche entsprechen – auch in der Reihenfolge – denen der Bürgerbegehren.

Lediglich die relative Bedeutung des Themas „Gebietsreform“ ist bei Bürgerentscheiden etwas stärker ausgeprägt. Dieses Thema unterliegt nicht dem Themenausschluss und wurde zudem durch einen hohen Anteil von Ratsbegehren ausgelöst.

Aufgrund der starken Dominanz der bayerischen Bürgerentscheide, die fast 50% der untersuchten Entscheide ausmachen, lohnt eine länderspezifische Betrachtung. Dadurch fällt auf, dass die „Stadtplanung“ nur noch in fünf Ländern (Bayern, Hessen, Hamburg, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) auf Platz 1 oder 2 rangiert, während dies bei Bürgerbegehren noch in zehn Ländern der Fall war. Die Ursache liegt im Themenausschlusskatalog, der in mehreren Bundesländern Fragen der Bauleitplanung der direktdemokratischen Entscheidung entzieht.

Bemerkenswert ist Rang 1 für den Bau von Bürgerhäusern in Rheinland-Pfalz.

In Niedersachsen erreichen die Themen „Umweltschutz“ und „Prestigeobjekte“ (je 36%) eine Bedeutung, die in anderen Bundesländern nicht festzustellen ist.

In Nordrhein-Westfalen zeigt sich eine breite Streuung der Themen. Sechs Themenbereiche liegen über 10% – die bereits erwähnten Fragen der kommunalen Beteiligung und der Schwimmbäder (je 17%), Stadtplanung (14%), Prestigeobjekte, Schulpolitik und Verkehrsfragen (je 10%).

Die Themen „Atomkraft“, „Windenergienutzung“ und „Mobilfunk“ spielen in Bürgerentscheiden so gut wie keine Rolle.

Themenzuordnung von Bürgerentscheiden (absolute Zahlen)

	gesamt	Atomkraft	Bau Bürgerhaus	Erhalt kommunaler Einrichtungen	Gebietsreform	Gebühren	gegen belastende Einrichtung	innere Organisation	Kindergarten	kommunale Beteiligung	Müll/Abwasser	Mobifunk	Parkraum-bewirtschaftung	Prestigeobjekt	Schulpolitik	Schwimmbad	sonstige	Sport	Stadtplanung	Umweltschutz	Verkehr	Wasser	Windkraft
Baden-Württemberg	101		11	5	2			3		10				2	5	8		10	16	3	23	3	
Bayern	487		3	8	4	8	10	2	7	14	25	10		27	19	9	8	2	169	51	102	9	
Hamburg	1																		1				
Hessen	66						2	5	1	8	5			4	1	3		1	20	6	8	2	
Mecklenburg-Vorpommern	23				14			2			1			1				2	2		1		
Niedersachsen	14			1										5						5	3		
Nordrhein-Westfalen	70			4		2				12	2		4	7	7	12	1	1	10	1	7		
Rheinland-Pfalz	29		8		5				1					1	5	1	2		5		1		
Sachsen	95				78			8			1				2		1		3	1	1		
Sachsen-Anhalt	15				12			1											2				
Schleswig-Holstein	86		5		7			1	1	4	4			8	7	1	3	2	10	2	16	15	
Thüringen	12				8				1		2								1				
Deutschland	999	0	27	18	130	10	12	22	11	48	40	10	4	55	46	34	15	18	239	69	162	29	0

Themenzuordnung von Bürgerentscheiden (relative Zahlen je Bundesland)

