



Bürgerentscheidsbericht 2006

Direkte Demokratie in
baden-württembergischen Gemeinden
1996-2006

Bürgerentscheid scheitert am Quorum
Donauhallen-Modernisierung: OB und Rat tragen Sieg davon / Streit spaltet die Stadt

**Bürger stoppen
Wohnungsverkauf**

**Bühler wollen keine
Teilortswahl mehr**
Bürgerentscheid ist bindend für den Gemeinderat

**Busverkauf:
Gegner scheitern**

Bürgerbegehren ausgebremst

Gutachter hält **Antrag** der Bürgerinitiative zur Zukunft der Verkehrsbetriebe für **unzulässig**

Eine Publikation von
Mehr Demokratie e.V., LV Baden-Württemberg,

verfasst von
Fabian Reidinger

Internetadressen:

www.mitentscheiden.de

www.buergerentscheid-bw.de

Dank für Mitarbeit, Kommentierung und/oder Auskunft
gebührt

Prof. Roland Geitmann, Reinhard Hackl und Christian Büttner, besonders auch Christophe Premat, Niklas Merz und Tobias Herbst für ihre Hilfe und den Gemeindeverwaltungen von Baden-Baden, Blaustein, Emmendingen, Friedrichshafen, Plüderhausen, Rheinfelden (Baden), Rheinmünster, Schorndorf, Tettngang, Tuttlingen und Lörrach für ihre freundliche Unterstützung.

Impressum:

ViSdP: Fabian Reidinger
Mehr Demokratie e.V.
Rotebühlstraße 86/1
70178 Stuttgart

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	2
Zusammenfassung.....	3
Daten und Begriffe.....	5
I.) Bürger- und Ratsbegehren.....	7
I.1) Bürgerbegehren.....	7
I.1.1) Zulässigkeit von Bürgerbegehren.....	8
I.1.2) Gründe für die Unzulässigkeit.....	8
I.1.3) Bebauungspläne und Bürgerbegehren.....	9
I.1.4) Zielrichtung von Bürgerbegehren.....	9
I.2) Ratsbegehren.....	11
I.2.1) Anlässe für Ratsbegehren.....	11
I.3) Häufigkeit von Ratsbegehren und Bürgerbegehren nach Gemeindegrößen.....	12
II.) Bürgerentscheide und Ratsreferenden.....	13
II.1) Häufigkeit kommunaler Abstimmungen.....	14
II.2) Abstimmungsbeteiligung.....	15
II.3) Gültigkeit von Ratsreferenden & Bürgerentscheiden.....	16
II.4) Thematische Einordnung der Entscheide.....	17
II.5) Wer sind die Gewinner bei Entscheiden?.....	18
III) Fazit.....	19

Vorwort

Baden-Württemberg führte als erstes Bundesland 1956 die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein. 1975 wurden die Regelungen verändert, dennoch blieb die Anzahl der eingeleiteten Verfahren gering. Grund hierfür waren die bis 2005 gültigen restriktiven Regelungen: Ein enger Positivkatalog sowie seltene Ausweitung durch einzelne Gemeinden, ein hohes Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren (bis 1998 15 % und danach 10 % der Wahlberechtigten), ein kurzer Zeitraum für die Sammlung von vier Wochen (bis 2005) und ein hohes Abstimmungsquorum von 30 % (bis 2005) verhinderten eine breite Nutzung.

Andere Bundesländer führten Anfang der neunziger Jahre den Bürgerentscheid meist mit besseren Regelungen ein und überflügelten Baden-Württemberg bei der direkten Bürgerbeteiligung. Bis 2005 verblieb das "Musterländle" auf den unteren Rängen bei bundesweiten Vergleichen. 10 Jahre nachdem in Bayern als letztes Flächenland die bürgerfreundlichsten Regelungen eingeführt wurden, änderte der Landtag im Juli 2005 die Verfahrensvorschriften. Folgende Änderungen wurden vorgenommen:

- x Abschaffung des Positivkatalogs
- x Erweiterung des Negativkatalogs um Bauleitpläne
- x Verlängerung der Einreichungsfrist von Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von 4 auf 6 Wochen
- x Absenkung des Abstimmungsquorums von 30 auf 25 Prozent

Nachdem der Landesverband Mehr Demokratie schon nach dem ersten Halbjahr 2006 ein erstes Resümee gezogen hatte, soll dieser Bericht das direktdemokratische Geschehen des Jahres 2006 auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg aufzeigen und mit den Jahren 1996-2005 vergleichen. Auf diese Weise sollen die Auswirkungen der Änderung der Gemeindeordnung untersucht und bewertet werden. Bayern, das Flächenland mit den fortschrittlichsten Regelungen für die direkte Bürgerbeteiligung, dient uns als Vergleich.

Zusammenfassung

Bürgerbegehren und Ratsbegehren

- x Insgesamt wurden seit 1996 121 Bürgerbegehren eingeleitet und in 36 Fällen entschlossen sich die Gemeinderäte selbst eine Abstimmung durchzuführen. Von den Bürgerbegehren wurden knapp 48 Prozent für unzulässig erklärt.

Zulässigkeit von Bürgerbegehren

- x Im Jahr 2006 wurden von 14 Bürgerbegehren sechs für zulässig erklärt und in zwei Fällen übernahm der Gemeinderat das Anliegen. Die restlichen sechs Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt oder nicht eingereicht (ein Fall). 43 Prozent der Bürgerbegehren waren erfolglos.

Nur Ratsreferenden am Wahltag 2006

- x Im Jahr 2006 beschloss der Gemeinderat in sieben Fällen die Durchführung eines Entscheides. Fünf davon wurden am Tag der Landtagswahl durchgeführt. Dagegen fand an diesem Tag keine Abstimmung statt, die per Bürgerbegehren angestoßen wurde.

Andere Unzulässigkeitsbegründungen

- x Mit Wegfall des Positivkatalogs kann über fast alle Gemeindeangelegenheit ein Bürgerentscheid herbeigeführt werden. Deshalb sind mehr Bürgerbegehren möglich. Im Vergleich zum Jahresdurchschnitt vor der Reform stieg die Zahl der Bürgerbegehren allerdings nur leicht von 10,7 auf 14.
- x Im Jahr 2006 wurde ein breites Spektrum von Gründen für die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren benannt.

