

**Der Wahlkampf vor dem Bürgerentscheid:  
Kampagnenfähigkeit und Kampagnenmanagement von Bürgerinitiativen**

Masterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades  
„Master of Arts“

im Studiengang: Politikmanagement, Public Policy und öffentliche Verwaltung

Erstprüfer: Prof. Dr. Andreas Blätte

Zweitprüfer: Prof. Dr. Andreas Kost

Robert Spilker  
45657 Recklinghausen  
Email: spilker.robert@gmx.de

Recklinghausen, 14. Mai 2012

## Gliederung

1. Einleitung	4
2. Die direkte Demokratie	6
2.1 Die Geschichte der direkten Demokratie in Deutschland	7
2.2 Die direkte Demokratie in der BRD und Nordrhein-Westfalen	9
2.2.1 Die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene	11
2.3 Die Forschung zur direkten Demokratie	12
3. Der theoretische Rahmen	13
3.1 Was sind Bürgerinitiativen?	14
3.2 Was bedeutet Kampagnenfähigkeit?	16
3.3 Die Analyseansätze	18
3.3.1 Ressource Mobilization Theory (RMT)	18
3.3.2 Political Opportunity Structure (POS)	19
3.3.3 Framing	21
3.4 Die Hypothesenbildung	24
3.4.1 Zu Hypothese 1	24
3.4.2 Zu Hypothese 2	26
3.4.3 Zu Hypothese 3	27
4. Die Methodik	28
4.1 Die Fallauswahl	28
4.1.1 Die Kontaktaufnahme	30
4.2 Das weitere Vorgehen	31
4.2.1 Die Telefoninterviews	31
4.2.2 Der Fragebogen	32
4.3 Die natürlichen Daten	33
5. Die Fallbeispiele	33
5.1 Fallbeispiel 1: Bürgerinitiative für einen Bestattungswald in Olpe	33
5.1.1 Hintergrund und Kontext	33
5.1.2 Auswertung des Gesprächs	34
5.1.3 Die natürlichen Daten	40
5.1.4 Fazit	40
5.2 Fallbeispiel 2: Bürgerinitiative „Rathausanbau Steinweg bleibt“ in Brühl	41
5.2.1 Hintergrund und Kontext	41
5.2.2 Auswertung des Gesprächs	42
5.2.3 Die natürlichen Daten	46
5.2.4 Fazit	47
5.3 Fallbeispiel 3: Bürgerinitiative gegen die Verlegung des Busbahnhofes in Beckum	48
5.3.1 Hintergrund und Kontext	48
5.3.2 Auswertung des Gesprächs	49
5.3.3 Die natürlichen Daten	53
5.3.4 Fazit	53
5.4 Fallbeispiel 4: Bürgerinitiative gegen den Rathausneubau in Königswinter	54
5.4.1 Hintergrund und Kontext	54

5.4.2 Auswertung des Gesprächs	55
5.4.3 Fazit	59
5.5 Gesamtfazit Fallbeispiele	60
6. Ergebnis der Fragebögen	61
7. Auswertung und Überprüfung der Hypothesen	64
7.1 Schlussbemerkungen	67
Literaturverzeichnis	68
Anhang	71

### **Tabellen-, Abbildungsverzeichnis**

Tab. 1: Variablen von historischen und konjunkturellen Strukturen	21
Tab. 2: Die drei Funktionen von Framing und was sie beinhalten	22
Tab. 3: Frame-Alignments und deren Inhalt	23
Tab. 4: Hypothesen auf Grundlage der RMT	25
Tab. 5: Hypothesen auf Grundlage des POS-Ansatzes	26
Tab. 6: Hypothesen auf Grundlage des Framing-Konzeptes	27
Tab. 7: Ausstattung der Initiativen auf Skala 1 bis 5	62
Abb. 1: Bündnispartner der Initiativen	63

## 1. Einleitung

„Eine neue Gestalt macht sich wichtig in der deutschen Gesellschaft: Das ist der Wutbürger.“ So lautet der erste Satz eines Essays von Dirk Kurbjuweit im SPIEGEL (41/2010).

Der Begriff „Wutbürger“ wurde im Folgenden populär und brachte es sogar zum „Wort des Jahres“ 2010. Ursache hierfür war ein Jahr voll ungekannten Widerstandes gegen politische Entscheidungen in Deutschland. In Hamburg (Schulreform) und in Bayern (Nichtraucherschutz) wurden die Pläne der gewählten Volksvertreter durch das Volk durchkreuzt. Es wurden Volksentscheide durchgeführt, deren Ergebnis die Repräsentanten zu einer anderen Politik verpflichteten. Beide Fälle wurden über die Ländergrenzen hinweg von einer großen medialen Resonanz begleitet. Am meisten Aufsehen erregt haben aber die Proteste gegen den Bahnhofsumbau in Stuttgart – bekannt geworden als „Stuttgart 21“. Über Wochen hinweg versammelten sich Bürgerinnen und Bürger um aus unterschiedlichster Motivation heraus gegen das Bauprojekt zu demonstrieren. Viele beteiligten sich aus dem Gefühl heraus, von der Politik nicht mehr ernstgenommen und verstanden zu werden. Sie waren sauer über die Art und Weise wie im repräsentativen System Politik gemacht wird – häufig war von der „Arroganz der Mächtigen“ die Rede.

Dadurch wurde eine Diskussion darüber ausgelöst, wie dieser Unzufriedenheit zu begegnen sei. Eine häufige Forderung war die Einführung von mehr direktdemokratischen Elementen im politischen System der Bundesrepublik. In vielen Bundesländern wurde über die Ausgestaltung der Regeln zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden diskutiert. Oft wurde gefordert oder sogar angekündigt diese zu vereinfachen um den Bürgerinnen und Bürgern eine leichtere Teilhabe zu ermöglichen.

So war es auch in NRW, wo im Jahr 2010 ein neuer Landtag gewählt wurde. Die Vereinfachung von direktdemokratischer Teilhabe war ein wichtiger Punkt im Koalitionsvertrag der gebildeten Minderheitsregierung aus SPD und Grünen. Während an dieser Arbeit geschrieben wurde, setzte sie ihre Vorhaben weitestgehend mit Unterstützung der Linken um. Gerade auf kommunaler Ebene scheint es also so, dass die Zeit vorüber ist, in der politische Entscheidungen nur in den gewählten Stadträten getroffen wurden. Die direkte Beteiligung der Menschen gewinnt an Bedeutung.

Doch wie können sich Menschen, die mit politischen Beschlüssen unzufrieden sind, am wirkungsvollsten dagegen organisieren. Sie müssen auch eine Art Wahlkampf machen, denn sie müssen ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger von ihrer Idee überzeugen. Welche Faktoren spielen dabei eine besondere Rolle und entscheiden vielleicht sogar über Gelingen oder Misslingen?

Diese Arbeit stellt die Bürgerinitiativen als Hauptakteure von direktdemokratischer Beteiligung in den Mittelpunkt. Sie will darüber aufklären, wie es Bürgerinitiativen gelingt, sich zu organisieren, ihre Ansichten zu verbreiten um schließlich ihre Ziele zu erreichen. Zu diesem Zweck werden verschiedene Fallbeispiele in NRW betrachtet und auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten untersucht.

Ein ganz besonderer Dank gilt den Vertretern der Bürgerinitiativen, die für diese Arbeit ihre Erfahrungen und Erlebnisse mit mir geteilt haben, sowie allen anderen Personen, die mich unterstützt haben.

## 2. Die direkte Demokratie

Um diskutieren zu können, inwiefern bürgerschaftliche Gruppierungen in der Lage sind, den Verlauf direktdemokratischer Entscheidungsprozesse hinsichtlich der Erfolgsaussichten zu beeinflussen, ist es notwendig zunächst den Begriff der Direkten Demokratie zu erklären. Außerdem muss dargestellt werden, in welchen Formen direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland – und konkret im Bundesland Nordrhein-Westfalen – auftritt.

Das Schlagwort „Direkte Demokratie“ kann aus unterschiedlichen Blickwinkeln heraus mit Inhalt gefüllt werden. In einem weit gefassten Verständnis beschreibt es „eine Herrschaftsordnung, in der die Verfassung der politischen Gemeinschaft und alle verbindlichen politischen Entscheidungen grundsätzlich von allen stimmberechtigten Bürgern bestimmt werden“ (Kost 2008: 12). Schon aus rein praktischen Gründen setzt diese Beschreibung voraus, dass sich die angesprochene politische Gemeinschaft erstens auf einem räumlich nicht zu ausgedehnten Gebiet aufhält und zweitens eine gewisse Anzahl an Mitgliedern nicht überschreitet. Zwei Kriterien, die von dem Großteil der heutigen europäischen Nationalstaaten und besonders von der Bundesrepublik Deutschland nicht erfüllt werden. Auch wenn moderne Vernetzungsmöglichkeiten wie das Internet eine reale Umsetzung mittlerweile begünstigen könnten, so ist dieses Verständnis von direkter Demokratie aus vielerlei Gründen wohl noch als theoretisches Konstrukt zu werten.<sup>1</sup>

In der Praxis beschreibt der Begriff „Direkte Demokratie“ heute stattdessen einzelne Verfahren der politischen Entscheidung, bei der die wahlberechtigte Bevölkerung über Sachfragen abstimmt und so eine verbindliche Entscheidung herbeiführt. (Kost 2008: 10) Neben Sachentscheidungen können in einigen Bundesländern auch Personalentscheidungen unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern getroffen werden. Das ist zum Beispiel bei der Wahl und Abwahl von Bürgermeistern der Fall. Allerdings ist umstritten, inwiefern diese Verfahren der direkten Demokratie oder eher der repräsentativen Demokratie zugeordnet werden müssen (Rux 2008). Ebenso gibt es alternative Formen von sogenannter Bürgerbeteiligung, bei denen es darum geht, die Bürgerschaft in die Findung von Entscheidungen einzubeziehen. Gelegentlich wird auch hier von direkter Demokratie gesprochen. Allerdings wird die letztendliche politische Entscheidung in diesen Fällen wiederum von den gewählten Parlamenten beziehungsweise Räten getroffen. Dadurch verliert sie ihren direktdemokratischen Charakter. Für diese Arbeit soll die Frage danach, was Direkte Demokratie ist, mit dem Ansatz von Schiller und Mittendorf beantwortet werden, die direktdemokratischen Prozessen drei wesentliche

---

<sup>1</sup> Allerdings existieren in der Schweiz in einzelnen Kantonen Gemeinden, die ein Entscheidungssystem ausüben, das gemäß diesem Verständnis als direkte Demokratie beschrieben werden kann.

Charakteristika zuordnen (Schiller/Mittendorf 2002: 12-13). Erstes Merkmal von direkter Demokratie ist demzufolge, dass sich die Entscheidungsbefugnis „von den parlamentarischen Mandatsträgern (...) in die Stimmbürgerarena“ (Ebd.: 12) verlagert. Das zweite Merkmal ist, dass „die Themenzentrierung des Verfahrens die sachlichen Entscheidungsgegenstände in den Mittelpunkt des Prozesses der Meinungs- und Willensbildung und des abschließenden Entscheids“ (Ebd.: 12-13) rückt. Dadurch gewinnen inhaltliche Aspekte an Bedeutung, während sie bei repräsentativen Wahlen häufig durch Personalisierung und breite Wahlprogramme überlagert werden. Demnach zeichnen sich direktdemokratische Prozesse dadurch aus, dass das in der Theorie der deliberativen Demokratie zu findende „gute Argument“ in den Vordergrund tritt. Als drittes Merkmal direkter Demokratie führen Schiller und Mittendorf ihren Ergänzungsstatus im politischen System an. Direkte Demokratie ist also nicht wie nach dem oben beschriebenen weiten Verständnis als eigene alternative Form der politischen Ordnung zu betrachten, sondern als Ergänzung anderer politischer Systemstrukturen. Dabei können direktdemokratische Elemente je nach ihrer institutionellen Einbettung in die Systeme einen unterschiedlich starken Ergänzungsstatus aufweisen. So ist beispielsweise der Ergänzungsstatus der direkten Demokratie in der Schweiz deutlich stärker als in Deutschland.

Für die in direktdemokratischen Prozessen agierenden gesellschaftlichen Gruppen und Initiativen bedeutet diese „institutionell eingebettete Stellung (...), dass die vorgegebenen Grundstrukturen und Prozessmuster des politischen Gesamtsystems auch die Handlungsbedingungen in direktdemokratischen Verfahren erheblich beeinflussen“ (Ebd.: 13).

## **2.1 Die Geschichte der direkten Demokratie in Deutschland**

Ihre erste Verankerung in einer deutschen Verfassung erlebte die direkte Demokratie durch die Gründung der Weimarer Republik 1919. Während der vorangegangenen Revolution, die die Zeit zwischen dem Ende des Ersten Weltkrieges und dem Entstehen der Weimarer Republik prägte, sympathisierten Teile der Bevölkerung offen mit einem Systemwandel hin zu einem rätendemokratischen Modell. Diesen Forderungen sollte bei der Ausgestaltung der Weimarer Reichsverfassung Genüge getan werden, indem die direktdemokratischen Instrumente des Volksbegehrens und des Volksentscheides hinzugefügt wurden. Neben weiteren direktdemokratischen Verfahren, die die Verfassung beinhaltete, waren diese beiden die einzigen, die in der Geschichte der Weimarer Republik überhaupt nennenswerte Anwendung erfuhren (Bökenkamp 2010: 8). Und obwohl die direkte Demokratie in dieser Zeit kaum eine Rolle spielte, weil die meisten Verfahren bereits an institutionellen Hürden scheiterten, wurde sie lange Zeit

für das Scheitern der Weimarer Republik mitverantwortlich gemacht. Häufig wurde das Fehlen von direktdemokratischen Elementen im Grundgesetz damit begründet, dass sich der Parlamentarische Rat 1948/49 vor dem Hintergrund der Weimarer Erfahrungen bewusst gegen eine Aufnahme entschieden habe. Heute kann diese Sichtweise allerdings als überholt bezeichnet werden. Neben der bereits erwähnten geringen Zahl an realisierten Volksbegehren und –entscheiden, weisen auch die qualitativen Inhalte der durchgeführten Verfahren keine besonderen Merkmale zur Unterfütterung der geschilderten Annahmen auf. Der Historiker Andreas Wirsching geht gar davon aus, „dass die Weimarer Argumente gegen Volksbegehren und Volksentscheid Produkte der fünfziger Jahre sind, als das verfassungspolitische Selbstverständnis in seine erste Krise geriet“ (zit. nach Jung 2008: 3). Ebenso erwähnenswert ist die Aussage von Schiller und Mittendorf, dass nicht mögliche negative Assoziationen aus der Weimarer Zeit den Weg der direkten Demokratie verhindert haben, sondern vielmehr „der Gesichtspunkt der Risikovermeidung verbunden mit dem Bemühen der Erhaltung der bestehenden politischen Kräfteverhältnisse“ (Schiffers, Reinhard 2002: 73). Die Entwicklungen in den verschiedenen Besatzungszonen nach dem zweiten Weltkrieg ist ein weiteres Indiz, welches gegen die These der Weimarer Erfahrungen mit direkter Demokratie spricht. In den Besatzungszonen unter amerikanischer und französischer Aufsicht wurden in allen neuen Landesverfassungen direktdemokratische Elemente festgeschrieben. Außerdem wurden über diese Landesverfassungen in den entsprechenden Ländern per Volksentscheid abgestimmt. Auch in der sowjetischen Zone wurden Verfahren von direkter Demokratie verfasst. Das diese in den Bundesländern der Britischen Besatzungszone dagegen zunächst so geringen Zuspruch fanden, führt Otmar Jung auf den Zeitpunkt der Verfassungsgebung in den Ländern zurück. Diese seien bereits durch die Ausgestaltung des Grundgesetzes beeinflusst gewesen (Jung 2008: 7). Auf die Zeit zwischen Weimarer Republik und Grundgesetz muss bei der historischen Betrachtung direkter Demokratie ebenfalls eingegangen werden. Während der Zeit des Nationalsozialismus und der Diktatur Hitlers wurden drei Volksreferenden abgehalten. Diese fanden 1933, 1934 und 1938 statt. Durch sie wurden der deutsche Austritt aus dem Völkerbund, die Vereinigung der Ämter des Reichskanzlers und des Reichspräsidenten auf Adolf Hitler und der sogenannte „Anschluss“ Österreichs an das Deutsche Reich vom Volk jedoch weniger beschlossen, als vielmehr im Nachhinein bestätigt. Tatsächlich waren alle Beschlüsse schon von der Reichsregierung getroffen und zumindest teilweise umgesetzt worden. Den damaligen Volksabstimmungen ist also lediglich eine Propagandafunktion zu bescheinigen. Zwar hatten die Bürgerinnen und Bürger im Gegensatz zu von den Nazis abgehaltenen Reichstagswahlen tatsächlich die Möglichkeit gegen den zur Wahl gestellten Sachverhalt zu stimmen, allerdings wur-



den durch propagandistische Maßnahmen, Repressionen und einer entsprechenden Gestaltung der Stimmzettel jedes Mal Zustimmungsqoten von 90 Prozent und mehr erreicht (Jung 2008: 6, Thamer 2002).