	gesamt	Atomkraft	Bau Bürgerhaus	Erhalt kommunaler Einrichtungen	Gebietsreform	Gebühren	gegen belastende Einrichtung	innere Organisation	Kindergarten	kommunale Beteiligung	Müll/Abwasser	Mobilfunk	Parkraum-bewirtschaftung	Prestigeobjekt	Schulpolitik	Schwimmbad	sonstige	Sport	Stadtplanung	Umweltschutz	Verkehr	Wasser	Windkraft
Baden-Württemberg			11%	5%	2%			3%		10%				2%	5%	8%		10%	16%	3%	23%	3%	
Bayern			1%	2%	1%	2%	2%		1%	3%	5%	2%		6%	4%	2%	2%		35%	10%	21%	2%	
Hamburg																			100%				
Hessen				0%			3%	8%	2%	12%	8%			6%	2%	5%		2%	30%	9%	12%		
Mecklenburg-Vorpommern					61%			9%			4%			4%				9%	9%		4%		
Niedersachsen				7%										36%						36%	21%		
Nordrhein-Westfalen				6%		3%				17%	3%		6%	10%	10%	17%	1%	1%	14%	1%	10%		
Rheinland-Pfalz			28%		17%				3%					3%	17%	3%	7%		17%		3%		
Sachsen					82%			8%			1%				2%		1%		3%	1%	1%		
Sachsen-Anhalt					80%			7%											13%				
Schleswig-Holstein			6%		8%			1%	1%	5%	5%			9%	8%	1%	3%	2%	12%	2%	19%	17%	
Thüringen					67%				8%		17%								8%				
Deutschland		0%	3%	2%	13%	1%	1%	2%	1%	5%	4%	1%	0%	6%	5%	3%	2%	2%	24%	7%	16%	3%	0%

Tendenzen beim Abstimmungsverhalten – das Beispiel Hessen

Eine komplette Aufstellung aller Bürgerentscheide einschließlich ihrer Fragestellungen ist lediglich für das Land Hessen verfügbar. Die folgende Darstellung beschränkt sich aus diesem Grund auf die 66 in Hessen durchgeführten Bürgerentscheide.

Bürgerentscheide werden i.d.R. eingeleitet mit dem Ziel, bereits gefasste Ratsentscheidungen rückgängig zu machen (kassieren). Soweit dies aus der Fragestellung erkennbar ist, müssen 93% der Bürgerentscheide als kassierende Begehren eingeordnet werden. Lediglich 7% der Bürgerentscheide waren darauf gerichtet, den Gemeinderat zu einer bestimmten Aktivität anzuregen (initiierendes Begehren).

Bei Wahlen kann der Wähler im Regelfall zwischen mehreren Parteien auswählen, so dass sich in Deutschland absolute Mehrheiten nur relativ selten ergeben. Bei Bürgerentscheiden gibt es nur die Alternative, für oder gegen das Begehren zu stimmen. Es ergibt sich also bei jeder Abstimmung eine Mehrheit.

Diese kann u.U. sehr knapp ausfallen. So wurde im Jahr 2001 in Hüttenberg (10.000 Einwohner) das Begehren, die Ausweisung eines Gewerbegebietes zu verhindern, mit nur einer Stimme Mehrheit abgelehnt. Da das Beteiligungsquorum erreicht wurde, war diese Entscheidung bindend. Ebenfalls mündeten in einer „Quasi-Pattsituation“ Bürgerentscheide in Mörfelden-Walldorf (32.000 Einwohner) und Melsungen (17.000 Einwohner). Mit einem relativ knappen Abstimmungsergebnis von max. 55% zu 45% endeten 24% der Bürgerentscheide.

Mit eindeutigen Ergebnissen von 2/3- oder größeren Mehrheiten wurden 38% der Bürgerentscheide abgeschlossen. Das deutlichste Ergebnis wurde in Marburg (77.000 Einwohner) verzeichnet, wo 1997 eine Mehrheit von 86,8% die Erweiterung des Magistrats um einen weiteren hauptamtlichen Stadtrat ablehnte. Eindeutige Mehrheiten sind allerdings noch keine Garantie dafür, dass Bürgerentscheide zu bindenden, an die Stelle eines Ratsbeschlusses tretenden Ergebnissen führen. Von den 25 Bürgerentscheiden, die mit einer 2/3-Mehrheit endeten, scheiterten dennoch sechs (24%), weil sie das Mindestzustimmungsquorum nicht erreichten. Betrachtet man alle Bürgerentscheide in Hessen, so scheiterten nur 18% am Nichterreichen des Zustimmungsquorums.

Zwischen der Eindeutigkeit der Abstimmungsergebnisse und den zur Entscheidung gestellten Themen lassen sich signifikante Abhängigkeiten bis auf eine Ausnahme nicht feststellen. Alle Bürgerentscheide, bei denen Fragen der Ausweitung oder Begrenzung des hauptamtlichen

Führungspersonals der Kommune zur Debatte standen, endeten mit einer 2/3- oder noch größeren Mehrheit.