Ungültigkeit bei Abstimmungen

- x Seit 1996 fanden 91 kommunale Entscheide statt, von denen über 37 Prozent ungültig waren. Bei Bürgerentscheiden aufgrund eines Bürgerbegehrens waren es sogar über 47 Prozent.
- x Im Jahr 2006 gab es sechs Bürgerentscheide und sieben Ratsreferenden. Von den Bürgerentscheiden waren vier gültig, während alle Ratsreferenden das Quorum von 25 Prozent erreichten. Damit wird der Trend des Vergleichszeitraums bestätigt, dass Ratsreferenden weniger häufig am Quorum scheitern als Bürgerentscheide: Nur 22,2 Prozent der Ratsreferenden erreichten die 25-Prozent-Hürde nicht. Im Gegensatz dazu scheiterten zwischen 1996 und 2005 49 Prozent der Bürgerentscheide am Quorum. Im Jahr 2006 waren dies trotz Absenkung von 30 auf 25 Prozent immer noch 33,3 Prozent.

Häufigkeit von Abstimmungen

- x Die Mehrzahl der Abstimmungen der Jahre 1996-2006 fand zwar in Gemeinden mit weniger als 30.000 Einwohnern statt (61 %). Am häufigsten kommt es allerdings in Städten

und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern zu Bürger- und Ratsbegehren (alle 8 Jahre) und Abstimmungen (alle 14,6 Jahre). Im Durchschnitt aller Gemeinden dauert es 122 Jahre (!) bis in einer Gemeinde die nächste Abstimmung zu erwarten ist.

Votum der Bürgerschaft

- x In fast 70 Prozent der Bürgerentscheide stimmten die Bürgerinnen und Bürger im Sinne des Bürgerbegehrens.
- x Bei ungültigen Bürgerentscheiden entschied sich der Gemeinderat in 60 Prozent der Fälle in der nachfolgenden Befassung gegen das Votum der Bürgerschaft.

Kein innovativer Charakter

- x Die hohen gesetzlichen Hürden ersticken den innovativen Charakter von direkter Demokratie. Nur 4 Prozent der Bürgerbegehren initiieren ein Anliegen über welches die Bürgerinnen und Bürger entscheiden konnten. Und nur 12 Prozent der Bürgerinitiativen stellen einem Beschluss des Gemeinderates eine Alternative entgegen.

Daten und Begriffe

Die in der Auswertung erfassten Daten stützen sich auf eine vom Innenministerium geführte Liste, auf vom Landesverband gesammelte Presseartikel, die Beratungsarbeit von Mehr Demokratie e.V. und vereinzelt auf weitere Recherchen. Im Rahmen einer Kooperation zwischen der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V. wurden diese Daten im letzten Jahr für Baden-Württemberg erhoben und ausgewertet.

Zu den erhobenen Daten hier einige Anmerkungen:

- Wir betrachten den Zeitraum zwischen 1996 und 2006. Dies liegt zum einen daran, dass seit diesem Zeitraum auch von Mehr Demokratie zu Bürgerentscheiden recherchiert wird. Eine weiter zurückgehende Aufarbeitung würde umfangreiche Recherchearbeit bedeuten, die in einem ehrenamtlichen Umfeld nicht zu leisten ist. Zum anderen gibt es seit Ende 1995 in Bayern den kommunalen Bürgerentscheid. Dieses Bundesland ist als Flächenland und von der Struktur her vergleichbar mit Baden-Württemberg. Unser Nachbarland verfügt über die bundesweit fortschrittlichsten Regelungen und erlaubt somit eine Bewertung des Demokratiefortschritts in Baden-Württemberg. Darüber hinaus liegt für Bayern eine vergleichbare Datenbasis vor.
- Die Auswahl und Einteilung der Fälle orientiert sich am rechtlichen Verfahren. Ein Fall gilt als abgeschlossen, wenn die Initiative bewusst nicht einreicht, wenn ein Begehren für unzulässig erklärt wird, wenn sich ein Bürgerbegehren durch Gemeinderatsbeschluss oder andere Gründe erübrigt oder wenn ein Bürgerentscheid stattfindet. Diese Verfahrensweise hat Auswirkung auf die zeitliche Verortung: Bürgerbegehren, die beispielsweise im Jahr 2006 eingereicht wurden, deren Bürgerentscheid aber erst im Jahr 2007 stattfindet, werden dem Jahr 2007 zugeordnet und im vorliegenden Bericht nicht berücksichtigt.
- Trotz intensiver Recherche war es nicht möglich, immer eindeutige Abstimmungszahlen zu erhalten. Daraus errechnete Abstimmungsbeteiligungen weisen somit manchmal kleine Abweichungen auf, die aber vernachlässigt werden können.
- Eine Gewähr für eine vollständigen Auswertungen kann nicht gegeben werden. Die Liste über Bürgerentscheide des Innenministeriums basiert auf der freiwilligen Meldung durch die Gemeinden. Vor allem die Verfahren, die in einem sehr frühen Stadium abgebrochen und deswegen nicht bekannt werden, fließen nicht in diesen Bericht mit ein. Wären sie bekannt, würden die Schwierigkeiten der baden-württembergischen Gemeindeordnung noch deutlicher offenbar werden.

Begrifflich weicht dieser Bericht von früheren Veröffentlichungen und dem gesetzlichen Sprachgebrauch ab. In der wissenschaftlichen Literatur wird schon länger zwischen **Ratsbegehren** und **Bürgerbegehren** differenziert; doch bezeichnen Gemeindeordnung und die Literatur jede kommunale Abstimmung als "Bürgerentscheid". Da sich die Art des Zustandekommens zwar nicht rechtlich, wohl aber politisch und praktisch auf das Entscheidungsverfahren auswirkt, soll dies im Folgenden durch zwei verschiedene Begriffe verdeutlicht werden:

- Ein **Begehren** ist der Verfahrensschritt zur Einleitung einer kommunalen Abstimmung, und wird entweder durch den Rat beschlossen (**Ratsbegehren**) oder durch die Bürger eingebracht (**Bürgerbegehren**).
- In diesem Bericht wird von **Bürgerentscheid** im engeren Sinne gesprochen, wenn eine Abstimmung durch ein Bürgerbegehren initiiert wurde. Als **Ratsreferendum** wird eine Abstimmung bezeichnet, die durch einen Gemeinderatsbeschluss herbeigeführt wurde. Wenn sowohl Ratsreferenden als auch Bürgerentscheide gemeint sind, sprechen wir von **(kommunalen) Abstimmungen** oder **(kommunalen) Entscheiden**.