## **2.2 Die direkte Demokratie in der BRD und Nordrhein-Westfalen**

An der Tatsache, dass sich die Nutzung von direktdemokratischen Elementen auf Bundes- und Länderebene sehr unterschiedlich gestaltet, hat sich seit 1949 bis heute im Grunde nichts geändert.

Während die direkte Demokratie seit Beginn ein fester Bestandteil der meisten Landesverfassungen war und Regelungen und Methoden innerhalb den jeweiligen Ländern mehrfach auf unterschiedliche Art überdacht und reformiert wurden, stand die Möglichkeit zur Volksgesetzgebung auf Bundesebene lange Zeit nicht zur Debatte. Allein rein rechtlich werde sie vom Grundgesetz ausgeschlossen, da in Artikel 76 dem Bundesrat, der Bundesregierung, sowie den Mitgliedern des Bundestages das alleinige Recht erteilt werde, Gesetzesvorlagen einzubringen und Artikel 77 ausschließlich dem Bundestag erlaube über diese zu entscheiden, so die langjährige Argumentation (Decker 2006: 3). Erst in den letzten 25 Jahren entstand eine öffentliche Diskussion darüber, ob direktdemokratische Erweiterungen der Bundesgesetzgebung sich nicht doch in Teilen als sinnvoll erweisen könnten. Auch die rechtliche Verneinung durch das Grundgesetz ist nicht länger unangefochten. Der Grund dafür liegt hauptsächlich in Artikel 20, der dem Volk nicht nur die Möglichkeit der Machtausübung durch Wahlen, sondern explizit auch durch Abstimmungen zuspricht. Außerdem schreibt Artikel 28 vor, dass „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern [...] den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“ muss. Daraus ziehen Befürworter der direkten Demokratie den Umkehrschluss, dass die Tatsache, dass direktdemokratische Elemente in allen Landesverfassungen zu finden sind, gleichzeitig bedeutet, dass dies nicht dem Sinn des Grundgesetzes widerspricht. Natürlich wäre es ebenso möglich, auf Basis des Artikels 28 eine Abschaffung der direkten Demokratie auf Länderebene zu fordern.

Um dem Themenfeld dieser Arbeit nun näher zu kommen, ist es notwendig sich mit der aktuellen Situation im Bundesland Nordrhein-Westfalen zu befassen. Es gilt die Frage zu klären, in welcher Form die Verfassung und Gesetze des Landes das Ausüben direkter Demokratie zulassen und regeln.

Die Landesverfassung spricht gleich zu Beginn eine deutliche Sprache. Das Gesetz, welches im Juni 1950 nicht nur vom Landtag, sondern auch per Volksentscheid beschlossen wurde, schreibt gleich in Artikel 2 vor: „Das Volk bekundet seinen Willen

durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid“ (Art. 2 Verf. NRW). Damit gesteht sie den wahlberechtigten nordrhein-westfälischen Bürgerinnen und Bürgern eindeutig die Möglichkeit zu, auch außerhalb von periodisch stattfindenden Wahlen auf die politischen Entscheidungen und Geschehnisse des Bundeslandes Einfluss zu nehmen. Die Begriffe Volksbegehren und Volksentscheid beschreiben dabei zwei Instrumente, die den Wählern als Einflussmöglichkeit auf der Ebene der Landespolitik zur Verfügung stehen. Außerdem gibt es seit 2002 mit der Volksinitiative noch ein drittes Instrument, welches die Möglichkeit bietet den Landtag durch eine bestimmte Anzahl an Unterschriften<sup>2</sup> dazu zu verpflichten, sich „im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen“ (Art. 67a (1) Verf. NRW) beziehungsweise sich direkt mit einem begründeten Gesetzentwurf auseinanderzusetzen. Nach den Maßstäben der Definition von Direkter Demokratie, die zu Beginn dieser Arbeit angeführt wurde, kann jedoch nur der Volksentscheid als letztendlich direktdemokratisches Mittel bezeichnet werden. Da dem Volksentscheid aber in jedem Fall ein Bürgerbegehren vorhergegangen sein muss, dürfen diese beiden Instrumente nicht allzu strikt voneinander getrennt betrachtet werden. Das Volksbegehren ist laut Landesverfassung darauf ausgerichtet „Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben“ (Art. 68 Verf. NRW). Anders als bei der Volksinitiative muss ein Volksbegehren immer auf einem ausgearbeiteten und begründeten Gesetzentwurf basieren. Damit in NRW ein Volksbegehren überhaupt durchgeführt werden kann, muss im Vorfeld ein entsprechender Antrag gestellt werden, der von 3000 wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern des Landes unterzeichnet ist. Diese Hürde ist angesichts einer Stimmberechtigtenzahl von circa 13,3 Millionen (Stand Mai 2010) relativ niedrig und dient in erster Linie dazu einer Flut von Volksbegehren vorzubeugen. Die relevantere Hürde im Verlauf des Verfahrens ist, dass das anschließende Begehren nur dann rechtmäßig ist, wenn es von acht Prozent der Wahlberechtigten unterschrieben wurde. Das entspricht einer Anzahl an Unterschriften von etwa 1,06 Millionen (Stand s.o.). Tritt dieser Fall ein, so ist die amtierende Landesregierung dafür verantwortlich das Volksbegehren dem Landtag zur Entscheidung vorzulegen. Dabei wird sie gleichzeitig ihre Position zum Inhalt des Begehrens ausführen. Nun haben die Landtagsabgeordneten die Wahl, ob sie dem Volksbegehren entsprechen möchten oder nicht. Das Verfahren ist nun an einem entscheidenden und interessanten Punkt angekommen. Zum einen wird sich zeigen, wie die gewählten Repräsentanten einen Antrag behandeln, den immerhin mindestens acht Prozent der potentiellen Wählerschaft zustimmend unterzeichnet haben. Zum anderen fällt mit der Entscheidung, die im Landtag getroffen wird, gleichzeitig der Entschluss darüber, ob das Verfahren – im Falle eines Entschlusses gegen das

---

<sup>2</sup> Art. 67a (2) Verf. NRW sieht eine Hürde von 0,5 Prozent der Stimmberechtigten vor

Volksbegehren – in die nächste Stufe, den Volksentscheid, übergeht. Wenn dies der Fall ist, so muss der entsprechende Volksentscheid innerhalb von zehn Wochen durchgeführt werden. Wichtig ist, dass der Sachverhalt, über den abgestimmt wird, ausschließlich als Frage formuliert werden darf. Und auch nur als solche, auf die entweder mit einem „Ja“ oder einem „Nein“ geantwortet werden kann. So entscheidet letztendlich die nordrhein-westfälische Wählerschaft über den Erfolg des Anliegens. Der Volksentscheid gilt im Sinne der Antragsteller als erfolgreich, wenn a) die Mehrzahl der abgegebenen Stimmen für das Anliegen votiert und b) diese Mehrzahl gleichzeitig 15 Prozent der potentiellen Stimmen ausmacht. Ausgehend von 13,3 Millionen Wahlberechtigten bedeutet das also, dass circa zwei Millionen Menschen im Volksentscheid für den Antrag stimmen müssten, damit dieser überhaupt die Möglichkeit hat angenommen zu werden. Neben dem beschriebenen Weg sind gemäß der Verfassung noch zwei andere Möglichkeiten vorgesehen, wie es zu einem Volksentscheid in NRW kommen kann. Die erste besteht darin, dass die Landesregierung ein Gesetz, welches vom Landtag abgelehnt wurde, zum Volksentscheid stellt. Außerdem können sowohl Landtag, als auch Regierung eine angestrebte Änderung der Landesverfassung durch einen Volksentscheid bestätigen lassen, wenn sich im Landtag nicht die notwendige Mehrheit von zwei Dritteln findet.

### **2.2.1 Die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene**

Auf kommunaler Ebene nennen sich die Pendanten zu Volksbegehren und Volksentscheid Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Was die ähnlich klingenden Namen vermuten lassen trifft tatsächlich zu – vom Prinzip her ist die direkte Demokratie mit ihren Instrumenten auf kommunaler Ebene identisch zur Landesebene aufgestellt. Dennoch gibt es einige Unterschiede auf die kurz eingegangen werden soll.

Auch in den nordrheinwestfälischen Gemeinden können die Bürgerinnen und Bürger „an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden“ (§26 GO NRW). Und ebenso wie auf der Landesebene geht diesem Schritt, dem Bürgerentscheid, ein Bürgerbegehren voraus, welches die Gemeindeordnung als Antrag auf einen Bürgerentscheid bezeichnet (§26 GO NRW). Die Regeln für die Anerkennung eines Bürgerbegehrens sind aufgrund der unterschiedlichen Gemeindegrößen im Vergleich zum Volksbegehren etwas komplizierter. So gibt es gestaffelte Quoren, die sich an der jeweiligen Einwohnerzahl einer Kommune orientieren. Daraus resultiert, dass in Großstädten mit mindestens 500.000 Einwohnern drei Prozent der Bürger das Bürgerbegehren mit ihrer Unterschrift unterstützen müssen (§26 (4) GO NRW). Bis zu einer Einwohnerzahl von 10.000 Einwohnern liegt dieses Quorum bei zehn Prozent. Bei der Durchführung von Bürgerentscheiden hat sich in der Zeit des Entstehens dieser Arbeit

eine Änderung ergeben. Der nordrhein-westfälische Landtag beschloss am 8. Dezember 2011<sup>3</sup> eine Änderung der Gemeindeordnung bezüglich der notwendigen Anzahl an Unterschriften. Bis zu diesem Schritt galt in NRW generell ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent. Anders als bei den Bürgerbegehren war dabei die Einwohnerzahl der betreffenden Kommunen unerheblich. Da diese Regelung gerade Bürgerentscheide in großen Städten des Landes benachteiligte, entschloss sich das Parlament zu einer Änderung und orientierte sich dabei am Beispiel Bayerns, das in Sachen direkter Demokratie von Befürwortern positiv bewertet wird (Mehr Demokratie e.V. 2010: 30). Durch diese Neuregelung gilt für Bürgerentscheide in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern nun noch lediglich ein Zustimmungsquorum von zehn Prozent, in Städten, die zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern zählen, liegt es bei 15 Prozent und in kleineren Städten weiterhin bei zwanzig Prozent. Generell sprechen diese und weitere neue Regelungen für einen Trend hin zu mehr direkter Demokratie in Form von Bürgerentscheiden, da sich die Erfolgsaussichten sich auch in größeren Städten gebessert haben. Neben der notwendigen Stimmenzahl wurde im Zuge der Änderungen die Anzahl der Themen, zu denen Bürgerbegehren unzulässig sind, verringert. Das bedeutet, dass sich die Bürger nun auch der Direkten Demokratie bedienen können um beispielsweise über Bauleitplanverfahren zu Einkaufszentren und Gewerbegebieten zu entscheiden. Das war gemäß der vorherigen Bestimmungen nicht möglich. Eine dritte Neuregelung, die die Direkte Demokratie für die Bürgerinnen und Bürger reizvoller machen dürfte, betrifft die Einschätzung der Folgekosten des angestrebten Beschlusses. Bisher waren die Verantwortlichen eines Bürgerbegehrens in der Pflicht einen sogenannten Kostendeckungsvorschlag einzureichen. Dieser musste einen Plan beinhalten, wie die Gemeinde die ihr möglicherweise durch das Ziel des Begehrens entstehenden Kosten über andere Wege decken soll. Diese Kostendeckungsvorschläge wurden dann von der Verwaltung geprüft und bewertet. Kam diese in der Sache zu einem anderen Ergebnis als die Initiatoren des Bürgerbegehrens, wurde es in der Folge für unzulässig erklärt. Die neue Regelung vom 13. Dezember 2011 gibt vor, dass künftig nur noch die Verwaltung eine Schätzung der eventuell entstehenden Kosten erarbeiten muss. Auf dieser Grundlage können die Bürger der Kommune dann entscheiden.

### **2.3 Die Forschung zur direkten Demokratie**

Der breite Themenbereich ‚Direkte Demokratie‘ ist schon lange ein Feld, das Wissenschaft und Forschung beschäftigt. Innerhalb dieser Thematik gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte, die dabei im Mittelpunkt des Interesses standen und stehen. Im Folgenden sollen im Rahmen der Möglichkeiten die verschiedenen Forschungsbe-

---

<sup>3</sup> „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“ vom 13.12.2011

reiche skizziert werden. Die angegebenen literarischen Verweise sind dabei ausdrücklich nur als ein exemplarischer Ausschnitt zu betrachten. Ein Kernbereich der bisherigen Forschung ist ohne Frage der Vergleich zwischen verschiedenen Staaten und ihrem Umgang mit direktdemokratischen Elementen (Moeckli 1994, Luthardt 1994). Vordergründig werden dabei die jeweilige Rechtslage und die Formen der Implementierung behandelt. Weiterhin gibt es einige Veröffentlichungen, die versuchen eine Brücke zwischen dem Ausland und der Bundesrepublik zu schlagen und aus den Erfahrungen anderer Länder mit direkter Demokratie eine Aussage über mögliche Auswirkungen für Deutschland zu treffen (Gebhardt 1991, Evers 1991). Sie stammen zum Großteil aus einer Zeit, in der direkte Demokratie in Deutschland kaum eine Rolle spielte und dienten häufig dazu, in der deutschen Debatte um die Einführung von mehr direkter Demokratie Stellung zu beziehen (Weixner 2002: 50, Schiller/Mittendorf 2002: 33). Natürlich gibt es auch aktuelle Literatur, die als eine Art „Empfehlungsschreiben“, insbesondere für bundesweite direkte Demokratie, verstanden werden kann (Jung 2011) Der Focus der vergleichenden Forschung verschob sich durch die schrittweise Etablierung direkter Demokratieformen auf der deutschen Länderebene. Neben der genannten Betrachtungsweise wurden nun auch die verschiedenen Regelungen und Verfahren innerhalb Deutschlands untersucht (Weixner 2002, Kost (Hrsg.) 2005). Neben vergleichenden Arbeiten gibt es zahlreiche Literatur, die sich mit der historischen Entwicklung von direkter Demokratie – ob in Deutschland, in anderen Ländern oder generell als Idee – auseinandersetzt. Dabei liegen die Schwerpunkte bei dem Blick auf die deutsche Geschichte in der Zeit der Weimarer Republik und schließlich des Dritten Reiches (Jung 1994 und 2008, Schiffers 1999). Wie im vorherigen Kapitel bereits angedeutet, drehte es sich hierbei lange Zeit um die Frage, ob und welche Rückschlüsse aus der Historie in Bezug auf aktuelle Diskussionen gezogen werden können. Mittlerweile scheint hier ein Konsens erreicht, der „den Abschied von den ‚negativen Weimarer Erfahrungen‘ als *dem* historischen Generalargument“ (Jung 2002: 24) bedeutet. Ein weiteres bedeutendes und mittlerweile viel bearbeitetes Themenfeld ist die hauptsächlich juristische Bewertung direkter Demokratie. Einen breiten und recht aktuellen Überblick über den Stand der Forschung auf diesem Gebiet liefert Bärbel Martina Weixner (Weixner 2002).

### **3. Der theoretische Rahmen**

Um am Ende dieser Arbeit hoffentlich bewerten zu können, wodurch Bürgerinitiativen im Rahmen der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Lage sind, wirkungsvoll für ihr Anliegen werben zu können, soll nun ein theoretischer Rahmen geschaffen werden, aus dem sich die Thesen entwickeln, an denen die For-

schungsfrage untersucht wird. Dazu soll im ersten Teil geklärt werden, was in dieser Arbeit unter den Begriffen „Bürgerinitiative“ und „Kampagnenfähigkeit“ zu verstehen ist. Daran anschließend werden Modelle vorgestellt, die möglicherweise erklären können, wie Bürgerinitiativen ihre Kampagnenfähigkeit erlangen.