Die wichtigste inhaltliche Tendenz, die aus den Ergebnissen der Bürgerentscheide herauszulesen ist, lautet: Es soll alles so bleiben, wie es ist.

71% der Entscheide endeten mit einer Mehrheit für die Beibehaltung des Status quo oder zumindest zugunsten der Alternative, die die geringere Veränderung verlangte.

Deutlich sind auch die Mehrheiten, wenn belastende Anlagen oder Einrichtungen aus der Kommune ferngehalten werden sollen, z.B. Gewerbegebiete, Abbaugelände für Bodenschätze und Anlagen zur Abfallbehandlung. Keine einzige Abfallbehandlungsanlage, die Gegenstand eines Bürgerentscheids war, erhielt eine Mehrheit. Davon sind Anlagen, die als mit hohen Risikofaktoren verbunden angesehen werden, wie z.B. Müllverbrennungsanlagen, genauso betroffen wie vergleichsweise harmlose Anlagen wie z.B. ein Recyclinghof. Überraschend wurde der Einrichtung einer forensischen Klinik und einer Justizvollzugsanstalt mit Mehrheit zugestimmt.

Bei allen Umfragen über die Wichtigkeit politischer Themen rangiert die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an erster Stelle. Wenn es jedoch darum geht, dass dies auch durch Arbeitsplätze vor der eigenen Haustür geschehen könnte, verliert das Thema deutlich an Wichtigkeit. Betrachtet man die Ergebnisse der Bürgerentscheide unter dem Aspekt, ob die Entscheidungen die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort eher fördern oder eher hemmen, so ergibt sich eine deutliche 2/3-Mehrheit gegen die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausweitung wirtschaftlicher Aktivität. Erfreulich ist, dass immerhin 37% der Entscheide, die eine Mehrheit für Veränderungen erhielten, für eine positive wirtschaftliche Entwicklung standen, und es keine Veränderungen gab, deren Ziel auf eine Einschränkung der wirtschaftlichen Aktivität gerichtet war. Vorhandene wirtschaftliche Betätigung wird offenbar akzeptiert oder zumindest hingenommen. Neue Aktivitäten werden allerdings eher abgelehnt als befürwortet.

Ein ähnliches Phänomen konnte auch bei städtischen Dienstleistungsangeboten beobachtet werden. Einerseits erhalten Fragen eine Mehrheit, die sich einer Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen widersetzen (z.B. Bildung größerer Kindergartengruppen, Schließung eines Schwimmbades), andererseits wird die Neueinrichtung eines Schwimmbades oder der Bau einer größeren Sporthalle genauso abgelehnt wie die Verschönerung des Kurparks.

Generell ist festzustellen, dass Angebote, die in den Augen der Bürger zusätzliche Mittel benötigen, abgelehnt werden. Ganz eklatant wird dies bei Fragen des Neubaus oder der Erweiterung von Rathäusern und Verwaltungsgebäuden. Lediglich bei der Alternative, ein ehemaliges Rathausgebäude für ein Kulturcafé oder als Verwaltungsgebäude zu nutzen, sprach sich die Mehrheit für eine Verwaltungsnutzung aus – im Hinblick auf die Sparsamkeit gegenüber neuen kostenträchtigen Aufgaben eigentlich konsequent.

Auf besondere Ablehnung stießen Bemühungen, die Verwaltungsspitze zu verbreitern. Alle fünf Bürgerentscheide, die sich gegen die Installierung eines weiteren hauptamtlichen Beigeordneten richteten, wurden von einer Mehrheit unterstützt.

Ambivalent ist die Haltung zu Fragen, ob Versorgungsunternehmen in öffentlicher oder privater Trägerschaft betrieben werden sollen. Alle Entscheide, die den Verkauf öffentlicher Unternehmen (Stadtwerke) betrafen, endeten mit einer Mehrheit für den Verbleib des Unternehmens im Eigentum der Gemeinde. Andererseits wurde die Übernahme des Leitungsnetzes eines überregionalen privaten Stromversorgers in kommunales Eigentum von einer Mehrheit abgelehnt. Wenn Unternehmen privatisiert werden sollen, wird dies offensichtlich regelmäßig von der Mehrheit verworfen; genauso wird ihre Übernahme durch die öffentliche Hand ebenfalls abgelehnt, wenn sich diese bereits in privater Hand befinden. Auch hier gilt: Am besten bleibt alles, wie es ist.