I.) Bürger- und Ratsbegehren

Im Jahr 2006 gab es 21 Begehren, davon 7 Ratsbegehren und 14 Bürgerbegehren. Im Vergleich zum Zeitraum 1996-2005 mit durchschnittlich knapp 14 Begehren pro Jahr ist dies eine spürbare Zunahme von 7 Begehren (Ratsbegehren +4; Bürgerbegehren +3). Allerdings gab es im Vergleichszeitraum Jahre mit ähnlich vielen Begehren. Eine Auflistung findet sich in der nachfolgenden Tabelle:

Tabelle 1: Anzahl von Bürger- und Ratsbegehren zwischen 1996 und 2006

Jahr	Bürgerbegehren	Ratsbegehren	Begehren gesamt
1996	18	3	21
1997	14	1	15
1998	12	4	16
1999	11	7	18
2000	6	2	8
2001	9	5	14
2002	9	4	13
2003	11	2	13
2004	9	1	10
2005	8	0	8
1996-2005	107 (78,7%)	29 (21,3%)	136
2006	14	7	21
Gesamt	121 (77,1%)	36 (22,9%)	157

Insgesamt wurden seit 1996 121 Bürgerbegehren eingeleitet und in 36 Fällen entschlossen sich die Gemeinderäte selbst eine Abstimmung durchzuführen. In Bayern, wo es die bürgerfreundlichsten Regelungen für Bürgerentscheide und -begehren gibt, finden dazu im Vergleich im Schnitt 100 Begehren pro Jahr in circa 2.300 Gemeinden statt. In Baden-Württemberg mit 1.110 Gemeinden beträgt die Zahl der Begehren nur ein Sechstel der bayerischen.

I.1) Bürgerbegehren

In Baden-Württemberg gibt es seit August 2005 keinen Positivkatalog mehr. Obwohl nun viel mehr Gemeindeangelegenheiten dem Bürgerentscheid offen stehen, hat sich die Anzahl der Bürgerbegehren nur mäßig erhöht (von durchschnittlich 10,7 auf 14 pro Jahr). Die Streichung des Positivkatalogs hat bisher zu keiner deutlichen Steigerung der Anzahl der Bürgerbegehren geführt. Im Vergleichszeitraum gab es auch andere Jahre mit ähnlich vielen Begehren.

I.1.1) Zulässigkeit von Bürgerbegehren

Über den kompletten Zeitraum wurden 56 (46,3 %) von den insgesamt 121 Bürgerbegehren für zulässig erklärt. Erfolglos oder unzulässig waren insgesamt 58 Verfahrensanläufe (47,9 %). Bei 7 (5,8 %) Fällen übernahm der Gemeinderat das Anliegen einer Bürgerinitiative (2006: 2). Von den 14 Bürgerbegehren im Jahr 2006 wurde nur knapp die Hälfte (42,9%) für zulässig erklärt. Zwei Bürgerbegehren wurden vom Gemeinderat übernommen. Fünf Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt und eines wurde aufgrund der Überschreitung der First nicht eingereicht. Damit stieg die Erfolgsquote für Bürgerbegehren von durchschnittlich 51,4 % für den Zeitraum 1996-2005 auf 57,1 % im Jahr 2006. In Bayern werden dagegen nur circa 15 % der Bürgerbegehren für unzulässig erklärt.

Tabelle 2: Bürgerbegehren und ihr Abschluss im Gemeinderat

	BB ist erfolglos/ unzulässig	BB ist zulässig	Rat übernimmt An- liegen	Gesamt
1996	7	9	2	18
1997	9	5	0	14
1998	8	4	0	12
1999	6	5	0	11
2000	4	2	0	6
2001	3	5	1	9
2002	4	4	1	9
2003	4	7	0	11
2004	4	4	1	9
2005	3	5	0	8
1996-2005	52 (48,6 %)	50 (46,7%)	5 (4,7 %)	107
2006	6 (42,9 %)	6 (42,9 %)	2 (14,3 %)	14
Gesamt	58 (47,9 %)	56 (46,3 %)	7 (5,8 %)	121

I.1.2) Gründe für die Unzulässigkeit

Zwischen 1996 und 2005 waren insgesamt 33 Bürgerbegehren unzulässig, da sie keine „wichtige Gemeindeangelegenheit“ i. S. d. Gesetzes betrafen. Wegen der Streichung des Positivkatalogs kann deswegen kein Bürgerbegehren mehr für unzulässig erklärt werden. Mehr als zuvor scheinen nun andere Gründe verantwortlich für die Unzulässigkeit zu sein. Es ist zu vermuten, dass geltendes Recht strikter ausleg oder entsprechende Gründe gesucht werden. Besonders deutlich macht dies die Begründung des Pforzheimer Gemeinderates für die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens im Frühjahr 2006: Da der Gemeinderat in Sachen Busprivatisierung noch keinen Beschluss gefasst hatte, erklärte er ein Bürgerbegehren gegen den Verkauf für unzulässig, da in dieser Sache noch nichts beschlossen worden war. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Begründungen auf, mit denen die Gemeinderäte Bürgerbegehren für unzulässig erklärten.

Tabelle 3: Begründungen der Gemeinderäte für Unzulässigkeit von Bürgerbegehren (teilweise wurden mehrere Gründe benannt)

Jahr	Frist überschritten	Fehlende Begründung	Nicht genügend Unterschriften	KDV unzureichend	KDV fehlt	Formfehler	Keine wichtige Gemeindean gelegenheit	Kein GR-Beschluss	Sonstige	Gesamt
1996	2	-	1	-	-	-	5	-	-	8
1997	2	-	-	1	-	-	7	-	-	10
1998	2	-	1	-	1	-	4	-	-	8
1999	1	1	-	-	2	-	4	-	-	8
2000	-	-	-	-	-	1	3	-	-	4
2001	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
2002	-	-	-	1	-	1	1	-	-	3
2003	1	-	-	1	-	-	3	-	-	5
2004	-	-	1	-	-	-	3	-	-	4
2005	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2
2006	1	-	-	1	2	-	-	1	1	6
Gesamt	9	1	3	4	5	3	33	1	1	60