### **3.1 Was sind Bürgerinitiativen?**

In der Literatur, die sich mit der Assoziation von Bürgerinnen und Bürgern zu kollektiven Akteuren befasst, ist genau zu unterscheiden, von welchem Typ des Zusammenschlusses die Rede ist. Es gibt zahlreiche Bücher und Arbeiten, die die sogenannten sozialen Bewegungen behandeln. Ihren Ursprung hat diese Forschung in der sozialen Evolutionstheorie von Karl Marx und Friedrich Engels, sowie später in der Massenpsychologie von Gustav Le Bon (Kern 2008: 9-10). Was unter sozialen Bewegungen verstanden und welche Eigenschaften, Risiken und Nutzen ihnen zugesprochen werden, änderte sich im Laufe der Zeit. Die heute gängigste Definition, auf die auch die meisten Autoren zurückgreifen stammt von Dieter Rucht, der soziale Bewegungen beschreibt als „auf gewisse Dauer gestelltes und durch kollektive Identität abgestütztes Handlungssystem mobilisierter Netzwerke von Gruppe und Organisationen, welche sozialen Wandel mittels öffentlicher Proteste herbeiführen, verhindern oder rückgängig machen wollen“ (Nover 2008: 31). Durch den Wandel der Protestthematik, der sich etwa in den 1960er Jahren vollzog, und nach den breit aufgestellten Bewegungen, wie der der Arbeiter, auch inhaltlich spezialisiertere Bewegungen, zum Beispiel die Anti-Atomkraftbewegung, hervorbrachte, wird auch häufig zwischen den klassischen sozialen Bewegungen und den „Neuen sozialen Bewegungen“ unterschieden (Kern 2008: 13 ff., Nover 2008: 30 ff.). Zu diesen Neuen sozialen Bewegungen sind auch die Bürgerinitiativen zu zählen, da sie sich in der Regel inhaltlich nur mit einem Thema auseinandersetzen. Weiterhin gibt es deutliche Merkmale, die Bürgerinitiativen kennzeichnen und abgrenzen. Nach Sabine Ursula Nover machen sich die Unterschiede zwischen Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen „vor allem durch die Dimensionen Zeit, Größe und Raum“ bemerkbar, „wobei sich die beiden letzten sowohl auf die Mitglieder als auch auf die Ziele beziehen“ (Nover 2008: 30). Das bedeutet, dass Bürgerinitiativen Zusammenschlüsse von Akteuren sind, die in der Regel in ihren Zielen und ihrem Lebensort fest in einem lokalen Kontext verankert sind. Dadurch fällt auch die Zahl der Mitglieder deutlich geringer aus, als bei überregional agierenden Bewegungen. Ein weiterer bedeutender Aspekt ist die Dauer. Mit der Fokussierung auf ein bestimmtes Ziel, geht häufig die Konsequenz einher, dass sich die Bürgerinitiativen mit dem Erreichen oder Scheitern dieses Zieles auflösen. Allerdings sind auch Fälle bekannt, in denen ehemalige Bürgerinitiativen zum Beispiel als Wählergruppen an Kom-

munalwahlen teilnehmen. In diesem Fall bleiben wohl etwa gleichbleibende Akteure der Verbindung auf längere Zeit organisiert, dennoch ändert sich ein entscheidendes Merkmal, durch das Ingo Naumann Bürgerinitiativen von Wählergemeinschaften unterscheidet: „Bürgerinitiativen wirken von außen auf den politischen Willensbildungsprozess ein, während Wählergemeinschaften am politischen Willensbildungsprozess durch die eigene Beteiligung (Teilnahme an Wahlen und Entsendung von Mandatsträgern in die politischen Gremien) mitwirken wollen“ (Naumann 2012: 46). Festzuhalten bleibt also, dass unter Bürgerinitiativen meist lose organisierte Assoziationen zu verstehen sind, die sich aus Akteuren bilden, die zum Ziel haben, eine in der Regel örtlich begrenzte, als problematisch begriffene Veränderung zu verhindern, aufzuhalten oder umzukehren. Dabei versuchen sie auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in den zuständigen Gremien von außerhalb einzuwirken.

So vielfältig und zahlreich Publikationen vorkommen, die sich auf unterschiedliche Weise mit dem Thema direkte Demokratie befassen, so mager und überschaubar gestaltet sich das Bild, wenn es um die wissenschaftliche Betrachtung von Bürgerinitiativen als Akteure in direktdemokratischen Prozessen geht. Ab den 1960er, spätestens ab den 1970er Jahren, rückten zwar die außerparlamentarischen Organisationen und Bündnisse in das Interesse der Forscher und auch die vermehrt aufkommenden breiten sozialen Bewegungen, wie beispielsweise die Frauenbewegung, wurden zunehmend untersucht. Die in der Regel lokal begrenzten und allein dadurch unauffälligeren Bürgerinitiativen, die versuchten durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid konkret politischen Gestaltungseinfluss zu nehmen, waren von dieser verstärkten Aufmerksamkeit allerdings nur sehr schwach betroffen (z.B. Kodolitsch 1975). Außerdem war die Art der Arbeiten, die sich mit dem Thema befassten, sehr unterschiedlich. Hinsichtlich des im Mittelpunkt stehenden Erkenntnisinteresses sortiert Rainer Ernst Schneider-Wilkes die Literatur zu Bürgerinitiativen in drei Gruppen ein (Schneider-Wilkes 2001: 22 ff.): Das größte Feld in dieser Übersicht machen die Publikationen aus, die sich mit Bürgerinitiativen als neuartigem Phänomen befassen. Dabei wird nicht nach dem inneren Aufbau, der Struktur oder dem Funktionieren der Initiativen gefragt, sondern vielmehr nach ihren Bedeutungen für das politische System. Wie schon zum Thema der direkten Demokratie im Allgemeinen, fällt die Bewertung der Bürgerinitiativen im Speziellen sehr differenziert aus. Während sie bei einigen Autoren als regelrechte Gefahr für das bewährte parteienbasierte, repräsentative System gelten, wird in anderen Veröffentlichungen die Betonung auf Chancen und Möglichkeiten gelegt, die sich durch mehr Bürgerpartizipation eröffnen. Die zweite Gruppe beinhaltet die Arbeiten, die sich zwar mit konkreten Fällen befassen, in denen Bürgerinitiativen aktiv waren, diese aber hauptsächlich deskriptiv in Dokumentationsform wiedergeben. Was ihnen in der Regel

fehlt ist das tiefergehende Forschungsinteresse, welches anhand der ausgewählten Fälle befriedigt werden soll. Die letzte der drei Gruppen, in die Schneider-Wilkes die bisherige Forschung zu Bürgerinitiativen einteilt, beinhaltet die empirischen Erhebungen zu der Thematik. Schneider-Wilkes beruft sich auf einen 1984 erschienen Sammelband zum Thema Bürgerinitiativen (Guggenberger/Kempf (Hrsg.) 1984), in dem die Zahl der in diese Gruppe gehörigen Veröffentlichungen mit 780 angegeben wird.

### **3.2 Was bedeutet Kampagnenfähigkeit?**

Der zweite Schwerpunktbegriff dieser Arbeit ist die „Kampagnenfähigkeit“. Er soll ausdrücken, durch welche organisatorischen, instrumentellen oder sonstigen Maßnahmen beziehungsweise Gegebenheiten die Bürgerinitiativen in der Lage sind eigene Kampagnen durchzuführen. Der Begriff Kampagne wird von Ulrike Röttger wie folgt definiert:

*„Kampagnen sind dramaturgisch angelegte, thematisch begrenzte, zeitlich befristete kommunikative Strategien zur Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit, die auf ein Set unterschiedlicher kommunikativer Instrumente und Techniken – werbliche und marketingspezifische Mittel und klassische PR-Maßnahmen – zurückgreifen. Ziele von Kampagnen sind: Aufmerksamkeit erzeugen, Vertrauen in die eigene Glaubwürdigkeit schaffen und Zustimmung zu den eigenen Intentionen und/oder Anschlusshandeln erzeugen“*  
(zit. nach Donges 2006: 123)

In Bezug auf die Bürgerinitiativen ist gerade das zuletzt genannte Anschlusshandeln von großer Bedeutung. Zwar kann es im Zweifelsfall reichen, wenn sich in der von der Kampagne angesprochenen Zielgruppe eine Zustimmung zu den eigenen Forderungen entwickelt, um die Akteure in den Entscheidungsgremien unter Druck zu setzen. Doch für den Fall, dass eine Bürgerinitiative ihre Ziele verbindlich über die formalen direktdemokratischen Prozesse erreichen möchte, so ist sie a) im Bürgerbegehren auf ausreichend Unterschriften und b) im Bürgerentscheid auf eine ausreichende Wahlbeteiligung samt mehrheitlicher Zustimmung angewiesen. Durch die jeweilige gesetzliche Ausgestaltung der Verfahren hinsichtlich Zustimmungs- und Beteiligungsregelungen werden die Ansprüche, die an eine Kampagne gestellt werden, somit stark beeinflusst. Das bedeutet, dass in einem Bundesland A, in dem für einen erfolgreichen Bürgerentscheid ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent vorgesehen ist, durch eine Kampagne theoretisch mehr Anschlusshandeln erzeugt werden muss als in einem Bundesland B, in dem ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent gilt. Dass es für Bürgerinitiativen also ein wesentlicher Baustein zum Erfolg ist, dass in ausreichendem Maße Beteiligung mobilisiert wird, ist eindeutig. Davon ausgehend, dass diese Mobilisierung über eine geeignete Kampagnenführung erreicht werden kann, eröffnet sich die grundlegende



Frage, inwiefern Bürgerinitiativen, als relativ spontane und zeitlich begrenzte Zusammenschlüsse von Akteuren, fähig sind eine solche Kampagne zu führen.

Der Kommunikationswissenschaftler Patrick Donges unterscheidet bei der Frage nach Kampagnenfähigkeit zwischen den Interessen, die in einer Kampagne vermittelt werden sollen und den Akteuren, die die Kampagne führen. Um zu beurteilen, welche Interessen sich eher in Form einer Kampagne vertreten lassen als andere, greift Donges zunächst auf Claus Offe zurück. Dieser differenziert Interessen nach dem Grad ihrer Organisationsfähigkeit und Konfliktfähigkeit. Als besonders Organisationsfähig stuft er jene Interessen ein, die sich „als Spezialbedürfnisse einer sozialen Gruppe interpretieren lassen“ (zit. nach Donges 2006: 126). Dabei ist wichtig, dass es sich um eine möglichst homogene soziale Gruppierung handelt, die somit auch über sehr ähnliche, wenn nicht gleiche, Interessenlagen verfügt. Darin sieht Offe die Grundlage für eine möglichst erfolgreiche Organisation zur Interessenartikulation. In der Frage des Grades der Konfliktfähigkeit geht Offe schon stark auf die Akteursebene ein. Für ihn sind gerade die Interessen konflikt- und damit auch durchsetzungsfähig, deren Vertreter über ein Druckmittel verfügen, welches sie einsetzen können. Als Beispiel wäre der Entzug von Arbeitskraft im Streikfall genannt. Donges fügt diesen Differenzierungen Offes nun den Grad der Kampagnenfähigkeit hinzu. Um kampagnenfähig zu sein müssen Interessen nach seiner Meinung drei Merkmale erfüllen: Über eine dramaturgische Anlage verfügen, thematisch und zeitlich begrenzt sein und den Selektionskriterien der Massenmedien entsprechen. Nach dieser Argumentation sollte es um die Kampagnenfähigkeit der Bürgerinitiativen in der Regel gut bestellt sein. Die nach Donges nötige Dramaturgie entsteht dadurch, dass es häufig den Zusammenschluss von Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und die gewählten Repräsentanten im Stadtrat und/oder die Verwaltung als Gegenspieler gibt. Auch eine thematische und zeitliche Begrenzung entspricht genau dem Naturell der Bürgerinitiativen. Durch ihre meist lokale Begrenztheit sind die Bürgerinitiativen darauf angewiesen, von den jeweiligen örtlichen Medien wahrgenommen zu werden. Davon ausgehend, dass sie in der Regel einen dramaturgischen Charakter aufweisen, dürfte auch dieser Anspruch zu erfüllen sein. Inwieweit diese Annahmen zutreffend sind, muss natürlich der weitere Verlauf der Arbeit hervorbringen.

Zunächst soll auf die Kriterien zur Kampagnenfähigkeit von Akteuren eingegangen werden. Donges nennt drei Typen von Akteuren, denen an einer erfolgreichen Vermittlung ihrer Interessen gelegen ist: Soziale Bewegungen, Verbände und Parteien. Er stellt fest, dass „die Fähigkeit erfolgreich Kampagnen zu führen, [...] nicht nur materielle Ressourcen [...], sondern auch eine bestimmte Form der Organisationsstruktur“

(Donges 2006: 127) voraussetzt. Den sozialen Bewegungen dient nach seiner Annahme „die Empathie ihrer Anhängerschaft als ihre zentrale Ressource“ (Ebd.: 127). Interessant ist, dass Donges von einer Art Wechselwirkung zwischen der Kampagne und der Anhängerschaft ausgeht. Zum einen, werde eine aktive Anhängerschaft benötigt, um eine Kampagne zu organisieren, zum anderen sieht Donges die Kampagne als zentrales Instrument einer Sozialen Bewegung um eine breite Anhängerschaft zu erzielen, diese zu mobilisieren und ein kollektives Zusammengehörigkeitsgefühl zu erzeugen (Ebd.: 127). Es ist möglich, dass auch Bürgerinitiativen durch diesen Effekt einer Kampagne profitieren. Allerdings ist die Hauptmotivation einer Kampagne von Bürgerinitiativen, die sich im direktdemokratischen Prozess von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid befinden, wohl in der Wahlstimmenmaximierung (vote-seeking) zu vermuten. Dabei sei erst einmal nebensächlich, ob es sich um tatsächliche Wahlstimmen im Bürgerentscheid, oder um Unterschriften im Bürgerbegehren handelt. Nun ist aber nicht davon auszugehen, dass eine Bürgerinitiative ausschließlich eine aktive und gut organisierte Anhängerschaft benötigt um erfolgreiche Kampagnen zu führen. Vielmehr gibt es mehrere Faktoren, die möglicherweise Einfluss auf die Kampagnenfähigkeit von Bürgerinitiativen haben. Um herauszustellen, um welche Einflüsse es sich dabei handeln könnte und daraus schließlich geeignete Thesen für die folgende Untersuchung ableiten zu können, sollen nun einige Analyseansätze vorgestellt werden.

### **3.3 Die Analyseansätze**

Die theoretischen Ansätze, die für diese Arbeit ausgewählt wurden, sind ursprünglich entwickelt worden, um das Zustandekommen, die Handlungsfähigkeit und andere Dynamiken im Zusammenhang mit sozialen Bewegungen zu erklären. Ob sie sich ebenfalls eignen um Mobilisierungs- und Kampagnenfähigkeit von Bürgerinitiativen zu untersuchen, hat Sabine Ursula Nover im Zuge ihrer Arbeit „Protest und Engagement“ hinterfragt. Sie kommt zu dem Schluss, „dass die [...] Analysekonzepte hilfreich auch bei der Untersuchung von Bis (Bürgerinitiativen, R.S.) eingesetzt werden können, die nicht Teil einer sozialen Bewegung sind. Ein neues Analysekonzept muss nicht entwickelt werden, es ist aber sinnvoll, je nach konkretem Fall den ‚Baukasten‘ dieser Instrumente anders zusammen zu stellen“ (Nover 2008: 278).

#### **3.3.1 Ressource Mobilization Theory (RMT)**

Der Ansatz der Ressourcen-Mobilisierung ist eng mit der ökonomischen Theorie des *rational choice* verbunden. Dabei besteht er aus zwei Grundannahmen über die Mobilisierungs- und Handlungsfähigkeit sozialer Bewegungen. Wie die *Rational Choice Theory* auch, spricht die RMT den handelnden Akteuren eine rationale Denk- und Ent-

scheidungsweise zu. Die Entscheidung, ob und wie sie eine soziale Bewegung unterstützen, treffen Individuen demnach stets durch das Abwiegen der erwartungsgemäß entstehenden eigenen Kosten gegen den zu erwartenden Nutzen. Wenn in dieser Kalkulation also der realistisch erwartete Nutzen die erwarteten Kosten an „Wert“ übersteigt, dann ist es für das Individuum eine logische Konsequenz die soziale Bewegung entsprechend zu unterstützen. Dabei ist ein entscheidender Punkt, dass dieser Ansatz nicht davon ausgeht, dass die generelle Sympathie mit den Zielen der Bewegung auch automatisch eine aktive Unterstützung dieser bedeutet. Neben der rationalen Entscheidungskraft der Individuen ist die zweite Grundannahme der RMT, dass „das Entstehen, die Entfaltung und der Erfolg einer Bewegung“ davon abhängt. „in welchem Maße es ihr gelingt, ‚Ressourcen‘ (materielle Güter, Finanzmittel, Besitz, Zeit, Bürokapazität, Fähigkeiten der beteiligten Personen etc.) zu mobilisieren und für die Erreichung der Bewegungsziele einzusetzen“ (Nullmeier/Raschke 1989: 262 (zit. nach Schneider-Wilkes 2001: 27-28)).

Mittels der RMT soll also erstens erklärt werden, wieso sich Individuen einer sozialen Bewegung anschließen und zweitens, was die Voraussetzungen sind, damit soziale Bewegungen erfolgreich und effektiv funktionieren können. Kritik an diesem Ansatz wird besonders dahingehend geäußert, dass er diejenigen Menschen nicht einbeziehe, die sich in sozialen Bewegungen aus ideellen Beweggründen und nicht als Folge rationaler Kalkulation engagieren. Außerdem wird häufig bemängelt, dass die RMT zwar aussagt, dass die sozialen Bewegungen dem Druck unterliegen, möglichst effizient Ressourcen zu generieren, aber keine Angabe darüber leistet, unter welchen Bedingungen dies geschieht. Aus diesem Grund muss die RMT um die Betrachtung des politischen Kontexts in dem soziale Bewegungen existieren erweitert werden. Um diesen erweiterten Blick auf die Umstände von sozialem Protest zu erhalten kann der Ansatz der „Political Opportunity Structure“ herangezogen werden.