Eine bemerkenswerte Ausnahme von diesem Grundsatz ist allerdings auffällig. Wenn es um Verkehrsprojekte geht, ist die Veränderungsbereitschaft größer. Immerhin endete die Hälfte der Bürgerentscheide zu Verkehrsfragen mit einer Entscheidung zugunsten von Veränderungen. Sachlich endete eine knappe Mehrheit mit Entscheidungen, die den motorisierten Verkehr eher förderten oder zumindest seine Einschränkung verhinderten (z.B. Bau von Ortsumgehungen, Bahnunterführungen, Verhinderung von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und Erhalt eines Parkhauses).

Fallbeispiel: Der Bürgerentscheid in Münster am 16. Juni 2002

Das Bürgerbegehren für den Erhalt der Stadtwerke Münster wird hier exemplarisch für den Ablauf eines aktuellen Bürgerbegehrens mit nachfolgendem, erfolgreichen Bürgerentscheid dargestellt.

Am 14. November 2001 beschloss der Rat der Stadt Münster (267.000 Einwohner) mit einer Mehrheit von CDU und F.D.P., einen strategischen Partner mit bis zu 49% an den Stadtwer-

ken Münster zu beteiligen. Mit Aufnahme dieses Partners sollte in den Geschäftsbereichen Strom, Gas, Wasser der Brückenschlag zu den europäischen Energiemärkten vollzogen und die Stadtwerke langfristig wettbewerbsfähig gehalten werden. Der Beteiligungserlös sollte zu 75% zur Schuldentilgung der Stadt verwendet und zu einem Viertel in Modernisierungsvorhaben an den Schulen investiert werden. Gegen den Beschluss stimmten SPD, Grüne und PDS.

Die Gegner der Teilprivatisierung leiteten ein Bürgerbegehren ein, in dessen Verlauf knapp 17.000 Unterschriften gesammelt wurden. Ihre Übergabe an den Oberbürgermeister erfolgte am 14. Februar 2002. 14.798 Unterschriften erwiesen sich als gültig. Das notwendige Unterschriftenquorum von 8.261 wurde also deutlich übertroffen. Am 20. März 2002 beschloss der Rat, dem Bürgerbegehren nicht zu entsprechen. Der Bürgerentscheid fand am 16. Juni 2002 statt. Er endete mit einer Mehrheit zugunsten des Begehrens von 65,4% der Abstimmenden. Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 31,6%. Von den Abstimmungsberechtigten stimmten 42.931 (20,67%) für das Begehren. Damit war das notwendige Zustimmungsquorum von 20% knapp überschritten. Der Bürgerentscheid ist gültig. Der angestrebte Teilverkauf der Stadtwerke kann nicht erfolgen.

Relativ schnell nach dem Ratsbeschluss gelang es SPD und Grünen, über die Ratsfraktionen hinaus ein breites Bündnis zu bilden. An vorderster Stelle ist ver.di zu nennen, die sich auf eine knappe Mehrheit der Stadtwerke-Mitarbeiter berief. Als Galionsfiguren holte man öffentlichkeitswirksam die sich bereits im Ruhestand befindende, ehemalige Oberbürgermeisterin (SPD) in die Politik zurück und gewann einen ehemaligen Studentenpfarrer. Im Führungskreis der Initiative, die unter der Überschrift „Wir lassen uns nicht verkaufen!“ auftrat, waren Bundestags- und Landtagsabgeordnete von SPD und Grünen, der Unterbezirksvorsitzende und Bundestagskandidat der SPD, Ratsmitglieder von SPD und Grünen, der ehemalige und der amtierende Aufsichtsratsvorsitzende der Stadtwerke, ver.di Münster, Hochschullehrer, Pfarrer und Künstler vertreten. Unterstützt wurde dieser Kreis durch die hinter diesen Personen stehenden Organisationen sowie durch ein Netzwerk von Umweltorganisationen, Studentengruppen und Globalisierungsgegnern. Man scheute sich nicht, auch die PDS in das Bündnis mit aufzunehmen.