KDV = Kostendeckungsvorschlag
GR = Gemeinderat

I.1.3) Bebauungspläne und Bürgerbegehren

Bis zum Sommer 2005 war es für Bürgerinnen und Bürger möglich über Bebauungspläne abzustimmen. Dies konnte der Gemeinderat per Änderung der Hauptsatzung festlegen. Nach der Reform gehören Bauleitpläne nun zum Negativkatalog. Laut Gesetzesbegründung sind „Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens“ zulässig. Was allerdings genau bürgerentscheidsfähig ist, muss in jedem Fall einzeln überprüft werden. Durch diese Unsicherheit und mangelnde Aufklärung über die tatsächliche Auslegung werden Bürgerbegehren verworfen und man muss von einer nicht unerheblichen Dunkelziffer an nicht initiierten Bürgerbegehren ausgehen. Diese gesetzliche Ungenauigkeit sollte durch Streichung des entsprechenden Absatzes (GemO § 21 Abs. 2 Pkt. 6) beseitigt werden und wird durch den Gesetzentwurf des Bündnisses für mehr Demokratie angestrebt.

I.1.4) Zielrichtung von Bürgerbegehren

Bei Bürgerbegehren kann man drei unterschiedliche Zielrichtungen unterscheiden. Bürgerbegehren können initiiierend wirken und ohne vorausgegangen Gemeinderatsbeschluss eine Angelegenheit zur Abstimmung stellen. Zweitens kann sich ein Bürgerbegehren gegen einen bereits getroffenen Gemeinderatsbeschluss richten. Dies wird als kassierendes bzw. kas-

satorisches Bürgerbegehren bezeichnet. Bei diesen lässt sich wiederum unterscheiden, ob es sich bei dem Bürgerbegehren um ein Verhinderungsbegehren handelt oder ob eine Alternative in die Entscheidung mit eingebracht wird.

Die meisten Bürgerbegehren in Baden-Württemberg befassen sich mit einem bereits gefassten Gemeinderatsbeschluss. 71,1 Prozent waren kassierende Bürgerbegehren ohne Alternativvorschlag der Bürgerinitiative. 11,6 Prozent hatten eine Alternative zum Gegenstand. Nur 4,1 Prozent aller Bürgerbegehren (insgesamt: 5) seit 1996 hatten eine initiierende Wirkung. 13,2 Prozent der Bürgerbegehren konnten nicht eindeutig zugeordnet werden. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist der Anteil von kassierenden Bürgerbegehren (82,7 %) extrem hoch.

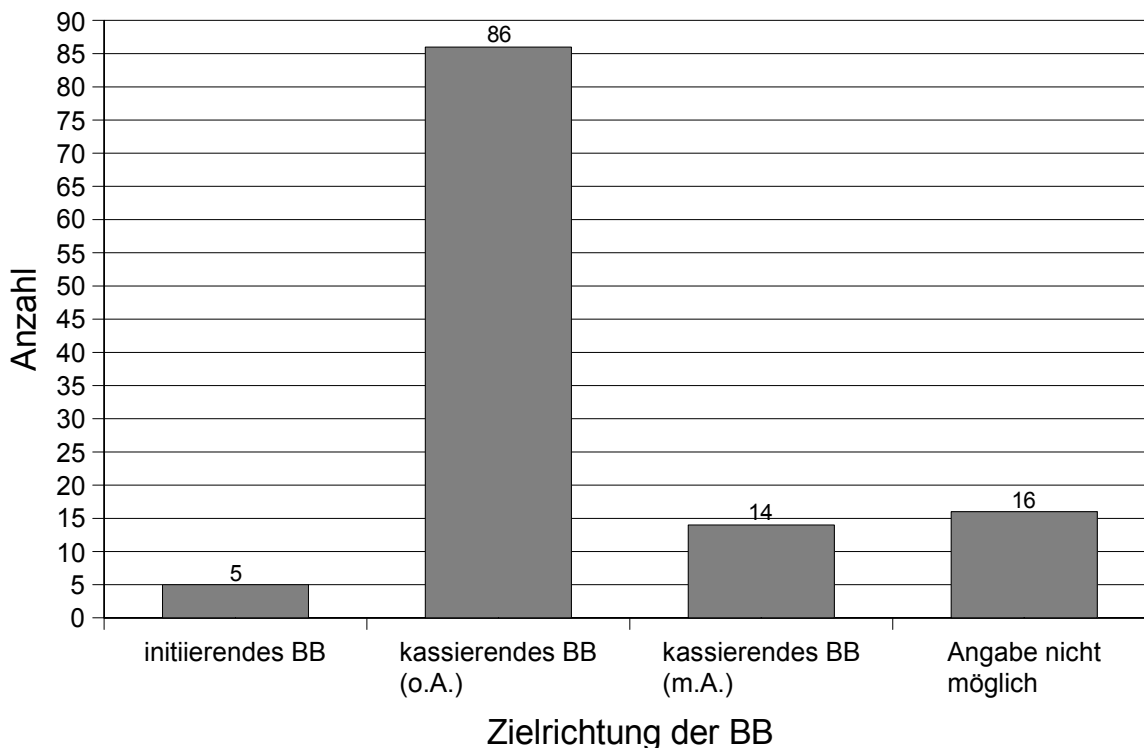


Abbildung 1: Zielrichtung von Bürgerbegehren von 1996-2006 (absolute Zahlen; BB=Bürgerbegehren; o./m.A.=ohne/mit Alternative).

Das Jahr 2006 bildet hier keine Ausnahme, sondern bestätigt diesen Trend. Der Wegfall des Positivkatalogs hat sich diesbezüglich nicht positiv ausgewirkt. Insbesondere der „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbare Vorschlag für die Deckung der Kosten“ und die Frist beim Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse tragen dazu bei, dass viele Bürger von initiierenden Bürgerbegehren bzw. Alternativvorschlägen absehen. Gestützt wird diese Aussage, wenn wir über unsere Landesgrenze nach Bayern blicken. Dort muss kein Kostendeckungsvorschlag mit eingereicht werden. Fast 28,5 Prozent der Bürgerbegehren haben dort einen initiierenden Charakter und weitere 30 Prozent schlagen eine Alternative zu einem gefassten Gemeinderatsbeschluss vor. Bürgerbegehren in Bayern haben somit weit innovativeres Potenzial als in Baden-Württemberg.