### **3.3.2 Political Opportunity Structure (POS)**

Der nun vorgestellte Analyseansatz geht davon aus, dass Personen, die sich zu einem kollektiven Akteur zusammenschließen, in den Kontext einer facettenreichen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Umwelt geraten (McCarthy u.a. 1991: 46). Diese Umwelt, die in ihr vorzufindenden Strukturen und ihre Einflüsse haben nach Ansicht der POS-Vertreter einen maßgeblichen Einfluss auf soziale Bewegungen. Dabei scheint generell nicht gänzlich geklärt, in welchem Rahmen dieser Einfluss erkennbar wird. Während Schneider-Wilkes davon ausgeht, dass „relativ stabile, vorgegebene Strukturen“ (Schneider-Wilkes 2001: 29) über „Chancen der Bewegungen für Mobilisierung, Einfluß und Erfolg entscheiden“ (Ebd.: 29), schreibt Nover dem POS-Ansatz das

Merkmal zu, allein „das Auftreten und nicht den Erfolg von Protest“ (Nover 2008: 40) erklären zu können. Peter Eisinger, der als Begründer der *Theorie der Gelegenheitsstrukturen* (1973) gilt, welche wiederum die Basis für den beschriebenen Ansatz liefert, schrieb diesen Strukturen die Eigenschaft zu, „the chances of success of citizen political activity“ (zit. nach Opp 1996: 228) beeinflussen zu können. Es erscheint auch logisch, dass die gegebenen Umweltstrukturen sich nicht nur auf das Zustandekommen von sozialen Bewegungen generell, sondern eben auch auf deren Erfolg auswirken. Schließlich sind sie nicht nur vorhanden, wenn sich die Bewegungen bilden, sondern begleiten diese über die gesamte Zeit. Eisinger stellt fest, dass neben den Gelegenheitsstrukturen auch die verfügbaren Ressourcen ein wichtiger Faktor sind und er beschreibt die Entscheidung politisch zu handeln oder nicht zu handeln als „product [...] of a cost-benefit calculation“ (zit. nach Opp 1996: 229). Über diesen Gedankengang wäre eine Verbindung des POS-Ansatzes und der bereits vorgestellten RMT möglich. Karl-Dieter Opp stellt die Ressourcen den *externen* Gelegenheitsstrukturen als *interne* Faktoren gegenüber. Einigkeit herrscht darin, dass sich die Gelegenheitsstrukturen in zwei verschiedene Typen trennen lassen, wie es zuerst von Dieter Rucht durchgeführt wurde (Rucht 1998: 109 ff.). Dabei wird unterschieden zwischen historischen/geschlossenen und konjunkturellen/offenen Strukturen (Tab. 1). Ein wesentliches Kriterium ist die Veränderbarkeit. Die historischen Strukturen sind in der Regel so gefestigt, dass sie über lange Zeiträume stabil bleiben und gewissermaßen ein Handlungsfundament oder ein Grundgerüst bieten. Die konjunkturellen Strukturen jedoch können sich beispielsweise durch ein bestimmtes Ereignis verändern oder auch gezielt beeinflusst werden. Dadurch können sich die Bedingungen für die Organisation, die Mobilisierung und die Handlungsfähigkeit von Protestbewegungen verändern.

An dieser Stelle soll noch einmal angemerkt werden, dass die vorgestellten Analyseansätze ursprünglich für die Untersuchung von sozialen Bewegungen, den Bedingungen ihres Entstehens und ihrer Dynamiken entwickelt wurden. Wenn, wie im vorliegenden Fall, lokale Bürgerinitiativen betrachtet werden sollen, dann müssen einige Faktoren sicherlich dem Sachverhalt angepasst werden. Dazu aber später mehr.

Die beiden vorgestellten Betrachtungsansätze, die Ressourcenmobilisierungstheorie und das Konzept der Politischen Gelegenheitsstrukturen, eignen sich in erster Linie dazu, die strukturellen Bedingungen des Entstehens, der Handlungsfähigkeit und des Erfolgs von sozialen Bewegungen zu betrachten und zu verstehen.

historische/geschlossene Strukturen	konjunkturelle/offene Strukturen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sozialstruktur</li> <li>- Links-Rechts Orientierung der Regierung</li> <li>- Staatliche Interventionskapazität</li> <li>- Zentralisierungsgrad des Entscheidungssystems</li> <li>- Zugangsmöglichkeiten zum Entscheidungs- und Implementationsprozess</li> <li>- Politische Kultur</li> <li>- Struktur der Massenmedien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ökonomische Lage von Gruppen</li> <li>- Regierungszusammensetzung</li> <li>- Bündnismöglichkeiten mit Eliten, Parteien, etc.</li> <li>- Policy trends und shifts (politische Schwerpunkte)</li> <li>- Öffentliche Meinung</li> <li>- Aufmerksamkeit und Position der Massenmedien</li> <li>- Stärke der Gegenbewegung</li> </ul>

Tab. 1: Variablen von historischen und konjunkturellen Strukturen

Was aber ist mit den Bewegungen selbst? Sollte ihr Erfolg wirklich durch äußere Umstände bestimmt sein, oder können sie selbst auf gezielt auf eine Verbesserung ihrer Erfolgsaussichten hinwirken? Um dieser Frage in der vorliegenden Arbeit nachgehen zu können, soll das Framing-Konzept vorgestellt werden.

### 3.3.3 Framing

Kernaspekt dieses Konzeptes ist die Frage der „der sozialen Konstruktion von Problemen“ (Schaffhauser 1997). Es behandelt Strategien, die von sozialen Bewegungen angewandt werden um a) einen Sachverhalt als Problem zu interpretieren und b) diese Deutung zu verbreiten. Roman Schaffhauser bezeichnet Framing als „bewusste Strategien, mit denen Bewegungsakteure versuchen, sich selbst und ihre Thematik darzustellen, und damit für bestimmte Aktivitäten zu motivieren und diese gleichzeitig zu legitimieren“(Ebd.). David A. Snow u.a. entwarfen 1986 das Konzept vom kollektiven Aktionsframe (Collective Action Frame), der die Mobilisierungsarbeit von sozialen Bewegungen erklären soll. Dabei hat das Framing drei Aufgaben zu erfüllen (Tab. 2): Die Diagnose, die Prognose und die Motivation. Inhaltlich bauen die Aufgaben in dieser Reihenfolge aufeinander auf. Zunächst steht der Bestandteil des diagnostischen Framings, in dem ein Problem klar definiert und zudem auf genaue Ursachen zurückgeführt wird. Idealerweise wird in diesem Zusammenhang auch anderen (politischen) Akteuren die konkrete Schuld an dem entstandenen Problem zugewiesen. Durch das

prognostische Framing erläutert die Bewegung ihre Lösungswege um das Problem zu beseitigen. Durch eine glaubwürdige Problemdeutung (inklusive Ursachen- und Schuldzuweisung) und ein entsprechendes Angebot an Lösungsvorschlägen ist die Grundlage für das motivierende Framing, dem Kernstück der kollektiven Aktion, gelegt. Die Bereitschaft zur Teilnahme am Protest soll erhöht werden. Dazu muss den potentiellen Unterstützern dargelegt werden, wieso die Unterstützung der Bewegung lohnend ist (Shikano 2002: 40ff).

Im Framing-Konzept werden vier verschiedene Ausrichtungen des Framings (Frame-Alignment) unterschieden (Tab.3): Frame-bridging, Frame-amplifikation, Frame-extension und Frame-transformation. Im Grunde bilden sie den Werkzeugkasten, mit dem die eigenen Deutungsmuster auf potentielle Unterstützer übertragen werden können. Beim Frame-bridging handelt es sich – wie der Name andeutet – um einen Brückenschlag zwischen den eigenen und „ideologisch nahe beieinander liegenden aber strukturell unverbundenen“ Frames.

Funktionen von Frames	Inhalt
Diagnose	<ul style="list-style-type: none"> <li>- klare Benennung des Problems</li> <li>- dem Problem sollen Ursachen und schuldige Akteure zugewiesen werden</li> </ul>
Prognose	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prognostizieren, dass das Problem überwindbar ist</li> <li>- Aufzeigen von Möglichkeiten, wie das geschehen kann</li> </ul>
Motivation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Bereitschaft zur Teilnahme an Protest erhöhen</li> <li>- Zusammenhalt und kollektive Identität der bisherigen Mitglieder stärken</li> </ul>

Tab. 2: Die drei Funktionen von Framing und was sie beinhalten

Durch Frame-amplifikation wird das eigene Deutungsmuster gestärkt, indem der Bekämpfung des eigentlichen Problems ein Wert zugesprochen wird, der eine hohe gesellschaftliche und kulturelle Bedeutung hat. Zum Beispiel kann mit der Verfolgung der ursprünglichen Ziele das Streiten für Demokratie, Gleichbehandlung oder ähnlichem verknüpft werden. Das Frame-extension wird angewendet, wenn das diagnostizierte

Problem anzusprechende Individuen nicht direkt betrifft. Um möglichst große Unterstützung zu generieren, wird versucht, dass eigene Anliegen so zu interpretieren, dass es in das Alltagsleben möglichst vieler Menschen einfließt. Frame-transformation bezeichnet die Maßnahmen, die zu treffen sind, wenn die eigenen Deutungen nicht durch eine der anderen Methoden zu vermitteln sind. Das kann der Fall sein, wenn die „vermittelte Botschaft [...] gegenüber dem gewöhnlichen Leben, den vertrauten Ritualen und bestehenden interpretativen Rahmungen“ (Schaub 1997) des angesprochenen Umfelds widersprüchlich erscheint. Frame-transformation bedeutet in diesem Fall, dass die soziale Bewegung ihre eigenen Deutungsrahmen verändern muss um neue Werte zu schaffen und diese zu verbreiten (Ebd.).

<b>Frame-Alignment</b>	<b>Inhalt</b>
Frame-bridging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brückenschlag von Frames der Bewegung zu ähnlich gelagerten Frames bisher unorganisierter Individuen</li> <li>- Erfolgt meist durch gezielte Informationspolitik der Bewegung</li> </ul>
Frame-amplifikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Aufwertung“ des eigenen Deutungsrahmens durch Verknüpfung mit „höheren“ Werten.</li> <li>- Bewegung stilisiert sich zum Träger und Verfechter dieser Werte</li> </ul>
Frame-extension	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobilisieren von Unterstützung aus vom Ursprungsproblem nicht direkt betroffenem Umfeld</li> <li>- Eigene Themen werden mit frame-externen Bereichen verknüpft</li> </ul>
Frame-transformation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nicht vermittelbare Deutungsrahmen werden verändert und neue Werte entstehen und werden von der Bewegung verbreitet</li> </ul>

Tab. 3: Frame-Alignments und deren Inhalt

### **3.4 Die Hypothesenbildung**

Die ursprüngliche Fragestellung dieser Arbeit wird mit keinem der drei vorgestellten Ansätze alleine zu beantworten sein. Vielmehr bietet es sich an, durch die Anwendung aller drei Konzepte einen möglichst breiten Blick auf das Problemfeld zu bekommen. Dazu sollen entsprechende Hypothesen gebildet werden, zu denen die Analyseansätze die Grundlage bilden, um die zwei Kernfragen dieser Arbeit bearbeiten zu können:

*1. Welchen Bedingungen unterliegt die Kampagnenfähigkeit von Bürgerinitiativen?*

*2. Was sind die Bedingungen für eine erfolgreiche Kampagne?*

Dabei sollen zur Klärung der ersten Forschungsfrage sowohl die Ressource Mobilization Theory, als auch das Political Opportunity Structure Konzept die theoretische Grundlage bilden. Zur Beantwortung von Frage 2 wird das Framing-Konzept hinzugezogen. Durch diese Vorgehensweise ergeben sich für die erste Forschungsfrage folgende Hypothesen:

#### **Hypothese 1:**

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn sie die notwendigen Ressourcen mobilisieren kann.*

#### **Hypothese 2:**

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn die Kontextstrukturen es zulassen.*

Forschungsfrage Nummer 2 soll auf der Grundlage des Framing-Konzeptes bearbeitet werden. Hier ergibt sich die Hypothese:

#### **Hypothese 3:**

*Eine BI ist nur erfolgreich, wenn sie ihre Frames verbreiten kann.*

Um diese allgemein gehaltenen Hypothesen besser auf ihren Wahrheitsgehalt überprüfen zu können, sollen sie nun wiederum in mehrere spezielle Unter-Hypothesen „zerlegt“ werden

#### **3.4.1 Zu Hypothese 1**

Hypothese 1 basiert auf den Annahmen der RMT. Um hier überprüfbare Unter-Hypothesen aufstellen zu können, muss überlegt werden, welche Art von Ressourcen für



eine Bürgerinitiative von Bedeutung sein könnten. Orientierung bieten dabei die in der Theorie und Literatur genannten Ressourcen, die für soziale Bewegungen als wichtig erachtet werden. Für die vorliegende Arbeit ergibt sich so folgendes Ergebnis:

<b>Ressourcentyp</b>	<b>Hypothese (H)</b> <i>Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn...</i>
Politische Kompetenz	H 1a): ...sie mit der Funktionsweise des kommunalen politischen Systems vertraut ist H 1b): ...sie mit der Funktionsweise der kommunalen Verwaltung vertraut ist
Fachliche Kompetenz	H 1c): ...sie mit Inhalten und Themen des Problembereichs vertraut ist H 1d): ...sie mit rechtlichen Fragen des Problembereichs vertraut ist
Organisatorische Kompetenz	H 1e): ...sie über grundlegende Mittel der Arbeitsorganisation verfügt (Räumlichkeiten, Finanzen, Zeit, Mitstreiter)

Tab. 4: Hypothesen auf Grundlage der RMT

Es wird davon ausgegangen, dass die Bürgerinitiative über ausreichend Kompetenzen in politischen, fachlichen und organisatorischen Fragen verfügen muss. Im Bereich des Politischen sind Kenntnisse über das Funktionieren der kommunalen Politik und der Verwaltung gemeint. Die Bürgerinitiative ist nach dieser Annahme nur kampagnenfähig, wenn sie mit Funktion und Zusammensetzung der wichtigsten Gremien und Ämter vertraut ist. Fachliche Kompetenz als Ressource meint, dass die Bürgerinitiative über das Themenfeld, in dem ihr Anliegen verortet ist, umfassend informiert ist. Der dritte Ressourcenbereich umfasst die organisatorische Ausstattung der Bürgerinitiative. Als Hauptmerkmale wurden hier das Verfügen über eigene Räumlichkeiten, ausreichende Finanzmittel und Zeit, sowie die Mobilisierung von aktiven Mitstreitern gewählt. Gerade dieser Bereich wäre in weiteren Untersuchungen eventuell zu erweitern und zu konkretisieren.

### 3.4.2 Zu Hypothese 2

Hypothese 2 basiert auf den Annahmen des POS-Konzeptes. Auf der theoretischen Annahme basierend, dass externe Faktoren, die Kontextstrukturen, entscheidend für die Kampagnenfähigkeit einer Bürgerinitiative sind, ergeben sich folgende Hypothesen:

<b>Kontextstrukturen</b>	<b>Hypothese(H)</b> <i>Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn...</i>
Zugangsmöglichkeiten	H 2a) ...es der rechtliche Rahmen zulässt
Bündnismöglichkeiten	H 2b) ... es entsprechende Bündnispartner gibt (Parteien, Organisationen, Fachleute, Eliten)
Mediensystem	H 2c) ... sie die Aufmerksamkeit der Medien erhält H 2d) ... die Resonanz der Medien positiv ist
Gegenbewegung	H 2e) ... die Stärke der Gegner es begünstigt

Tab. 5: Hypothesen auf Grundlage des POS-Ansatzes

Die Schwierigkeit der Hypothesenbildung auf Grundlage des POS-Konzeptes lag darin, dass der Ansatz von Bedingungen ausgeht, auf die soziale Bewegungen - und nicht konkret Bürgerinitiativen - treffen könnten. Dabei ist er jedoch auf solche Bewegungen ausgerichtet, die sich nicht in einem lokal fest abgrenzbaren Rahmen bewegen. Daher sind die in der Theorie angedachten Kontextstrukturen nicht eins zu eins auf die vorliegende Arbeit übertragbar. Die Hypothesen beruhen auf literaturgestützte Vermutungen des Autors darüber, welche Kontextstrukturen für Bürgerinitiativen von Bedeutung sein könnten. Natürlich gibt es noch weitere Faktoren, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen könnten, zum Beispiel die Gemeindegröße und die damit verbundenen rechtlichen Ausgangs- und Erfolgsvoraussetzungen. Jedoch soll es mit Blick auf den Umfang der Arbeit bei den oben erwähnten Hypothesen belassen werden.

### 3.4.3 Zu Hypothese 3

Die dritte Hypothese trifft auf der Basis des Framing-Konzeptes eine Aussage über die Erfolgsbedingungen von Bürgerinitiativen. Wie im vorangegangenen Kapitel bereits erwähnt, bezeichnet Framing „bewusste Strategien, mit denen Bewegungsakteure versuchen, sich selbst und ihre Thematik darzustellen, und damit für bestimmte Aktivitäten zu motivieren und diese gleichzeitig zu legitimieren“ (Schaffhauser 1997). Der größte Erfolg einer Bürgerinitiative liegt im vorliegenden Fall in einem gewonnenen Bürgerentscheid. Diesem geht quasi als erste Etappe ein erfolgreiches Bürgerbegehren voraus. In beiden Fällen muss von der Bürgerinitiative eine ausreichend große Zahl an Menschen mobilisiert werden – sei es um mit ihrer Unterschrift das Begehren zu unterstützen oder beim Entscheid für das Anliegen der Initiative zu votieren. Eine gesteigerte Form der Mobilisierung ist es dabei natürlich, Personen zur aktiven Mitarbeit in der Initiative zu bewegen.