Die Kampagne wurde von einem Vollzeit-Kampagneleiter, einem hauptberuflichen Gewerkschaftsfunktionär, gesteuert und wies zahlreiche Parallelen zu „normalen“ Wahlkämpfen auf. Es gab einen langfristig angelegten Zeitplan für Aktionen und Veranstaltungen, bei denen mehrfach Redner aus anderen Teilen der Republik auftraten. Es wurden Plakate und sogar

Großflächenplakate geklebt. Mit Flyern, einer eigenen Zeitung, die u.a. einen WM-Spielplan enthielt und Bekennerstatements versuchte die Initiative, für den Bürgerentscheid zu mobilisieren. Im Internet stellten Befürworter und Gegner ausführlich ihre Positionen dar. Die Stadt Münster unterrichtete ihrerseits mit einem äußerst informativen Internetauftritt (www.muenster.de/stadt/stadtwerke) und einem Bürgerbrief des Oberbürgermeisters. Die lokale Presse berichtete ausführlich, so z.B. eine der Lokalzeitungen mit mehr als 80 Beiträgen in sieben Monaten.

Auch in Bezug auf die Finanzen tauchten altbekannte Argumentationsmuster auf. Die Initiative verfüge nur über ein „karges Budget“ – nach eigenen Angaben immerhin 100.000 Euro – , das von „armen Organisationen wie ver.di, SPD, Grüne, PDS, Unabhängigen und Einzelpersonen“ aufgebracht werde und nur vom Engagement der vielen Freiwilligen lebe. Die beiden „rechten Parteien“ hätten demgegenüber eine „teure Materialschlacht“ geliefert. Das Geld schien für diese „keine Rolle zu spielen; wahrscheinlich waren schon reichlich Spenden von interessierten Firmen RWE und e.on geflossen“ (so der ehemalige Studentenpfarrer Otto Meyer in: Ossietzky, 13/2002, Sozialistische Positionen).

Die Organisatoren verfolgten eine geschickte Doppelstrategie. Einerseits stellte man sich bewusst als bodenständig und münsterorientiert dar, andererseits wurde die übergeordnete Bedeutung dieser Entscheidung als Absage an weitere Privatisierungen, als Teil des Kampfes gegen die Globalisierung oder als Beitrag zum Schutz der Umwelt herausgestellt. Für die erste Linie stand die ehemalige Oberbürgermeisterin: „Es war für Münster noch immer gut, einen eigenen Weg zu gehen.“ Für die zweite Argumentationsschiene der Pfarrer: „Man kann doch solch lebenswichtige Dienste wie Gas, Wasser, Strom und Busverkehr nicht einem Konzern überlassen, der nur ein Ziel kennt: Gewinnmaximierung!“ Der Rat hatte von vornherein beschlossen, die Bussparte, derzeit Teil des Stadtwerkekonzerns, werde nicht in den Teilverkauf miteinbezogen. Dennoch argumentierte die Initiative ständig mit negativen Auswirkungen für den öffentlichen Personennahverkehr. Insbesondere Schüler, Studenten und Senioren waren die Zielgruppe dieser Teilkampagne.

Das Abstimmungsergebnis, vom CDU-Kreisvorsitzenden als „Entscheidung des Bauches gegen den Kopf“ bezeichnet, wurde insbesondere von der SPD sofort als Signal für den Aufbruch zur Bundestagswahl kommuniziert. Der Sieg „sei ein gelungener Auftakt für die Bundestagswahl“ und „habe die Kampagnefähigkeit der Münsteraner SPD unter Beweis gestellt.“ Die Folgeprobleme, nämlich die der Stadt fehlenden Mittel für die münsterischen Schulen, wurden umgehend der Ratsmehrheit und dem Oberbürgermeister (CDU) angelastet. Sie solle

„aufhören, über den Ausgang des Bürgerentscheids zu lamentieren und endlich Lösungen für die Schulsituation liefern.“

Dem Bürgerbegehren in Münster waren Bürgerentscheide zu ähnlichen Themen in anderen Städten Nordrhein-Westfalens vorausgegangen (13.05.2001 Steinheim, 14.000 Einwohner; 20.05.2001 Düsseldorf, 570.000 Einwohner; 24.06.2001 Hamm, 183.000 Einwohner). Sie endeten alle mit einer Mehrheit der Privatisierungsgegner. Insbesondere die Kampagne in Hamm weist deutliche Parallelen auf. Auch hier gehörten eine ehemalige SPD-Oberbürgermeisterin und ein Theologe zum Führungskreis der Kampagne. Der erfolgreiche Kampagnenführer, ein hauptamtlicher ver.di-Funktionär, war sowohl in Hamm wie in Münster tätig und nach Presseberichten unmittelbar anschließend unterwegs zum nächsten Bürgerbegehren gegen die Privatisierung eines öffentlichen Versorgungsunternehmens. Der Mann habe „bisher in keiner Kommune einen Bürgerentscheid verloren,“ schrieb die Presse am Tag nach dem Bürgerentscheid.