1.2) Ratsbegehren

Tabelle 4: Anzahl der Ratsbegehren nach Jahren

Wie 1999 kam es im Jahr 2006 zu 7 Ratsbegehren. Damit erhöhte sich die Zahl der Ratsbegehren auf 36 im untersuchten Zeitraum. Gemeinderäte machen nur selten davon Gebrauch. 14 der 36 Ratsbegehren kamen auf Drängen der Bürgerinnen und Bürger zustande (2006: 2). Entweder wurden Bürgerbegehren angedroht (zum Beispiel durch gestartete Unterschriftensammlungen) oder aber ein eingereichtes Bürgerbegehren war unzulässig und der Gemeinderat beschloss eine Entscheidung durchzuführen.

	Ratsbegehren	Aufgrund Druck oder BB
1996	3	2
1997	1	0
1998	4	1
1999	7	3
2000	2	0
2001	5	2
2002	4	3
2003	2	1
2004	1	0
2005	0	0
1996-2005	29	12
2006	7	2
Gesamt	36	14

1.2.1) Anlässe für Ratsbegehren

Zur Frage, warum Gemeinderäte selbst eine Abstimmung ansetzen, kristallisieren sich bei der Durchsicht der Presseartikel drei Fallgruppen heraus:

- Die Gemeinderäte gaben dem Anliegen eines unzulässigen oder noch nicht eingereichten Bürgerbegehrens statt.
- Der Gemeinderat war sich uneins.
- Der Gemeinderat wollte die Frage nicht selbst entscheiden. Dies war hauptsächlich bei Gebietsreformen und Verkehrsprojekten der Fall.

In den meisten Fällen (39 %) reagieren die Gemeinderäte auf ein angedrohtes oder bereits durchgeführtes Bürgerbegehren. In einem Drittel der Fälle (33 %) übertrug der Gemeinderat die Entscheidung an die Bürger und in 6 Prozent der Fälle war sich der Gemeinderat uneins. In 22 Prozent der Fälle war eine Zuordnung nicht möglich.

1.3) Häufigkeit von Ratsbegehren und Bürgerbegehren nach Gemeindegrößen

Folgende Tabelle gibt die Häufigkeitsverteilung von Bürger- und Ratsbegehren nach Gemeindegrößen wieder:

Tabelle 5: Häufigkeitsverteilung von Begehren nach Gemeindegrößen

	Begehren	Prozent
1. bis 1.999	20	12,7 %
2. 2.000 bis 4.999	36	22,9 %
3. 5.000 bis 9.999	24	15,3 %
4. 10.000 bis 19.999	22	14,0 %
5. 20.000 bis 49.999	28	17,8 %
6. 50.000 bis 99.999	16	10,2 %
7. über 100.000	11	7,0 %
Gesamt	157	100 %

Die meisten Begehren finden in Städten und Gemeinden unter 20.000 Einwohner statt (fast 65 %). Allerdings muss hier die relative Häufigkeit betrachtet werden.

Tabelle 6: Relative Häufigkeit von Begehren nach Gemeindegröße

	Anzahl der Gemein- den/Städte	Anzahl der Be- gehren	Begehren pro Jahr	Alle ... Jahre ein Begehren
1. bis 1.999	188	20	2	94 Jahre
2. 2.000 bis 4.999	401	36	3,6	111 Jahre
3. 5.000 bis 9.999	270	24	2,4	113 Jahre
4. 10.000 bis 19.999	152	22	2,2	69 Jahre
5. 20.000 bis 49.999	78	28	2,8	28 Jahre
6. 50.000 bis 99.999	13	16	1,6	8 Jahre
7. ab 100.000	9	11	1,1	8 Jahre
Gesamt	1111	157	15,7	70 Jahre

Die Tabelle macht deutlich, dass in Gemeinden über 50.000 Einwohner im Schnitt alle acht Jahre ein Begehren durchgeführt wird. Am längsten dauert es in einer Gemeinde mit 5.000-10.000 Einwohnern. Dort findet nur alle 113 Jahre ein Begehren statt. In Bayern hingegen dauert es in Gemeinden mit unter 50.000 Einwohnern im Schnitt nur 9 Jahre für ein Begehren. In Gemeinden über 50.000 Einwohnern kommt es jedes zweite Jahr zu einen Begehren. Nur in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern werden dort alle 26 Jahre Begehren initiiert.

Berücksichtigt man den untersuchten Zeitraum, dann findet über alle Gemeindegrößenklassen hinweg in einer Gemeinde alle 70 Jahre ein Begehren statt. Legt man die Zahl der Begehren im Jahr 2006 zugrunde, ergäbe sich im Durchschnitt aller Gemeinden alle 53 Jahre ein Begehren.

II.) Bürgerentscheide und Ratsreferenden

Im Jahr 2006 fanden insgesamt 13 Abstimmungen statt. Dies ist ein 10-Jahres-Höchststand. Mit sechs Bürgerentscheiden als Folge eines Bürgerbegehrens überschreitet das Jahr 2006 allerdings nicht den Durchschnitt der vorangegangenen Jahre. Nur bei den Ratsreferenden gab es einen überdurchschnittlichen Wert. Durch die 7 Ratsreferenden im Jahr 2006 stieg deren Anteil an allen Abstimmungen auf circa 40 Prozent, während er in anderen Bundesländern bei ca. 25 Prozent liegt.