Das Framing-Konzept sagt aus, dass Bewegungen, um Erfolg zu haben, ihre Sichtweisen von bestimmten Sachverhalten und der damit verbundenen Interpretation von Problem und Lösung verbreiten müssen. Für die vorliegende Arbeit und die Frage nach den Erfolgsbedingungen von Bürgerinitiativen ergeben sich folgende Hypothesen:

<b>Frame- Alignment</b>	<b>Hypothese (H)</b>
	<i>Eine BI ist nur erfolgreich, wenn...</i>
Frame-bridging	H 3a) ...sie Unterstützung aus dem Betroffenenenumfeld mobilisiert
Frame-amplifikation	H 3b) ...sie ihre eigentlichen Ziele mit höheren Werten verknüpft
Frame-extension	H 3c) ...sie Unterstützung außerhalb des Betroffenenenumfelds mobilisiert

Tab. 6: Hypothesen auf Grundlage des Framing-Konzeptes

Die drei Hypothesen zur zweiten Forschungsfrage entstammen inhaltlich den ersten drei Möglichkeiten, nach denen Framing ausgerichtet sein kann. Auf die vierte Möglichkeit, die Frame-transformation, wurde verzichtet, da angenommen werden kann, dass sie für lokale Bürgerinitiativen, deren „Lebenszeiten“ in der Regel sehr begrenzt sind, nicht von Bedeutung sein wird. Das besondere Problem bei der Überprüfung dieser Hypothesen wird wahrscheinlich sein, dass es relativ kompliziert ist sie zu operati-

onalisieren. Eine Möglichkeit besteht darin, an die in der Literatur genannten Methoden anzuknüpfen, mit denen die verschiedenen Ausrichtungen des Framing erreicht werden können.

#### **4. Die Methodik**

Als Basis für die Überprüfung der genannten Hypothesen sollen zwei verschiedene Arten von Daten dienen. Die **natürlichen Daten**, als Material, welches vorhanden ist, ohne dass es in Zusammenhang mit dieser Arbeit steht. Dazu können Zeitungsartikel und Berichte genauso zählen wie Internetauftritte oder Werbemittel der Bürgerinitiativen. Dabei ist interessant, anhand dieser Daten zu beurteilen, ob eine Strategie von Bürgerinitiativen zu erkennen ist, mit der sie eine Mobilisierung von Unterstützung bezwecken möchten (Stichwort: Framing / Hypothese 3). Zeitungsartikel oder andere Medienbeiträge können interessant sein um die Außenwirkung der Initiativen und ihre Akzeptanz in ihrem Umfeld einschätzen zu können. Die **nicht-natürlichen Daten** ergeben sich aus Maßnahmen, die im Zuge dieser Arbeit durchgeführt wurden. Dazu zählen in diesem Fall in erster Linie solche Daten, die aus der Befragung von Bürgerinitiativen entstehen. Als Experten werden dabei Leute hinzugezogen, die einen direkten Bezug zu der Arbeit von Bürgerinitiativen haben und einen solchen Prozess von Organisation und Durchführung, wie er in dieser Arbeit im Mittelpunkt steht, selbst durchlaufen haben. Kurzum: Es sollen Menschen gefunden und befragt werden, die mindestens in einem Fall zum „Kern“ einer Bürgerinitiative gezählt haben oder noch immer zählen. Diese subjektiven Erfahrungsberichte aus „dem Herzen“ des im Fokus der Forschung stehenden Gegenstandes, sollen nach Möglichkeit durch die natürlichen Daten ergänzt und geprüft werden. Die Befragungsergebnisse bilden jedoch die Grundlage dieser Arbeit. Aus diesem Grund werden fast auch nur natürliche Daten hinzugezogen, die in Verbindung mit den, sich für die Befragungen ergebenden, Fallbeispielen stehen.

##### **4.1 Die Fallauswahl**

Diese Auswahl von Fällen unterlag im Wesentlichen vier Kriterien. Kriterium Nummer Eins war, dass nur Fälle aus dem Bundesland Nordrhein-Westfalen für diese Arbeit herangezogen werden sollen. Die Begründung hierfür liegt darin, dass zu vermuten ist, dass die länderspezifischen gesetzlichen Rahmenregelungen für direktdemokratische Prozesse einen merklichen Einfluss auf die Arbeit und Erfolgsaussichten der Bürgerinitiativen haben. Fälle, die in verschiedenen Regelungskontexten stattgefunden haben, wären weniger gut miteinander vergleichbar. Das nächste Kriterium war, dass hinter der Bürgerinitiative de facto nicht eine Partei steckt. Es gibt vereinzelte Fälle, in denen

als Träger von Bürgerbegehren Parteien auftreten. Dem ersten Eindruck nach, sind dies zwar selten die „etablierten“ Parteien, sondern häufig lokale Wählergemeinschaften oder Parteien. In der Regel sind diese jedoch schon länger aktiv und auch in städtischen Gremien und Organen vertreten. Daher ist davon auszugehen, dass sie bereits über eine entsprechende, verfestigte Organisationsstruktur verfügen. Das Anliegen dieser Arbeit ist es aber, die Organisation von relativ spontanen Zusammenschlüssen zu betrachten. Damit sind die Fälle, in denen ersichtlich ist, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid von lokalen Parteigruppen als Instrument für ihre Interessendurchsetzung genutzt werden, für diese Arbeit ungeeignet. Das dritte Kriterium war der *relative Erfolg* der Bürgerinitiative: Um die Faktoren für die Kampagnenfähigkeit von Bürgerinitiativen und für eine - daraus resultierende - erfolgreiche Kampagnenarbeit herauszuarbeiten, müssen entsprechende Beispiele von erfolgreichen Bürgerinitiativen betrachtet werden. Dabei stellt sich die Frage, nach welchen Maßstäben sich beurteilen lässt, wann eine Initiative als erfolgreich gelten kann. Eine Möglichkeit wäre, als Voraussetzung dafür, dass der Erfolg einer Initiative anerkannt wird, festzulegen, dass sie den gesamten Prozess über das Bürgerbegehren bis hin zu einem gewonnenen Bürgerentscheid durchlaufen hat. Allerdings würde das den Kreis der möglichen Fallbeispiele enorm einschränken. In NRW ist es nach wie vor die absolute Ausnahme, dass die Arbeit einer Initiative tatsächlich diesen Weg nimmt und erfolgreich im Bürgerentscheid ist. Für das Jahr 2011 gibt es gerade mal ein Beispiel, in dem dies der Fall war. Auf der Homepage des nordrhein-westfälischen Landesverbands des Vereins *Mehr Demokratie e.V.* sind für das Jahr 2011 insgesamt 43 Versuche von direktdemokratischer Teilhabe in Kommunen NRWs verzeichnet. Nur der Fall ‚Olpe‘ (Fallbeispiel 1) endete mit einem – aus Sicht der Initiative – erfolgreichen Bürgerentscheid (Mehr Demokratie NRW: Bilanz 2011)<sup>4</sup>. Aus dieser Situation heraus ist es notwendig die Messlatte für den Erfolg etwas niedriger anzusetzen. Als relativ erfolgreiche Bürgerinitiative sollen deshalb auch Fälle gelten, die

- im Bürgerentscheid die Mehrheit der abgegeben Stimmen erhalten haben, jedoch am Beteiligungsquorum scheiterten,
- im Bürgerbegehren die notwendige Anzahl an Unterschriften gesammelt haben, jedoch mit diesem Begehren an rechtlichen Hürden gescheitert sind.

---

<sup>4</sup> In der Bilanz für 2011 ist mittlerweile auch der Fall „Für den Erhalt der Hauptschule Bruchstraße“ aus Mülheim als „im Bürgerentscheid erfolgreich“ markiert. Dieser Bürgerentscheid fand jedoch erst am 22. April 2012 statt. Somit galten hier schon die Ende 2011 im Landtag beschlossenen neuen Regelungen. Mit einer Zustimmungsquote von 63,1 Prozent bei einer Beteiligung von 20,6 Prozent wäre das Bürgerbegehren nach Maßstäben von 2011 im Bürgerentscheid gescheitert.

Als zusätzlicher Indikator für eine relativ erfolgreiche Kampagnenarbeit soll gewertet werden, wenn das Ziel der Bürgerinitiative erreicht wurde, obwohl sie zu einem der beiden oben genannten Fälle gehört. Die Begründung hierfür ist, dass diese Situation in der Regel impliziert, dass ‚die Politik‘ – in Form von Ratsvertretern und/oder Stadtverwaltung – einlenkt und auf die Initiative zugeht. Es ist zumindest zu vermuten, dass dieses Einlenken auch durch die Arbeit der Initiative bewirkt wurde.

Das vierte Kriterium war der Zeitraum, in dem die gewählten Fälle liegen sollen. Hier wurden die Jahre 2010 und 2011 gewählt und das aus verschiedenen Gründen. Der erste Grund ist der Wunsch nach größtmöglicher Aktualität der Fallbeispiele. Zweitens ist durch die Auswahl aus den Jahren 2010 und 2011 gewährleistet, dass alle Fälle auf Basis derselben rechtlichen Regelungen stattgefunden haben. Der dritte Grund ist eher praktischer Natur: Da die Kontaktaufnahme mit den Partnern zur Befragung über die Kontaktdaten laufen soll, die von diesen beim Verein *Mehr Demokratie e.V.* hinterlegt wurden, ist die Wahrscheinlichkeit jemanden über diese Kontakte zu erreichen wohl umso größer, je kürzer die Fälle zurückliegen.

Auch wenn durch diese letztgenannte Maßnahme die Chancen erhöht wurden, dass die entsprechenden Personen die Bitte um ihre Bereitschaft für eine Befragung auch erhalten, so ist letztlich nicht beeinflussbar, ob sie dieser Bitte tatsächlich nachkommen. Um im Vorfeld die Option auf ein möglichst breites Feld an Fallbeispielen zu bewahren, wurden beispielsweise auch Bürgerinitiativen angeschrieben, die nicht erfolgreich waren. Das bedeutet, ausgehend von den oben festgelegten Kriterien, dass sie im Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid scheiterten, weil sie zu wenige Unterschriften beziehungsweise nicht die Mehrheit der Stimmen sammeln konnten. Es wäre bloße Spekulation, nun Vermutungen anzustellen, woran es liegen könnte, doch von den erfolglosen Bürgerinitiativen gab es so gut wie gar keine Resonanz auf die Anfragen. Der ursprüngliche Wunsch, in dieser Arbeit auch erfolgreiche und nicht erfolgreiche Initiativen zu vergleichen um eventuell markante Unterschiede, die sich auf die Erfolgsaussichten auswirken könnten, zu identifizieren, war somit relativ schnell vom Tisch.

#### **4.1.1 Die Kontaktaufnahme**

Wie schon erwähnt, erfolgte die Kontaktaufnahme mit den Initiativen über die Daten, die beim Verein *Mehr Demokratie e.V.* bekannt waren. Dabei gibt es im Grunde zwei Möglichkeiten. Entweder es liegt eine direkte Anschrift oder Mailadresse einer Person vor, die von der Bürgerinitiative als Ansprechpartner vorgesehen wurde, oder es gibt eine Adresse zu einer Homepage der Bürgerinitiative. Über diese sind in der Regel eine Mailadresse oder eine Postanschrift für die Kontaktaufnahme zu erfahren. Auf

dieser Grundlage wurden die Initiativen angeschrieben, die unter die oben genannten Kriterien fielen. Um die Aussicht, dass tatsächlich jemand das Anschreiben erhält, zu vergrößern, wurde – sofern möglich – jeweils per E-Mail, als auch per Postschreiben Kontakt aufgenommen. In einem ersten Anschreiben wurden dabei um die Bereitschaft gebeten, an einer Befragung teilzunehmen, wobei auch Thema und Zweck ausführlich geschildert wurden. Das Anschreiben wurde mit den Adress- und Kontaktdaten des Autors, sowie der Bitte um Rückmeldung versehen. Zehn Tage nach dem ersten Anschreiben wurden an alle Kontaktadressen, von denen es bis dato keine Rückmeldung gab, noch einmal „Erinnerungsschreiben“ verschickt.

Ernüchternd ist, dass zunächst nur vier Personen aus vier verschiedenen Bürgerinitiativen bereit waren, an einer telefonischen Befragung für diese Arbeit teilzunehmen. Gleichzeitig waren dies auch die einzigen vier Rückmeldungen überhaupt. Aus diesem Grund ist schwer zu beurteilen, inwiefern das Ausbleiben einer Rückmeldung als – wie auch immer begründete - Absage an das Anliegen zu werten ist, oder schlicht auf veraltete und falsche Kontaktdaten zurückzuführen ist. Um trotz dieser mageren Quote eine halbwegs zufriedenstellende Datenbasis zu erhalten, wurde ein dritter Versuch gestartet, bei dem den Initiativen, die sich bisher nicht gemeldet hatten und von denen eine Postanschrift vorliegt, ein Fragebogen zugeschickt wurde. Beigelegt war erneut ein Anschreiben, welches über Thema und Zweck der Befragung aufklären sollte. Außerdem wurde ein frankierter und adressierter Briefumschlag für das Rücksenden des Fragebogens hinzugefügt. Tatsächlich hatte diese Maßnahme noch einmal Erfolg, da immerhin sechs Fragebögen ausgefüllt und zurückgeschickt wurden.

## **4.2 Das weitere Vorgehen**

Die Befragung erfolgte letztlich also mittels zweier Verfahren. Zum einen wurden Telefoninterviews durchgeführt, zum anderen Fragebögen verschickt. Wie in beiden Fällen vorgegangen wurde, soll im Folgenden kurz erläutert werden.

### **4.2.1 Die Telefoninterviews**

Die mündliche Befragung der Personen, die sich dazu bereit erklärt haben, erfolgte über das Telefon. Mithilfe einer Computersoftware wurden die Gespräche – mit der Erlaubnis der Befragten – aufgezeichnet. So konnten sie später transkribiert und für die Analyse genutzt werden. Die Gespräche wurden in Form von Leitfaden-Interviews beziehungsweise Problemzentrierten Interviews (Kurz u.a.: 2007) geführt und umfassten zwischen 30 und 60 Minuten. Es ist wichtig, dass den Interviewpartnern die nötige Zeit gegeben wurde, um frei über ihre Eindrücke, Erlebnisse und Meinungen sprechen zu

können. Der Aufbau des Leitfadens orientierte sich an den aufgestellten Hypothesen. Allerdings diente er mehr dem Interviewenden dazu, dass während des Gesprächs kein Aspekt vergessen wurde. Der Gesprächspartner sollte im Prinzip nicht merken, dass es überhaupt einen Leitfaden gibt. Aus diesem Grund wurde dieser nicht strikt auf das Gespräch angewendet, sondern so variiert, dass Zwischenfragen und Anmerkungen des Interviewenden möglichst zum vorher Erzählten passten und trotzdem in der Gesamtheit des Gesprächs alle wichtigen Fragen beantwortet wurden.

Der ‚Entwickler‘ des Problemzentrierten Interviews, Andreas Witzel, rät dazu, vor dem eigentlichen Gespräch einen Kurzfragebogen zur „Ermittlung von Sozialdaten (Alter, Beruf der Eltern usw.)“ (Witzel 2000) zur Entlastung des folgenden Gesprächs und zum generellen Gesprächseinstieg beantworten zu lassen. Von diesem Instrumentarium wurde abgesehen, denn die biografischen Daten der Befragten interessierten im Kontext der Arbeit nicht. Sinnvoll wäre ein Kurzfragebogen gewesen, um im Vorfeld Informationen und Eckdaten über die Bürgerinitiative zu sammeln. Hierfür konnte jedoch wieder die Datensammlung von *Mehr Demokratie e.V.* genutzt werden, in der zu jeder Initiative ein Text mit Hintergrundinformationen verfasst ist. Zum Gesprächseinstieg eignete sich diese Datensammlung sehr: Dem Interviewpartner wurden die notierten Eckdaten genannt mit der Bitte, sie gegebenenfalls zu korrigieren. Über diesen Weg wurde in allen Fällen gut in das Gespräch gefunden. Eine weitere Rolle bei der Gesprächsführung spielten die natürlichen Daten.

Die transkribierten Interviews (im Anhang) sollen im Rahmen der Analyse dann auf Aussagen über die auf Theoriebasis aufgestellten Hypothesen untersucht werden. Als Ergänzung werden im Anschluss die Fragebögen ausgewertet und ebenfalls auf ihre Aussagekraft bezüglich der Hypothesen getestet.

#### **4.2.2 Der Fragebogen**

Die Ursache dafür, dass eine Befragung mittels Fragebogen im Rahmen dieser Arbeit durchgeführt wurde, liegt in der mangelnden Bereitschaft für Telefoninterviews. Durch den Rücklauf von fünf ausgefüllten Fragebögen wurde immerhin eine Datenbasis von insgesamt neun Bürgerinitiativen geschaffen.

Die Ausgestaltung des Fragebogens (im Anhang) orientiert sich stark an dem Leitfaden für die Interviews. Es wurde darauf geachtet, dass zu jeder Hypothese Fragen vorhanden sind, deren Beantwortung Rückschlüsse über die vermuteten Zusammenhänge zulassen. Das führt, auf Grundlage der ausführlicheren Erkenntnisse aus den Interviews, dazu, dass verglichen werden kann, ob es in den Fällen, die per Fragebogen befragt wurden, ähnliche Merkmale gibt.