Der Verlauf dieses Bürgerentscheids ist ein Lehrbeispiel: Bürgerbegehren sind im Jahr 2002 nicht das Instrumentarium des einzelnen Bürgers, um Vorschläge für eine gemeinwohlorientierte Gestaltung seiner Gemeinde einzubringen und durchzusetzen. Sie sind häufig ein Mittel im Kampf mächtiger, professionell agierender Interessengruppen und parlamentarischer Minderheiten gegen Entscheidungen der durch Wählervotum mit zeitlich limitierter Gestaltungskompetenz ausgestatteten Parlamentsmehrheit.

Ausblick:

Für die Einschätzung, welche Auswirkungen die Instrumentarien der direkten Demokratie auf die politische Entwicklung der jeweiligen Kommune hatten, sollten weitere Untersuchungen angestellt werden. Insbesondere sind zusätzliche Datenerhebungen erforderlich. Die bisher festgehaltenen Parameter konzentrieren sich auf vermeintlich objektive Kriterien. Bisher stehen überwiegend Daten zum Zustandekommen bzw. Scheitern, formale Kriterien und Abstimmungsergebnisse zur Verfügung.

Die Tatsache, dass durch politische Vorgänge immer auch Machtfragen beeinflusst werden, wird bisher ebenso ausgeblendet wie die Folgewirkungen politischer Entscheidungen. Angesichts des Ansatzes der meisten Initiatoren von Datensammlungen zu Themen der direkten Demokratie, nämlich dem Ziel, direktdemokratische Verfahren auszuweiten, verwundert die Auswahl der Erhebungskriterien nicht. Zusätzliche Datenerhebungen sind erforderlich, um

die politische Wirkung von Bürgerbegehren und -entscheiden einschätzen zu können. Folgende Themenkomplexe sollten einer genaueren Betrachtung unterzogen werden:

- Initiatoren (eventuell auch verdeckt agierende) des Bürgerbegehrens
- Interessenlage und Beweggründe der Initiatoren
- Unterstützer und ihre Bedeutung für das Ergebnis
- Verfolgung des weiteren Engagements der Initiatoren/Unterstützer nach dem Abschluss des Begehrens
- Einfluss der Medien auf Verlauf und Ergebnis
- sachliche Relevanz des Begehrens für die weitere Entwicklung der Kommune
- Problemlösung, zeitliche Verschiebung oder Verlagerung der Probleme auf andere Themenfelder
- Bestandskraft von Bürgerentscheiden
- Auswirkung des Begehrens auf die aktiv handelnden Ratsvertreter
- Auswirkungen auf politische Mehrheitsverhältnisse
- Folgewirkungen von Bürgerbegehren auf innerparteiliche Vorgänge
- nachträgliche Bewertung der Folgen von Bürgerentscheiden

Weiterführende Quellen:

Schiller, Theo: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen, Eine Zwischenbilanz nach fünfjähriger Praxis, 1998.

Wegmann, Manfred: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Zwischenbilanz und aktuelle rechtliche Fragen, in: Kommunalpolitik in Bayern, 1997.

Wehling, Hans-Georg: Bürgerentscheide in Baden-Württemberg, Ein Rückblick auf vier Jahrzehnte Praxis, in: Symposium „der Bürgerentscheid in Bayern“, 1995.

Landtagsdrucksachen.

Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“ 15/1836.

Die Untersuchung beruht zum überwiegenden Teil auf Internetrecherchen. Besonders wichtige Quellen sind:

www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/ Kommunalrecht Online

www.mehr-demokratie.de/ Verein „Mehr Demokratie e.V.“

www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/ Universität Marburg

www.andreas-paust.de/ Informationsstelle Bürgerbegehren