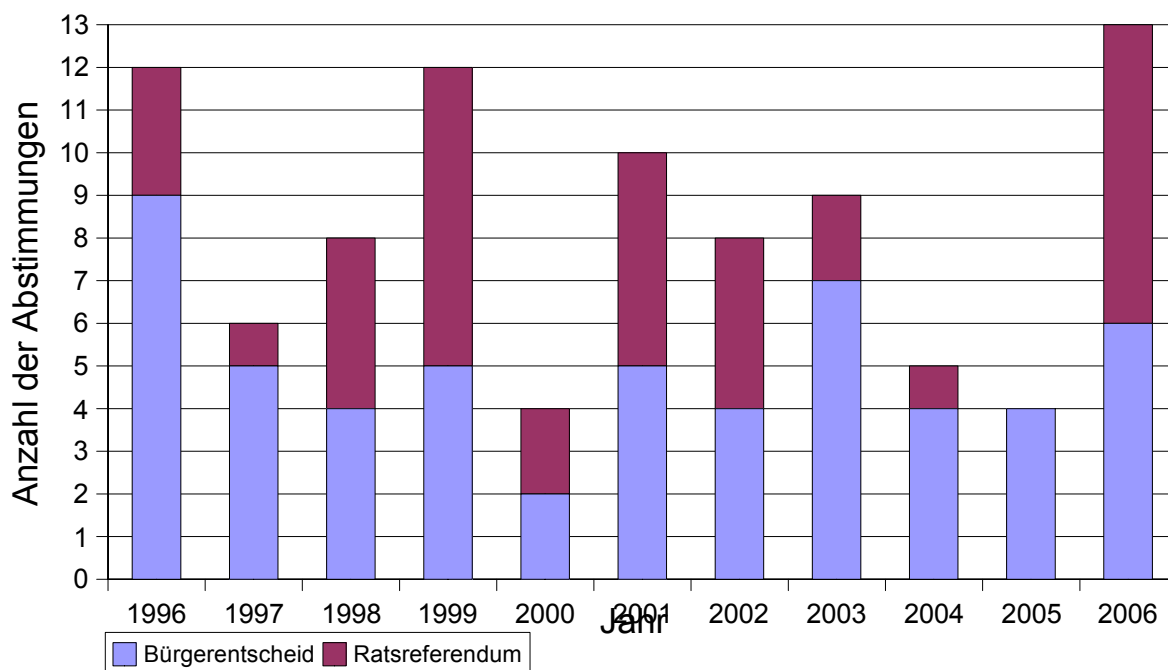


Abbildung 2: Anzahl der Bürgerentscheide und Ratsreferenden

Tabelle 7: Anzahl der Entscheide pro Jahr (1996-2006)

	Bürgerentscheid	Ratsreferendum	Alle Entscheide
1996	9	3	12
1997	5	1	6
1998	4	4	8
1999	5	7	12
2000	2	2	4
2001	5	5	10
2002	4	4	8
2003	7	2	9
2004	4	1	5
2005	4	0	4
1996-2005	49 (62,8 %)	29 (37,2 %)	78
2006	6	7	13
Gesamt	55 (60,4 %)	36 (39,6 %)	91

II.1) Häufigkeit kommunaler Abstimmungen

Im Schnitt der Jahre 1996-2006 kommt es in Baden-Württemberg zu ungefähr 9 Abstimmungen pro Jahr. 60 Prozent davon sind Bürgerentscheide, der Rest Ratsreferenden. Zusammen mit dem Jahr 1999 ist das Jahr 2006 mit sieben Ratsreferenden eine Ausnahme. Die Mehrzahl der Entscheide findet in Gemeinden mit weniger als 30.000 Einwohnern statt. In Relation zur Anzahl der Gemeinden je nach Gemeindegröße ist die Häufigkeit der Entscheide in Gemeinden über 50.000 Einwohner am höchsten. Im Durchschnitt dauert es 19 bzw. 11 Jahre, bis in einer Gemeinde dieser Größenklasse eine Abstimmung abgehalten wird. Am längsten dauert es in Gemeinden mit 2.000-5.000 Einwohnern. Die Zahlen des Jahres 2006 ergeben für kommunale Abstimmungen eine durchschnittliche Häufigkeit von einmal in 85 Jahren. Für den kompletten untersuchten Zeitraum ergibt sich alle 122 Jahre eine Abstimmung pro Gemeinde.

Tabelle 8: Anzahl der Entscheide nach Gemeindegrößen mit Jahresangaben

	Anzahl der Ge- meinden/ Städte	Anzahl der Entscheide	Entscheide pro Jahr	Alle ... Jahre eine Abstimmung
1. bis 1.999	188	12	1,2	157 Jahre
2. 2.000 bis 4.999	401	19	1,9	211 Jahre
3. 5.000 bis 9.999	270	16	1,6	169 Jahre
4. 10.000 bis 19.999	152	11	1,1	138 Jahre
5. 20.000 bis 49.999	78	18	1,8	43 Jahre
6. 50.000 bis 99.999	13	7	0,7	19 Jahre
7. über 100.000	9	8	0,8	11 Jahre
Gesamt	1111	91	9,1	122 Jahr

II.2) Abstimmungsbeteiligung

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei allen Abstimmungen im Vergleichszeitraum lag im Schnitt bei 52,56 Prozent. Auffallend ist der Unterschied bei Bürgerentscheiden und Ratsreferenden: Während bei Bürgerentscheiden die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei 47,48 Prozent liegt, beträgt die Abstimmungsbeteiligung bei Ratsreferenden 60,31 Prozent. Fast 78 Prozent der Ratsreferenden sind gültig. Ein Grund hierfür liegt zumindest für das Jahr 2006 auf der Hand. Von den 7 Ratsreferenden fanden 5 am Tag der Landtagswahl statt. (Siehe Tabelle 10)

Aber auch die beiden anderen Ratsreferenden, die nicht am Wahltag statt fanden, erlangten hohe Abstimmungsbeteiligungen. Mit 56,5 und 86,34 Prozent lagen beide Referenden über dem Durchschnitt bei Bürgerentscheiden. Wie Tabelle 11 auf Seite 18 verdeutlicht, scheitern Ratsreferenden weit weniger am Quorum als Bürgerentscheide. Breiter empfundene Wichtigkeit der Abstimmungsfrage durch die Bürgerschaft und intensivere Öffentlichkeitsarbeit der kommunalen Organe sind dafür nahe liegende Gründe. Wahrscheinlich würde ein Abstimmungstag, der gleichzeitig ein Wahltag ist, eher dem Bürgerentscheid als dem Ratsreferendum, helfen.

Auffallend ist die Tatsache, dass bei der Landtagswahl nur Ratsreferenden und kein einziger Bürgerentscheid statt gefunden hat. Von diesen Ratsreferenden kam nur eines auf Druck eines Bürgerbegehrens zustande. Das Jahr 2006 zeigt, dass Gemeinderäte bei Ratsreferenden im Unterschied zu Bürgerentscheiden durch Bürgerbegehren einen Termin wählen, der sich positiv auf die Abstimmungsbeteiligung auswirkt.