Der Fragebogen besteht aus geschlossenen und offenen Fragen. Durch die geschlossenen Fragen wird die Möglichkeit zu antworten eingeschränkt, während die offenen Fragen den Befragten die Möglichkeit geben, sich umfassender zu bestimmten Sachverhalten zu äußern. Als eine Art Mittelweg sind einige geschlossene Fragen durch offene Fragen ergänzt. Das ist sinnvoll, da einige mögliche Antworten auf geschlossene Fragen eine nähere Erläuterung interessant machen.

In der Auswertung sollen die Fragebögen als Ergänzung zu den Erkenntnissen aus den Telefoninterviews genutzt werden. Ergeben sich in diesen Fällen Gemeinsamkeiten oder Besonderheiten, so können diese anhand der Fragebogen-Ergebnisse noch einmal überprüft werden.

#### **4.3 Die natürlichen Daten**

Die natürlichen Daten erfüllen in dieser Arbeit zwei Funktionen. Zum einen dienen sie – zusätzlich zu den erwähnten Angaben von *Mehr Demokratie e.V.* - der Vorbereitung auf die Befragungen. Anhand des Materials – sofern welches verfügbar war – konnten die jeweiligen Vorgänge in den Fallbeispielen schon recht gut rekonstruiert werden. Das erleichterte die Situation in den Telefoninterviews sehr, da der Interviewer selbst wusste, worum sich das Gespräch dreht und so auch dem Interviewten das Gefühl geben konnte, dass dieser nicht mit einem völligen Laien redet. Das ermutigt den Erzählenden im Zweifelsfall dazu, detaillierter auf die Materie einzugehen. Zum anderen lassen sich anhand der natürlichen Daten weitere Schlüsse auf die Strategie, das Vorgehen und das Umfeld der Bürgerinitiativen ziehen. Diese sollen wieder ergänzend zu den einzelnen Fällen hinzugezogen werden. Deswegen sollen auch schwerpunktmäßig die natürlichen Daten einbezogen werden, die in Zusammenhang mit den Fällen stehen, zu denen es ausführlichere Erkenntnisse gibt (Telefoninterviews).

### **5. Die Fallbeispiele**

#### **5.1. Fallbeispiel 1: Bürgerinitiative für einen Bestattungswald in Olpe**

##### **5.1.1 Hintergrund und Kontext**

Das erste Telefoninterview zu dieser Arbeit wurde mit Herrn K. von der Bürgerinitiative aus Olpe geführt, die sich dort für die Errichtung eines Bestattungswaldes eingesetzt hat. Die Initiative war letztlich im Bürgerentscheid erfolgreich.

Am 30. Juni 2010 hat der Rat der Stadt Olpe mit den Stimmen von CDU und FDP gegen einen Antrag der SPD votiert, in Olpe einen Bestattungswald einzurichten. Kurz darauf wurde ein Vorschlag der Verwaltung beschlossen, der vorsah, in Zukunft keine Flächen für einen solchen Bestattungswald anzubieten. Nach Angaben der Bürgeriniti-

ative und von Herrn K. hatten viele Bürgerinnen und Bürger in Olpe den Wunsch nach einer alternativen Form der Bestattung geäußert. Zudem würde die Baumbestattung, wie sie in einem solchen Bestattungswald praktiziert werden sollte, kaum einen Unterschied zu einer herkömmlichen Urnenbeisetzung ausmachen. Die ablehnenden Fraktion von CDU und FDP sowie der Bürgermeister der Stadt Olpe argumentierten mit den erwarteten Kosten gegen diese Idee. Auf Grund der fehlenden Bereitschaft von Investoren, sich an dem Projekt zu beteiligen, müsse die Stadt Olpe die entstehenden Kosten zum Großteil selbst tragen.

In diesem Zusammenhang gründete sich die Bürgerinitiative „Interessengemeinschaft Bestattungswald Olpe“. Sie begann am 28. August mit der Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren. Einen Monat später, am 29. September, wurden 2.786 Unterschriften an den Stadtrat übergeben. Dieser lehnte das Bürgerbegehren mit den Stimmen von CDU und FDP ab. Durch diese Entscheidung folgte ein Bürgerentscheid, bei dem die Olper Bürgerinnen und Bürger vom 6. Bis 30. Januar per Briefwahl abstimmen konnten. Dieser Bürgerentscheid fiel mit 78 Prozent Zustimmung (4.887 Ja-Stimmen) für die Bürgerinitiative und für den Bestattungswald aus. Bei einer Beteiligung von 31,2 Prozent, lag die Zustimmungquote somit bei circa 25 Prozent und somit über dem damals notwendigen Quorum von 20 Prozent.<sup>5</sup>

Der Interviewpartner Herr K. war einer der Sprecher der Bürgerinitiative. Er hat den gesamten Prozess von Anfang an aktiv miterlebt.

### **5.1.2 Auswertung des Gesprächs**

Im Folgenden sollen die in Kapitel 3.4 erarbeiteten Hypothesen auf Grundlage des Gesprächs mit Herrn K. überprüft werden.

#### **Hypothese 1:**

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn sie die notwendigen Ressourcen mobilisieren kann.*

Zur Erinnerung: Diese Hypothese beruht auf der vorgestellten Ressource Mobilization Theory (RMT). Diese sagt aus, dass die Grundlage für das Zustandekommen und den Erfolg von Bewegungen ist, dass sie die notwendigen Ressourcen mobilisieren können. Als notwendige Ressourcen wurden im Zusammenhang mit Bürgerinitiativen die Politische Kompetenz, die fachliche Kompetenz und die Organisatorische Kompetenz festgelegt.

---

<sup>5</sup> Vgl. <http://nrw.mehr-demokratie.de/olpe.html> und <http://www.bestattungswald-olpe.de>

Im Fall Olpe scheint die politische Kompetenz durchaus vorhanden gewesen zu sein. Der Befragte, Herr K., ist selbst langjähriges aktives SPD-Mitglied und sogar der Ehrenvorsitzende der Partei in Olpe. Er gibt an, dass „in der Gruppe eine Mehrheit überhaupt keine kommunalpolitischen Erfahrungen hatte“ (Z. 73-74) und dass er auch im gewählten Sprecherteam der einzige Vertreter mit entsprechenden Vorkenntnissen gewesen sei. Jedoch erwähnt er auch, dass sich „die Unabhängige Christliche Wählergemeinschaft oder auch die Grünen“ (Z. 85-86) in der Initiative engagiert und eingebracht haben. Da beide mit Fraktionen im Olper Stadtrat vertreten sind, werden sie ein entsprechendes Know-How über die Funktionsweise der kommunalen Politik vermittelt haben.

Im Laufe der Recherche zu dieser Arbeit tauchte häufig der Hinweis auf, dass Bürgerinitiativen besonders häufig über die Vorgaben der Verwaltungen stolpern. So kritisiert beispielsweise der Verein *Mehr Demokratie e.V.*, dass Bürgerbegehren „viele überflüssige Hürden“<sup>6</sup> überwinden müssten. Daher ist die Frage besonders interessant, ob und wie sich Bürgerinitiativen auf dieses Problem einstellen. Im Fall Olpe scheint die Verwaltung gleichzeitig auch die Lösung für dieses Problem gewesen zu sein. Herr K. antwortet auf die Frage, ob man sich im Sinne einer regelkonformen Ausführung Hilfe geholt habe:

*„Ja wir haben das auf eigene Faust gemacht, wobei wir eigentlich recht frühzeitig diesen Bürgerantrag gestellt haben und haben der Verwaltung...dem Bürgermeister die Bitte ausgesprochen, er möchte das beim Städte- und Gemeindebund prüfen lassen. Und dann kam das zurück und man musste noch zwei Punkte ändern, zu denen der Städte- und Gemeindebund gesagt hat, dass das so nicht durchkommt. Und daraufhin haben wir es geändert und haben dann einen Antrag gestellt, der rein rechtlich überhaupt keine Mängel mehr hatte.“ (Z. 256-262)*

Die Bürgerinitiative hat also nicht den Fehler gemacht und sich auf die eigenen Fähigkeiten verlassen. Der eigene Entwurf des Bürgerbegehrens war ja offensichtlich auch fehlerhaft und mit dem Risiko der Unzulässigkeit behaftet. In diesem Fall hat es sich offensichtlich ausgezahlt, auf externe Unterstützung zu setzen um die nötige Kompetenz im Umgang mit den (formalen) Anforderungen an ein Bürgerbegehren zu gewährleisten.

Bei der Frage nach der fachlichen Kompetenz steht im Mittelpunkt, ob die Bürgerinitiative mit dem thematischen Feld vertraut ist, in welchem sie sich bewegt. Auch hier ist wohl Herrn K. selbst eine tragende Rolle zuzusprechen. Wieder wird Nutzen aus der Parteimitgliedschaft gezogen: „Wir hatten im ‚Olper Durchblick‘, das ist die Zeitung von der SPD, dieses Thema auch schon einmal reingebracht“ (Z. 38-39). Herr K. hat sich

---

<sup>6</sup> Vgl.: <http://nrw.mehr-demokratie.de/faire-buergerentscheide.html>

also schon vor seiner Zeit mit der Thematik ‚Bestattungswald‘ auseinandergesetzt. Ob das für die anderen Mitglieder der Initiative auch galt, ist aus dem Gespräch nicht genau zu interpretieren. Zum einen sei hier aber wieder auf die Beteiligung der zwei Parteien verwiesen, von denen auch hier anzunehmen ist, dass sie sich fachlich einbringen konnten. Zum anderen gibt Herr K. an, dass das Thema auch im Vorfeld in der Öffentlichkeit „recht groß gewesen“ (Z. 36) sei. Das könnte dafür sprechen, dass sich spätere Mitglieder der Initiative eher intensiv damit auseinandergesetzt haben. Letztlich ist das aber nur Spekulation.

Nun zur organisatorischen Kompetenz. Hier stellt sich das Bild differenziert dar. Die Bürgerinitiative hat sich im finanziellen Bereich an ihrem Limit bewegt: „*Unsere Mittel waren ja auch begrenzt, somit hatten wir nicht viel mehr Möglichkeiten*“ (Z. 181-182). Dabei konnte sie aber immerhin auf Spenden zurückgreifen, die auf einem extra eingerichteten Konto eingingen. Die Mobilisierung von Unterstützung scheint generell eine große Stärke gewesen zu sein:

*„Also als der Infotisch am Marktplatz war, kamen schon Leute, die gefragt haben, was sie tun können. Und da haben wir gesagt: „Sie können Flyer verteilen und nach Unterschriften fragen oder von Haus zu Haus gehen.“ Und da waren schon einige dabei, die gesagt haben, sie investieren jetzt mal eine Stunde und reden mit den Leuten und gehen mal von Haus zu Haus.“* (Z. 196-200)

Auch wenn sich diese spontane Unterstützung in der Regel nicht zu einer dauerhaften machen ließ (Z. 208-209), so geht sie doch deutlich über das Minimum – das Leisten einer Unterschrift – hinaus und ist sicherlich auch mit Blick auf die Faktoren Arbeits- und Zeitaufwand eine Entlastung für die Bürgerinitiative gewesen.

## **Hypothese 2**

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn die Kontextstrukturen es zulassen*

Diese Hypothese beruht auf dem Konzept der Political Opportunity Structure. Hierbei wird davon ausgegangen, dass Organisation und Erfolg sozialer Bewegungen hauptsächlich durch die Kontextstrukturen ihrer Umwelt beeinflusst werden. In dieser Arbeit wurden dafür Kontextstrukturen ausgewählt, die vermutlich einen Einfluss auf die Arbeit von Bürgerinitiativen haben: Der rechtliche Rahmen, die Möglichkeit der Bündnispartner, die Medien und die Gegenbewegung.

Dass die Bürgerinitiative in Olpe Bündnispartner hatte ist schon in den Ausführungen zu Hypothese 1 deutlich geworden. Dabei handelte es sich hauptsächlich um Parteien, die auch mit Fraktionen im Stadtrat vertreten sind. Dabei ist es wenig verwunderlich, dass es sich hierbei um die Opposition im Rat handelt und nicht um die Regierungs-

fraktionen (hier: CDU und FDP), die in der Regel die Gegner der Bürgerinitiative darstellen. Der rechtliche Rahmen, dem die Bürgerinitiativen bei ihrer Arbeit unterliegen ist natürlich in allen Fällen gleich. Ausführlich wurden sie zum Einstieg in diese Arbeit unter Kapitel 2.2 erläutert. Wichtig ist dabei: Alle in dieser Arbeit hinzugezogenen Fälle liefen vor der Umgestaltung der Regeln durch den Landtag Ende 2011 ab. Zu dem Umgang mit diesen Regeln wurde ebenfalls schon im vorherigen Abschnitt etwas herausgestellt. Im Fall Olpe hat sich die Bürgerinitiative externe Unterstützung geholt um das Bürgerbegehren rechtlich abzusichern. Neben den formalen und inhaltlichen Anforderungen zur Formulierung eines Bürgerbegehrens gibt es zwei Hürden, die als besonders markant angesehen werden: Die Mindestzahl an Unterschriften, die im Bürgerbegehren gesammelt werden muss und das Abstimmungsquorum im Bürgerentscheid. Zu ersterem sagt Herr K.:

*„Also die 1614 Unterschriften, die wir brauchten, das war schon eine stolze Zahl. Da haben wir also schon am Anfang gedacht, wir müssen viel tun um diese Unterschriften zu kriegen. Aber auf Grund der Resonanz der Bevölkerung, alleine samstags an den Tischen, man kann sagen, jeden Samstag waren 350 Unterschriften da. So brauchte man hinterher gar nicht mehr viel laufen. So kriegte man locker diese 1614 zusammen und darüber hinaus. Das war dann eben so ein Selbstläufer.“ (Z. 229-234)*

Dass in Olpe letztendlich 2786 Unterschriften innerhalb eines Monats gesammelt werden konnten, stützt diese Sichtweise. Hier war die Bürgerinitiative scheinbar von ihrem eigenen Erfolg überrascht, denn es wird deutlich, dass schon ein relativ großer Respekt vor den rechtlichen Hürden existierte. Die Aussage zum Abstimmungsquorum kann jedenfalls auch so interpretiert werden:

*„Als es dann aber um die 20 Prozent ging und die Mehrheit, da habe ich gedacht, jetzt wird es noch einmal haarig. Nur da hat man natürlich wenig Einfluss drauf. Was will man da machen? Mobilisieren ist unheimlich schlecht, vor allem in einer Phase in der sowieso so eine Politikverdrossenheit in der Bevölkerung ist. Dass die noch einmal zur Urne gehen zu so einer Wahl, oder es ging ja damals nur schriftlich. Man konnte ja gar nicht zum Wahllokal gehen, sondern musste alles schriftlich machen. Das ist schon ein Pfund, welches beachtet werden musste und das möglicherweise Leute abschrecken konnte – dass die Leute dann sagen: „Das mache ich nicht. Zu viel Arbeit.““ (Z. 234-242)*

Diese sehr pessimistische Sichtweise erstaunt hier schon etwas. Den anderen Aussagen von Herrn K. zufolge hatte man doch erst während der Unterschriftensammlung positive Erfahrung mit der Mobilisierungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger gemacht. Letztendlich zeigt diese Aussage aber, vor welche große Herausforderung Bürgerinitiativen durch diese Regelungen gestellt werden.

In der medialen Berichterstattung stieß der Fall in Olpe auf große Resonanz. Die Berichterstattung war „sehr umfangreich“ (Z. 127) und auf die Frage, ob er eine Tendenz in der Berichterstattung haben erkennen können, antwortete Herr K.:

*„Meiner Meinung nach, war die Berichterstattung positiv für uns, weil sie hinter diesem Bürgerbegehren stand. Das lag zum einen daran, dass die Olper Bürger gerne so einen Bestattungswald haben wollten, und zum anderen daran, dass die Mehrheitsfraktionen sich einfach strikt über die Bürgermeinung hinweggesetzt haben und gesagt haben: „Hier gibt es keinen Bestattungswald.“ Das hat viele Redakteure und Bürger aufgebracht und daher war die Resonanz und die Berichterstattung in den Zeitungen und auch in der Lokalzeit Siegen im WDR eigentlich sehr positiv für uns.“ (Z. 134-140)*

Die für diesen Punkt vorab formulierten Bedingungen, dass die es a) eine Medienresonanz geben und b) diese positiv sein müsse, damit die Bürgerinitiativen ihre Kampagne führen können, sind in Olpe also beide eingetreten. Interessant ist der Eindruck, dass sich die Medienvertreter hier scheinbar als Teil der aufgebrachten Bürgerschaft dargestellt haben. Gemessen an den Aussagen von Herrn K. hat sich dieses Medienverhalten positiv auf die Arbeit der Initiative ausgewirkt. An einigen Punkten im Gespräch schimmerte durch, dass die häufige Berichterstattung sehr zu dem zahlreichen Zuspruch der Bürgerinnen und Bürger beigetragen hat (z.B.: Z. 220-221)

Besondere Aktivitäten der Gegenseite gab es in Olpe keine. Die Gegner eines Bestattungswaldes, die Regierungsparteien, haben erst reagiert, als die breite positive Resonanz gegenüber der Bürgerinitiative sichtbar wurde:

*„Die haben im Grunde darauf gehofft und auch erwartet, dass sich das totläuft. [...] Das wechselte erst dann, als es dann unsere 1000 Unterschriften mehr waren und die Resonanz in den Zeitungen und der Bevölkerung – es wurde ja darüber gesprochen – so positiv gegenüber dieser Initiative war, dass sie dann so leichte Bedenken kriegten [...]“ (Z. 216-222)*

Dass dann von der Gegenseite Flyer gedruckt und auch Presseerklärungen abgegeben wurden, konnte die Öffentlichkeit offensichtlich nicht mehr überzeugen. Die Bürgerinitiative hatte in ihren Anfängen ausreichende Zeit- und Freiräume um ihre Argumente und Sichtweisen zu unterbreiten.