II.3) Gültigkeit von Ratsreferenden & Bürgerentscheiden

Insgesamt scheiterten im Untersuchungszeitraum 37,4 Prozent der Abstimmungen am Quorum. Bei Bürgerentscheiden liegt die Ungültigkeitsquote mit 47,3 Prozent wesentlich höher, während sie bei Ratsreferenden nur 22,2 Prozent beträgt. Erwartungsgemäß stieg die Gültigkeitsquote bei kommunalen Abstimmungen (fast 63 %). Allerdings liegt diese Quote im Vergleich zu Bayern immer noch sehr hoch. In Bayern sind 84,4 Prozent aller Entscheide gültig!

Hätte im Jahr 2006 noch das 30-prozentige Abstimmungsquorum gegolten, wären ein weiterer Bürgerentscheid (Freiburg, Wohnungsverkauf) und ein weiteres Ratsreferendum (Bühl, Abschaffung unechte Teilortswahl) ungültig gewesen.

Tabelle 9: Gültige und ungültige Abstimmungen pro Jahr

	Abstimmungen			Bürgerentscheide			Ratsreferenden		
	ungültig	gültig	ges.	ungültig	gültig	ges.	ungültig	gültig	ges.
1996	5	7	12	5	4	9	0	3	3
1997	3	3	6	2	3	5	1	0	1
1998	2	6	8	2	2	4	0	4	4
1999	5	7	12	2	3	5	3	4	7
2000	2	2	4	1	1	2	1	1	2
2001	4	6	10	3	2	5	1	4	5
2002	0	8	8	0	4	4	0	4	4
2003	5	4	9	3	4	7	2	0	2
2004	2	3	5	2	2	4	0	1	1
2005	4	0	4	4	0	4	0	0	0
1996-2005	32 (41,0%)	46 (59,0%)		24 (49,0%)	25 (51,0%)		8 (27,6%)	21 (72,4%)	
2006	2 (15,4%)	11 (84,6%)	13	2 (33,3%)	4 (66,7%)	6	0	7 (100%)	7
Gesamt	34 (37,4%)	57 (62,6%)	91	26 (47,3%)	29 (52,7%)	55	8 (22,2%)	28 (77,8%)	3

Betrachtet man die Gültigkeit von kommunalen Abstimmungen und ordnet sie nach Gemeindegrößen (Tabelle 10) wird ein Trend bestätigt, der auch in anderen Bundesländern beobachtet werden kann. Mit steigender Gemeindegröße nimmt die Gültigkeit von Entscheiden ab. Eine Ausnahme bildet in Baden-Württemberg die größte Kategorie ab 100.000 Einwohner. Dort waren mehr Entscheide gültig. Auffallend ist die 2. und 6. Größenklasse: Bei Gemeinden mit 2.000 bis 5.000 Einwohnern sind fast alle Entscheide gültig, während es in den Gemeinden mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern nur ungültige gab.

Tabelle 10: Gültigkeit von Abstimmungen nach Gemeindegrößen

	Entscheid ungültig	Entscheid gültig	Gesamt
1. bis 1.999	2	10	12
	16,7%	83,3%	
2. 2.000 bis 4.999	1	18	19
	5,3%	94,7%	
3. 5.000 bis 9.999	6	10	16
	37,5%	62,5%	
4. 10.000 bis 29.999	8	12	20
	40,0%	60,0%	
5. 30.000 bis 49.999	7	2	9
	77,8%	22,2%	
6. 50.000 bis 99.999	7		7
	100,0%		
7. 100.000 bis 499.999	3	5	8
	37,5%	62,5%	
Gesamt	34	57	91
	37,4%	62,6%	

Rechnet man die Zahlen dahingehend um, wie lange es dauert bis in einer Gemeinde ein gültiger Bürgerentscheid oder ein gültiges Ratsreferendum durchgeführt wird, so ergibt sich über den 10-Jahreszeitraum eine Wartezeit von 195 Jahren! Für die Zahlen des Jahres 2006 und unter der neuen Gemeindeordnung „verkürzt“ sich dies auf 100 Jahre. Im Vergleich dazu wartet man in Bayern nur 24 Jahre auf einen gültigen Entscheid.

II.4) Thematische Einordnung der Entscheide

Die meisten kommunalen Entscheide finden über Kultur- und Sportprojekte, Verkehrsfragen und Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen statt. Sie machen fast zwei Drittel aller Entscheide aus. Kultur- und Sportprojekte scheinen überdurchschnittlich oft von Bürgerbegehren hinterfragt zu werden. Es fanden fast drei Mal so viele Bürgerentscheide als Ratsreferenden zu diesem Thema statt. Gebietsreformen hingegen werden öfters per Ratsbegehren den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorgelegt, während Bürger eher Änderungen der Hauptsatzung (ehrenamtlicher Bürgermeister, Unechte Teilortswahl, Ortschaftsverfassung) hinterfragen. Für alle Abstimmungen ergibt sich folgende Verteilung der Themen:

1. Kultur- und Sportprojekte: 22 (24,2%)
2. Verkehrsprojekte: 20 (22,0%)
3. Öffentliche Infrastruktur- & Versorgungseinrichtungen: 18 (19,8%)
4. Wirtschaftsprojekte: 12 (13,2%)
5. Öffentliche Sozialeinrichtungen: 9 (9,9%)
6. Gebietsreform: 4 (4,4%)
7. Hauptsatzung: 4 (4,4%)

8. Wohngebietsprojekte: 2 (2,2%)

Tabelle 11: Thematische Einteilung von Entscheiden mit Abstimmungsbeteiligung und Anzahl

Thema	Ratsreferenden		Ratsreferenden nicht an Wahltagen		Bürgerentscheide	
	Abst.-beteiligung	Anzahl	Abst.-beteiligung	Anzahl	Abst.-beteiligung	Anzahl
Gebietsreform	85,00%	3	87,00%	2	46,40%	1
Wohngebietsprojekte	67,00%	2	54,00%	1		0
Öffentl. Infrastruktur- & Versorgungseinrichtung	61,80%	6	60,60%	5	47,80%	12
Wirtschaftsprojekt	59,90%	6	59,90%	6	54,10%	6
Öffentl. Sozialeinrichtung	59,80%	3	59,77%	3	47,90%	6
Verkehrsprojekte	56,20%	10	53,00%	8	43,10%	10
Kultur- und Sportprojekte	52,40%	5	52,20%	4	50,30%	17
Hauptsatzung	49,30%	1		0	30,80%	3
Durchschnittl. Beteiligung	60,31%		58,69%		47,48%	

II.5) Wer sind die Gewinner bei Entscheiden?