### **Hypothese 3**

*Eine BI ist nur erfolgreich, wenn sie ihre Frames verbreiten kann*

Ansetzen tut diese Hypothese an dem Framing- Konzept. Das besagt, dass die Erfolgsgrundlage von Bewegungen ist, dass sie ihre Sichtweisen auf Probleme verbreiten kann. Dazu gehört die Mobilisierung von Unterstützung durch direkt Betroffene, aber auch von außerhalb des Betroffenenumfeldes.

Sabine Ursula Nover benennt als Hauptinstrument für das Verbreiten von Frames die „Weitergabe von Informationen“ (Nover 2008: 48). In Olpe war das auch wesentlicher Inhalt der Arbeit der Initiative. Wie in der bisherigen Betrachtung bereits deutlich wurde, war das Thema, für das sich die Bürgerinitiative engagierte, kein absolut neues und unbekanntes mehr in Olpe. Im Rahmen ihrer finanziellen Mittel (s.o) wählte die Bürgerinitiative für die Information der Bürger folgende Instrumente: Regelmäßige Infotische („jeden Samstag auf dem Olper Marktplatz“ (Z. 108-109), Flyer und Plakate. Außerdem wurde eine Homepage eingerichtet und auf die schon erwähnte Zusammenarbeit mit der Presse gesetzt. Zu der Gestaltung der Flyer sagte Herr K.: *„Wir haben auch Flyer gedruckt, auf dem dann die ganze Materie noch einmal dargestellt war – auch die Verfahrensweise des Bürgerentscheids und Bürgerbegehrens“* (Z. 116-117). Es wurde also nicht bloß darauf gesetzt, den Bürgerinnen und Bürgern zu erklären, aus welchem Anliegen sich die Bürgerinitiative gegründet hat, sondern es wurde versucht, den Menschen den gesamten Prozess zu erklären und worauf es dabei ankommt. Die Frage, ob der Bürgerinitiative in Olpe die Verbreitung ihrer Ansichten gelungen ist, beantwortet die folgende Einschätzung von Herrn K. sehr gut:

*„Meines Erachtens gab es drei Faktoren: Der erste Faktor war, dass der Bürger einen Bestattungswald haben wollte. Der zweite Faktor war, dass man gesagt hat: „Auch wenn ich nicht dort beerdigt werden möchte, soll aber zumindest die Möglichkeit bestehen.“ Und der dritte Faktor war, dass man gesagt hat: „Also, so geht es ja nicht. Die Mehrheitsfraktion kann sich nicht einfach über die Meinung der Bürger hinwegsetzen.“ Diese drei Faktoren haben zusammen gepasst.“* (Z. 148-153)

Stellvertretend für die verschiedenen Ausrichtungen des Framing stehen hier die drei benannten „Faktoren“. Es wurden die Menschen mobilisiert, denen direkt etwas an dem Thema liegt. Es wurden aber auch solche mobilisiert, die an sich kein Interesse an einem Bestattungswald haben. Der dritte Faktor, den Herr K. nennt, ist dabei von besonderer Bedeutung. Diejenigen, die sich nicht unbedingt direkt mit den Zielen der Bürgerinitiative identifizieren, konnten darüber motiviert werden, dass sie den vorherrschenden Zustand der vermeintlichen Bevormundung der Bürgerinnen und Bürger durch die Politik als ungerecht empfanden und mit ihrer Beteiligung in dieser Hinsicht ein Zeichen setzen wollten. Auch wenn Herr K. betont, dass es *„eigentlich nur um diesen Bestattungswald“* (Z. 83) ging, so entsteht doch der Eindruck, dass über dem Ganzen auch der Ärger über den Eindruck von einer sich vom Bürger entfernenden Politik schwebt.

### **5.1.3 Die natürlichen Daten**

Die natürlichen Daten für den Fall Olpe sind erfreulicherweise sehr zahlreich. Eine übersichtlich gestaltete Homepage ([www.bestattungswald-olpe.de](http://www.bestattungswald-olpe.de)) mit vielen Inhalten spricht deutlich für eine organisationsfähige und-starke Bürgerinitiative. Die natürlichen Daten ergänzen und bestätigen im Großen und Ganzen den Eindruck aus dem Telefoninterview. An der Homepage fällt sofort auf, dass sie sachliche Argumente für den Bestattungswald mit kämpferischen Elementen vereint. Auf der einen Seite wird dort ausführlich beschrieben, unter welchen Voraussetzungen ein Bestattungswald in Olpe machbar wäre. Auf der anderen Seite wird deutlich angeprangert, dass die Politik in Olpe einen breiten Bürgerwunsch ignorieren würde. Durch Slogans wie „Jetzt entscheiden Sie“ und „Jetzt erst recht“ wird dem Bürger seine Möglichkeit zur Mitgestaltung offenbart und ein Bild gezeichnet, dass man sich gegen die Politik erwehren müsse. Dazu muss aber betont werden, dass die Argumente auf sachlicher Basis schon überwiegen. Zusätzlich zu den allgemeinen Informationen wurde die Homepage regelmäßig aktualisiert. So kann man dort zum Beispiel schnell auf sämtliche Artikel aus verschiedenen Zeitungen zugreifen, die das Thema Bestattungswald behandeln. Außerdem finden die Besucher hier sämtliche Flyer der Bürgerinitiative im pdf-Format.

### **5.1.4 Fazit**

Die Bürgerinitiative in Olpe war im Jahr 2011 die einzige, die ihr Anliegen tatsächlich im Bürgerentscheid durchsetzen konnte. Dass ihr das gelungen ist, beruht auf mehreren Faktoren. Von Anfang an hatte die Initiative Unterstützung und Bündnispartner aus der lokalen Politik – teilweise gab es personelle Überschneidungen. Die Beteiligung von Parteien wurde nicht groß in den Vordergrund gespielt, sondern passierte eher unauffällig. Trotzdem kam es der Arbeit und der Organisation der Initiative wohl zu Gute, dass sie von der Erfahrung im politischen Geschäft profitieren konnte, die so natürlich vorhanden war. Die Bürgerinitiative wusste außerdem um die Notwendigkeit die gesetzlichen Bedingungen für ein zulässiges Bürgerbegehren einzuhalten und holte sich zu diesem Zweck externe Hilfe. Die große Stärke war die Mobilisierung von spontaner Unterstützung, die über das bloße Leisten einer Unterschrift hinausging. So konnte der Aufwand auf mehrere Schultern verteilt werden und die benötigte Zahl an Unterschriften kam schnell zusammen. Auch im finanziellen Bereich konnte die Initiative Unterstützung mobilisieren. Zwar waren die Mittel in Relation zu den Aufwendungen noch immer knapp bemessen, aber es konnten alle Kosten über Spenden gedeckt werden. In der Summe muss festgehalten werden, dass es sicherlich zum Erfolg der Bürgerinitiative beigetragen hat, dass sie die nötigen Ressourcen wie ausreichendes Wissen, Unterstützung und auch Finanzen so gut mobilisieren konnte. Wie haben nun die Kon-



textstrukturen auf die Initiative gewirkt? Es scheint der Arbeit – gerade in den Anfängen der Organisation – gut getan zu haben, dass es fast keinen Gegenwind zu geben schien. Die Bürgerinitiative hatte die nötige Zeit sich aufzustellen. Die Vorteile, die sich durch die Zusammenarbeit mit erfahrenen Akteuren ergaben, wurden bereits erwähnt. Was den Erfolg der Initiative ebenfalls begünstigt haben wird, ist die große und positive Resonanz der Medien. Nach Aussagen des Interviewpartners wurden viele Menschen über die Berichterstattung in den Zeitungen auf die Initiative aufmerksam und unterstützten sie schließlich. Den handelnden Personen ist es gelungen, ihre Ansichten und Ziele in ausreichendem Umfang zu verbreiten. Eine Bürgerinitiative kann aus strategischer Sicht nicht nur zum Ziel haben, dass bei einem Bürgerentscheid mehr Stimmen für ihr Anliegen abgegeben werden, als dagegen. Sie hat in jeder Kommune eine bestimmte Zahl von Menschen vorgegeben, die mindestens für sie stimmen und dann natürlich noch die Mehrheit bilden müssen. Das wird in der Regel erfordern, dass Menschen mobilisiert werden müssen, die nicht unbedingt einen Bezug zum Gegenstand der Abstimmung haben. Die Initiative in Olpe hat das geschafft. Auch wenn sie sehr darum bemüht war, dass ihre sachlichen Argumente im Vordergrund stehen, so hat sie doch auch mit der Konstellation „Bürgerinnen und Bürger gegen die Politik“ gearbeitet.

## **5.2 Fallbeispiel 2: Bürgerinitiative „Rathausanbau Steinweg bleibt“ in Brühl**

### **5.2.1 Hintergrund und Kontext**

Das zweite Telefoninterview wurde mit Herrn H. geführt. Herr H. engagierte sich in einer Brühler Bürgerinitiative, die sich gegen den Abriss des dortigen Rathausanbaus Steinweg in Brühl eingesetzt hat.

Am 6. Juni 2011 hat der Rat der Stadt Brühl geschlossen, dass der Rathausanbau Steinweg abgerissen und durch einen Neubau ersetzt werden soll, in dem künftig zahlreiche städtische Dienstleistungsangebote unterkommen sollen. Als Kostenpunkt wurden 10 Millionen Euro veranschlagt, allerdings mit dem Hinweis, dass die Maßnahme an anderen Stellen zu Einsparungen führen würde. Trotzdem sprach sich die im Folgenden gegründete Bürgerinitiative „Rathausanbau Steinweg bleibt“ gegen diese Entscheidung des Rates aus mit dem Argument, so würde die Verschuldung der Stadt Brühl noch unnötig gesteigert, weil der bisherige Rathausanbau seine maximale Nutzungsdauer noch nicht erreicht hätte. Als Alternative wurde von der Initiative gefordert, das bestehende Gebäude besser zu sanieren und an die geänderten Anforderungen anzupassen. Am 8. Juli 2011 startete die Sammlung der Unterschriften für das Bürgerbegehren und am 5. September 2011 wurden dem Rat der Stadt Brühl 4562 Unterschriften überreicht, von denen 4148 als gültig anerkannt wurden. Als Mindestanzahl

hätten circa 2400 Unterschriften gereicht (KStA: 5.9.2011). In einer Ratssitzung am 17. Oktober wurde das eingereichte Bürgerbegehren jedoch für unzulässig befunden. Aufgrund von inhaltlichen Fehlern in der Begründung des Begehrens, sei dieses „in wesentlichen Punkten unvollständig und geeignet, den Bürgerwillen zu verfälschen“ (Mehr Demokratie NRW: Brühl). Die Initiative reichte eine Woche später beim Verwaltungsgericht Köln eine Klage gegen diesen Beschluss ein. Unterstützung bekam sie dabei von der Bezirksregierung und dem zuständigen Landrat, die die Argumentation des Rates für nicht schlüssig hielten. Trotzdem bekräftigte der Stadtrat die Unzulässigkeitserklärung im Dezember 2011.

Als das Telefoninterview geführt wurde, lief die Klage beim Verwaltungsgericht noch. Am 25. April 2012 pflichtete das Gericht dem Stadtrat bei und teilte dessen Ansicht über die Unzulässigkeit des Begehrens. Die Initiative zog daraufhin ihre Klage zurück. Trotzdem verkündete der Bürgermeister am selben Tag, dem Rat empfehlen zu wollen, den Beschluss zum Rathausabriss zu verwerfen. Er kommentierte dies mit den Worten: „Wenn gesellschaftlicher Unfrieden droht, muss man handeln“ (KStA 25.4.12) Der Gesprächspartner im Telefoninterview, Herr H., war zweiter Sprecher der Initiative und erlebte den Prozess von Anfang an.

## 5.2.2 Auswertung des Gesprächs

### Hypothese 1

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn sie die notwendigen Ressourcen mobilisieren kann*

In Bezug auf die politische Kompetenz verhält es sich im Fall Brühl ähnlich wie im Fall Olpe. Es gab seit Gründung der Initiative Personen, die einen parteipolitischen Hintergrund haben, die nach Aussage von Herrn H. aber betont als „*Brühler Bürger*“ (Z. 84) und „*nicht als Parteileute, sondern als private Bürger*“ (Z. 133) in der Initiative engagiert waren. Herr H. spricht von einem „*festen Kern*“ von 24 Personen, der sich zu Beginn der Bürgerinitiative gebildet hat. Aus diesem ergibt sich wiederum eine „*ganz fester Kern*“ von ungefähr 15 Leuten (Z. 113-114). Über die Zusammensetzung bezüglich bisherigen politischen Engagements sagt Herr H.:

*„Ungefähr ein Viertel. Also ich sag es mal so: Politikinteressiert war ungefähr ein Drittel, hobbymäßig damit beschäftigt ungefähr ein Viertel und beruflich würde ich mal sagen, waren es drei von 24. Also nicht beruflich, sondern die dann auch in Parteien organisiert sind und da auch tätig sind in Funktionen.“* (Z. 117-120)

Auf den ersten Blick wirken diese Zahlen sehr gering. Ob es tatsächlich nur ein Drittel der Personen war, das überhaupt interessiert an Politik war, ist nicht verlässlich zu überprüfen. Der generelle Eindruck entsteht aber, dass die Mehrzahl der aktiv beteilig-

ten Personen keine wirkliche Erfahrung mit der Funktionsweise und den Strukturen der kommunalen Politik hatte. Für die Frage nach der politischen Kompetenz ist viel mehr interessant, dass es in jedem Fall einzelne aktive Mitglieder gab, die sich auskannten, weil sie bereits in die Kommunalpolitik involviert waren und Einblicke gewinnen konnten. Zusätzlich hat man sich externen Rat beim Verein *Mehr Demokratie e.V.* geholt um sich über die genauen Abläufe und Regeln bei direktdemokratischen Prozessen informieren zu lassen. Trotzdem wurden immer wieder gerade handwerkliche Mängel bei der Erstellung der Unterschriftenlisten und der inhaltlichen Ausformulierung des Bürgerbegehrens geäußert. Zwar waren verschiedene Stellen unterschiedlicher Auffassung doch letztendlich bildeten diese Ungenauigkeiten die Ursache für das endgültige Aus des Bürgerbegehrens in der Zeit nach dem Telefoninterview. Inhaltlich war das Hauptargument der Initiative die unnötige Belastung des Gemeindehaushalts, die sich aus den Abriss- und Neubaumaßnahmen ergeben würde. Zu diesem Thema sagte Herr H.: „[...] *die Zahlen sind ja geschönt. Wir haben einen Finanzfachmann bei uns, der dann darstellen konnte, so und so sind die richtigen Zahlen.*“ (Z. 233-235) Auf diesem Gebiet sah sich die Initiative also gut besetzt und fachlich ausgestattet. Diese Selbsteinschätzung belegt folgendes Zitat:

*„Wir hatten genug Leute, die bereit waren sich mit den Listen hinzustellen und über die Thematik zu reden, um aufzuklären und für und wider darzustellen. Es bringt nichts, wenn man brachial hingeht und sagt, wir machen nur das. Sondern wenn man den Leuten rüberbringt, es geht darum eine Entscheidung zu treffen und diese Entscheidung muss zu einem Ergebnis führen, was für alle gut ist. Und das geht nur so, so und so. Und durch das Gespräch haben die Leute sehr viel Einsicht gehabt, die dann dazu geführt hat, dass sie auch unterschrieben haben. Also wir haben sie nicht überredet, sondern überzeugt. Durch Diskussion, durch Information, also nicht durch Druck oder ähnliches.“* (Z. 192-199)

Der erste Satz des Zitats trifft bereits eine Aussage über die Ausstattung mit aktiver Unterstützung. Es waren genug Leute da, die sich in der Initiative engagiert haben. Der eben erwähnte „*feste Kreis*“ von 24 Leuten zeigt auch, dass es scheinbar einen relativ großen Zuspruch zur Initiative gab. Außerdem hat die Initiative das Internet genutzt um es potentiellen Unterstützern zu ermöglichen aktiv zu werden. Sie hat die Unterschriftenlisten auf ihrer Homepage zum Ausdrucken angeboten. „*Also Leute haben sich das ausgedruckt und sind im Haus herumgelaufen und haben Unterschriften gesammelt, spontan, ohne dass wir die initialisiert haben*“ (Z. 240-242). Auch mit Blick auf den Faktor Zeit ist so ein Vorgehen, sofern es entsprechend funktioniert, eine enorme Erleichterung für die dauerhaft aktiven Mitglieder der Initiative. Für eine erfolgreiche Mobilisierung von aktiver Unterstützung, aber auch von Unterstützung in Form der Unterschrift,

spricht die große Zahl an Signaturen, die gesammelt werden konnten. Immerhin übersteigt sie die geforderte Mindestzahl um mehr als 1.500 Stück.