Bei Bürgerentscheiden wird in 69,1 Prozent der Fälle die Position der Initiierenden durch die Bürgerschaft bestätigt. Bei 25,4 Prozent der Bürgerentscheide hingegen lehnt die Mehrheit der Abstimmenden die Anliegen der Initiative ab. Beim Rest der Fälle (5,5 %) war eine Zuordnung nicht möglich.

Da aber fast die Hälfte der Bürgerentscheide der Jahre 1996 - 2006 ungültig war und dadurch die Entscheidung zurück an den Gemeinderat fiel, stellte sich die Frage, ob dieser sich dem Votum der Bürgerschaft eher anschließt oder nicht. Bei ungültigen Bürgerentscheiden entschieden sich die Gemeinderäte in 15 Fällen (fast 60 Prozent) gegen das Votum der Bürgerinnen und Bürger. Nur bei 8 Fällen (31 Prozent) ungültiger Bürgerentscheide schlossen sich der Gemeinderat diesem Votum an, wobei in 5 von diesen 8 Fällen die Positionen der Gemeinderäte ohnehin bestätigt wurden. Nur in den anderen 3 Fällen, kam es zu einem wirklichen Umschwenken des Gemeinderates, so in Höfen an der Enz (Standort eines Bauhofs, 1997), in Östringen (Einrichtung eines Sportparks, 2005) und in Schorndorf (Kükelinhalle, 1997). Es ist ausdrücklich zu begrüßen, wenn Gemeinderäte trotz Ungültigkeit des Entscheids dem Votum der Bürgerinnen und Bürger folgen. Im Jahr 2006 gab es zwei ungültige Bürgerentscheide (Pforzheim und Donaueschingen). In diesen Fällen wurden Planungen der Gemeinderäte von den Bürgerinnen und Bürgern abgelehnt. In beiden Fällen schlossen sich die Räte nicht dem Votum der Bürgerschaft an.

Neben der fast 70-prozentigen Ablehnung der Gemeinderatsposition wird in gut 46 Prozent der Fälle die Position des Bürgermeisters abgelehnt. Allerdings sind hier auch viele Fälle (40 %), bei denen die Haltung des Bürgermeisters nicht eindeutig feststellbar war.

Bei Ratsreferenden ist es schwieriger festzustellen, welche Positionen bestätigt wurden, da meist eine Mehrheitsmeinung der Gemeinderäte nicht erkennbar war (50 %). In 25 % der Fälle wurde die Gemeinderatsposition bestätigt, bei 25 % wurde dessen Position abgelehnt. Bei 6 von

den 8 ungültigen Ratsreferenden im untersuchten 10-Jahres-Zeitraum schlossen sich die Gemeinderäte dem Votum der Bürgerschaft nicht an. (Die restlichen 2 Fälle sind unbekannt.)

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Gemeinderat bei ungültigen Bürgerentscheiden und Ratsreferenden nur in weniger als 10 Prozent der Fälle, seine Position ändert und dem Votum der Bürgerinnen und Bürgerschaft folgt.

III) Fazit

Bürgerbegehren und –entscheide sind für kommunale Demokratie im 21. Jahrhundert ein entscheidendes Instrumentarium, um vielen Menschen den Zugang zur Politik zu eröffnen.

Trotz spürbarer Steigerung der Verfahren seit der Reform im Jahr 2005 sind direktdemokratische Verfahren im Vergleich zum Nachbarland Bayern noch selten. Bei ungezählten Gelegenheiten wird dieses Instrument nicht wahrgenommen oder frühzeitig verworfen. Abschreckend wirken unkooperatives Verhalten von Kommunalverwaltungen, mangelnde Auskünfte und ungleiche Chancen bei der Information der Bürgerschaft. In Ergänzung zu den Bemühungen von Mehr Demokratie e.V. sind die Kommunen aufgefordert, auf ihren Internet-Seiten ihre Bürgerschaft über die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu informieren.

Die immer noch hohen Anteile an unzulässigen Bürgerbegehren und an ungültigen Entscheidungen sind nicht akzeptabel. Diese stärken Politikverdrossenheit und wirken destruktiv. Hier hat auch die Reform von 2005 im Jahr 2006 kaum spürbare Verbesserungen gebracht.

Die Mängel der geänderten Gemeindeordnung liegen in den weiterhin abschreckenden Verfahrensregeln, insbesondere im Negativkatalog (namentlich im Ausschluss der Bauleitpläne), der 6-Wochen-Frist, im Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags, dem Zustimmungsquorum mit 25 Prozent und der fehlenden Möglichkeit in Ortschaften und auf Kreisebene.

Die positive Wirkung des weggefallenen Positivkatalogs wird durch die Aufnahme von Bauleitplänen in den Negativkatalog teilweise wieder aufgehoben. Obwohl Grundsatzentscheidungen im Vorfeld entscheidungsfähig sein sollen, wirkt schon die Nennung im Ausschlusskatalog abschreckend. Dies führte wahrscheinlich auch dazu, dass es seit der Änderung der Gemeindeordnung noch zu keinem Bürgerentscheid über diese wichtige Gemeindeangelegenheit kam.

Die geringe Anzahl von Sachentscheiden mit initiierendem Charakter führt dazu, dass die Initiatoren von Bürgerbegehren oft als „Nein-Sager“ dargestellt werden. Bayern zeigt: Dort wird der Bürgerentscheid genutzt, um initiierend Politik zu machen. In Baden-Württemberg fehlt dies fast ganz. Dafür sind die abschreckenden Verfahrensregeln verantwortlich, weil hier hohe Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag und die Fragestellung gestellt werden. Der Gesetzgeber hat es im Sommer 2005 eindeutig verpasst, anwendungsfreundliche Änderungen vorzunehmen, die es der Bürgerschaft erleichtert initiativ tätig zu werden. Die Gemeindeordnung sieht auch explizit keine Stichfragen-Regelung vor, die Alternativfragen erlauben würde.

Die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg beschränkt direkte Demokratie somit auf „Anti-Initiativen“ und erlaubt kaum Spielraum für Innovationen.

Der Gesetzesentwurf des Bündnisses für mehr Demokratie (www.buergerentscheid-bw.de) ist geeignet, diese Mängel zu beheben und das Potenzial des direktdemokratischen Instrumentari-

ums sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene bewusst und fruchtbar zu machen.