Woran es der Initiative offensichtlich mangelte war die finanzielle Ausstattung: *„Es ist aber ein Problem, das andere Organisationen auch kennen: Es ist immer zu wenig Geld da. Wir sind weit im Minus und sind froh, wenn wir unsere Rechnungen bezahlt kriegen“* (Z. 168-170). Nach Aussage von Herrn H. wurde die Arbeit zunächst nur durch private Geldgaben der Mitglieder finanziert. Später, als es besonders durch die Klage noch einmal teurer wurde *„und als wir dann [...] gemerkt haben, mit dem Geld, was wir haben, kommen wir eh nicht hin“* (Z. 165-166) gründete sich dann ein gemeinnütziger Verein, der die Initiative unterstützte. Durch diesen Umweg sollten mehr Spendengelder generiert werden, da es dem e.V. möglich ist, für die Spenden eine entsprechende Quittung auszustellen.

## **Hypothese 2**

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn die Kontextstrukturen es zulassen.*

Auch wenn Mitglieder der Bürgerinitiative gleichzeitig auch in Parteien und der Brühler Lokalpolitik engagiert waren, so wird doch sehr viel Wert darauf gelegt, dass die Arbeit der Bürgerinitiative nicht im Bündnis mit irgendeiner Partei stattfand. Zwar sagt Herr H., dass es Parteien gab, die sich eher für das Anliegen des Bürgerbegehrens ausgesprochen haben als andere, *„Aber es ist keine Partei an uns herangegangen und hat gesagt: „Wir unterstützen euch mit Geld, wir unterstützen euch mit Leuten oder Meinungsmache.“ Keine einzige. Das lief alles auf privater Initiative“* (Z. 256-258) Es findet sich allerdings auf der Homepage der attac-Ortsgruppe Brühl der Hinweis *„attac Brühl unterstützt von Beginn an das unabhängige und überparteiliche (sic!) Bürgerbegehren zum Erhalt des Brühler Rathausanbaus im Steinweg, das sogenannte Rathaus B.“* (Attac Brühl). Wie schon in den vorangegangenen Ausführungen erwähnt, bekam die Initiative auch Unterstützung von *Mehr Demokratie e.V.*

Letztendlich war es die rechtlichen Ansprüche an die Ausgestaltung eines Bürgerbegehrens, über die die Initiative am 25. April 2012 endgültig gestolpert ist. Allerdings liegt dieses Scheitern ausdrücklich nicht an der erforderlichen Mindestunterstützung. Wie oben schon erwähnt hat die Initiative diese geradezu mit Leichtigkeit erreicht. Es waren letztlich eher handwerkliche Mängel, die den entscheidenden Faktor ausgemacht haben. Da während des Telefoninterviews noch die Möglichkeit eines Bürgerentscheids im Raum stand, wurde auch die Problematik des Zustimmungsquorums angesprochen. Anders als in Olpe blickte man dieser Herausforderung in Brühl geradezu euphorisch entgegen:

*„Wir hatten schon zum 17.10. eine komplette Strategie was Plakatierung betrifft, was Slogan und Organisation betrifft. Flyer und so waren schon vororganisiert. Dann wurden wir natürlich durch den Ratsbeschluss ausgebremst. Wenn das Gerichtsurteil zu unseren Gunsten ist, können wir quasi sofort in den Wahlkampf gehen. [...]. Und wenn der Wahltermin feststeht, sagen wir mal es wäre zum Beispiel der 2. September, dann werden wir die Woche davor auf jeden Fall eine Großveranstaltung haben. Da werden wir Leute mobilisieren, die mit uns ein großes Happening machen, dass auf jeden Fall nach außen zu sehen ist: Wir stehen vor einer großen Entscheidung.“ (Z. 300-319)*

Es ist in diesem Fall nicht erkennbar, dass innerhalb der Initiative große Sorgen bestanden haben, dass die Vorgaben zu hoch und nicht erreichbar seien.

Wichtig war für die Initiative, ein gutes Verhältnis zur Presse zu haben: *„Das ist das A und O, wenn Sie was gewinnen wollen. Sie müssen die Presse hinter sich haben“ (Z. 262-263).* Tatsächlich war die Haltung der Presse zum Fall in Brühl aber gespalten:

*„Es ist so, wir haben ein lokales Wochenblatt, das ist allerdings gegen die Bürgerinitiative, weil der Mentor dieser Zeitung mit unserem Bürgermeister sehr be handelt ist. Also dieses Wochenblatt hat anfänglich gut berichtet, ist dann allerdings von heute auf morgen nicht mehr zuständig gewesen für diese Sache. Und dann gab es auch eigentlich keine Pressesachen mehr. Dann hatten wir die Kölner Rundschau und den Kölner Stadtanzeiger, die sehr neutral berichtet haben über die Thematik und auch immer noch sehr neutral berichten. Man kann zwar hingehen und sagen, die sind für das Bürgerbegehren, wenn man das so liest. Vor allen Dingen die Kommentare der Redakteure. Man kann allerdings auch dazu sagen, dass ein großer Fehler gewesen ist, dass der Bürgermeister in einer Stadtratssitzung die Presse stark angegriffen hat, wegen angeblich einseitiger Darstellung und seitdem sind die Berichte in den Tageszeitungen, wenn sie denn dann sind, eigentlich immer zu unseren Gunsten.“ (Z. 263-274)*

Es gab also die Situation, dass ursprünglich eher die Gegenbewegung – in Form von Stadtratsmehrheit und Bürgermeister – die Gunst der Presse auf ihrer Seite hatte. Diese dann aber verärgert hat und so die Bürgerinitiative stärker machte. Unter dem Aspekt, das Herr H. auch angibt, die Befürworter des Abrisses des Rathauses hätten auch sonst keine größeren Anstrengungen unternommen für ihre Sache einzutreten, scheint es so, als hätte eine schwache Gegenseite zur Stärke der Bürgerinitiative beigetragen.

### **Hypothese 3**

*Eine BI ist nur erfolgreich, wenn sie ihre Frames verbreiten kann*

Die Bürgerinitiative ist letztlich zwar gescheitert, das hatte jedoch nichts mit mangelndem Zuspruch innerhalb der Bevölkerung zu tun. Im Gegenteil: Sie reichte deutlich mehr Unterschriften ein, als sie benötigt hätte. Wie auch im Fall Olpe wurde in Brühl

auf eine starke öffentliche Präsenz gesetzt. Diese wurde mit Hilfsmitteln, wie Flyern und Plakaten, unterstützt. Um die eigenen Sichtweisen zu verbreiten, wurde von der Initiative stark darauf gesetzt, sich argumentativ und inhaltlich mit dem Thema auseinander zu setzen:

*„Das war eine Sache, dass wir einen festen Stand gemacht haben, wo die Leute uns gesehen haben und wir über die Thematik gesprochen haben. Wir haben es geschafft optisch präsent zu sein. [...] Also wir haben sie nicht überredet, sondern überzeugt. Durch Diskussion, durch Information, also nicht durch Druck [...]“ (Z. 190-199)*

Ein Vorteil der Initiative dürfte gewesen sein, dass dadurch, dass sie als Hauptargument gegen den Rathausabriss und – Neubau die Belastung für den städtischen Haushalt angeführt haben, der Kreis der betroffenen Personen sehr groß war und im Prinzip die gesamte Brühler Bürgerschaft einschloss. Auch in diesem Fall scheint es zusätzlich so, als würde durch die Arbeit von Bürgerinitiativen an das demokratische Verständnis der Menschen appelliert: *„Und das war eigentlich der Hauptgrund für die Leute hinzugehen und zu sagen: „Ja, ich unterschreibe, weil ich will eine Entscheidung selber treffen.“ Viele haben unterschrieben und gesagt, eigentlich sind sie für das Rathaus, aber sie finden es gut, dass eine Wahl gemacht wird über das Thema“ (Z. 208-211).* Aus dieser Stimmung hat die Initiative Profit gezogen. Die eigene Arbeit wurde direkt mit den Themen ‚Demokratie‘ und ‚Mitentscheiden‘ verknüpft: *„Wir haben den Leuten gesagt: „Ihr habt es selbst in der Hand, eine Entscheidung zu treffen [...] Viele Leute haben gemerkt, dass sie doch die Möglichkeit haben, direkt eine Entscheidung zu beeinflussen“ (Z. 200-203)* Auch weitere Angaben von Herrn H. lassen sich so interpretieren, als habe man so erfolgreich versucht, die Verdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger über die reine Parteiendemokratie zu nutzen.

### **5.2.3 Die natürlichen Daten**

Die selbst von der Initiative hergestellten natürlichen Daten bestätigen das im Telefoninterview Gesagte und daraus Interpretierte. Die Bürgerinitiative hat versucht über möglichst viele Kanäle zu den Menschen vorzudringen. Neben einer eigenen Homepage<sup>7</sup>, die sehr viel Material enthält um sich über den gesamten Prozess zu informieren, gibt es noch einen Account bei Facebook, der von Herrn H. selbst gepflegt wurde. Außerdem wurde auch auf der Internetseite des Verbündeten attac Brühl (s.o.) ausführlich über die Arbeit informiert. Die Homepage bestätigt, dass die Initiative viel Wert darauf gelegt hat, über ihre Argumente sachlich zu streiten und dabei auch die Meinung der Gegenseite darzustellen. Es findet sich eine Rubrik, in der die jeweiligen Äußerungen und Veröffentlichungen der politischen Parteien zum Thema festgehalten sind.

---

<sup>7</sup> <http://www.schuldenstopp-bruehl.de>

Darunter finden sich eben beispielsweise auch Artikel der CDU, die die Pläne für ein neues Rathaus ausdrücklich befürworten. Diese Meinungen werden auf der Homepage schlicht und unkommentiert dargestellt. Das Bestreben, die Bürger ernst zu nehmen und sie sachlich zu informieren, spiegelt sich auf dieser Homepage wieder. Die Menschen aus Brühl hatten sogar selbst die Möglichkeit, auf der Homepage ihre Meinung in einem Artikel zu bekunden und veröffentlichen zu lassen. Der Titel der Homepage zeigt, dass die Initiative es verstand, die Betroffenheit der Leute von dem Thema deutlich zu machen. So taucht nicht etwa das Rathaus in der URL auf, sondern sie nennt sich „schuldenstopp-bruehl.de“. So taucht auch hier wieder das Thema Haushalt auf. Ein Thema, von dem tatsächlich fast jede Bürgerin und jeder Bürger einer Kommune irgendwo betroffen ist.

#### **5.2.4 Fazit**

Dass die Bürgerinitiative „Rathaus Steinweg bleibt“ im direktdemokratischen Verfahren gescheitert ist, lässt sich nicht generell auf eine mangelnde Organisation oder Kampagnenführung zurückführen. Dass sie ihre Ziele wohl dennoch erreicht hat, weil der Bürgermeister mit den Worten „Wenn gesellschaftlicher Unfrieden droht, muss man handeln“ (KStA 25.4.12) spricht dafür, dass sie einen entsprechenden Teil der Brühler Bürgerinnen und Bürger auf ihrer Seite hatte. Dennoch kann das Scheitern natürlich schon auf Fehler der Initiative zurückgeführt werden. Immerhin hat sie es nicht geschafft, das Bürgerbegehren so auszugestalten, dass es den Regeln entspricht. Dazu muss wieder betont werden, dass diese Regeln selbst nicht frei von Kritik sind und oft als kompliziert und überzogen kritisiert werden. Mit Blick auf die Analyseansätze (RMT, POS und Framing) kann also festgehalten werden, dass es wohl ein Mix aus unzureichender Ressourcenmobilisierung (im Sinne von Kenntnissen darüber, wie es richtig geht) und ungünstigen Bedingungen war, der zum Scheitern des Begehrens geführt hat. Das große Aber ist allerdings, dass diese Bedingungen für sämtliche Bürgerinitiativen in diesem Zeitraum ähnlich waren. Auch wenn viele von ihnen scheiterten, so gibt es doch Ausnahmen, die zeigen, dass es möglich ist die Vorgaben einzuhalten, wenn man ausreichende Kenntnisse hat. Egal ob diese intern existieren oder von außen zugeführt werden. In der Art des Werbens um Unterstützung greift die Initiative in Brühl auf dieselbe Instrumentenauswahl zurück wie die in Olpe. Es wurden Stände gemacht und Flyer verteilt. Außerdem wurde gezielt versucht, spontane und nicht dauerhafte Unterstützung zu mobilisieren. Im Fall Brühl konnten sich Interessierte die Unterschriftenlisten ausdrucken und in ihrem Umfeld herumgeben. Diese Form des Verteilens von Aufwand auf viele und wechselnde Schultern hatte auch in Brühl Erfolg. Es wurden deutlich mehr Unterschriften gesammelt als nötig. Die Initiative hat als Hauptargument

gegen die Rathauspläne etwas angebracht, das alle Menschen einer Kommune irgendwo betrifft – das Schuldenmachen im öffentlichen Haushalt. Ob das nun eine bewusste Strategie war, oder nicht – das Thema ist vor dem Hintergrund einer immer wieder aufflammenden Spardebatte auf allen politischen Ebenen sicherlich geeignet um Zuspruch zu generieren. Unabhängig davon, wie die Menschen dem eigentlichen Streitgegenstand gegenüber stehen. Das eigene Verhältnis zur Politik, insbesondere dem Bürgermeister und den Mehrheitsfraktionen, wurde in der Öffentlichkeit weniger als ein „Die gegen Uns“, sondern viel mehr als ein „Die nur mit Uns“ dargestellt. Den Bürgerinnen und Bürgern wurde gezielt gezeigt, welche Möglichkeiten sie zur Mitgestaltung haben. Die Handelnden sprachen sehr wohl das Gefühl in Menschen an, sich von der Politik übergangen und nicht beachtet zu fühlen. Sie nutzten es jedoch nicht, um so Unterstützung aus Protesthandeln zu erreichen, sondern um das Interesse an Mitgestaltung zu wecken und so zu motivieren.

### **5.3 Fallbeispiel 3:**

#### **Bürgerinitiative gegen die Verlegung des Busbahnhofes in Beckum**

##### **5.3.1 Hintergrund und Kontext**

Das dritte Telefoninterview für diese Arbeit wurde mit Herrn W. geführt. Herr W. war engagiert in einer Bürgerinitiative in Beckum, die sich gegen die geplante Verlegung des dortigen Busbahnhofes aussprach. Die Initiative war im Bürgerentscheid erfolgreich.

Der Stadtentwicklungsausschuss der Stadt Beckum hatte im April 2010 beschlossen, dass der städtische Busbahnhof von seinem ursprünglichen Ort an eine andere Stelle verlegt werden soll. Durch seine abseitige Lage und auf Grund fehlender Größe war der Busbahnhof in den Augen der Befürworter der Verlegung nicht mehr ausreichend um seine wichtigen Funktionen zu erfüllen. Durch den Umbau sollte der übrige Verkehr entlastet werden, da die verkehrenden Busse schneller und effizienter durch das Gebiet fahren würden.

Es war angedacht, den neuen Busbahnhof im Beckumer Marienpark entstehen zu lassen. Gegen diesen Vorschlag richtete sich der Unmut der Bürgerinitiative „Freunde des Marienparks“. Sie befürchtete, dass der Park und das dazugehörige Mariendenkmal in Mitleidenschaft gezogen würden. Außerdem sorgten sie sich um den dortigen Baumbestand. Die Vorgeschichte zu der ganzen Sache ist ein Wettbewerb, den die Stadt Beckum bereits in den Jahren 2007 und 2008 durchgeführt hatte. Bei diesem Wettbewerb ging es eben darum, Vorschläge für die Verbesserung und Verschönerung des Busbahnhofes zu liefern. Der von dem Stadtentwicklungsausschuss nun favorisierte



Plan, entsprach gleichzeitig dem erstplatzierten Vorschlag des damaligen Wettbewerbs. Die Bürgerinitiative hingegen sprach sich für einen anderen Beitrag zu demselben Wettbewerb aus.

Die Unterschriftensammlung begann am 21. April und am 28. Mai wurden dem Bürgermeister 3726 Unterschriften überreicht. Der Stadtrat lehnte das Bürgerbegehren ab, worauf es zu einem Bürgerentscheid kam. Diesen entschied die Initiative mit 71,6 Prozent (6.207 Stimmen) Zustimmung für sich. Die Beteiligung lag bei 29,2 Prozent. Das Abstimmungsquorum lag bei 5.942 Stimmen und wurde somit erreicht.

### 5.3.2 Auswertung des Gesprächs

#### Hypothese 1

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn sie die notwendigen Ressourcen mobilisieren kann*

In der Bürgerinitiative in Beckum waren unter den aktiven Personen keine, die über andere Engagements besondere Erfahrungen in lokalpolitischen Angelegenheiten gesammelt haben: *„Nein, nein überhaupt nicht. Es war kein einziger von denen politisch aktiv gewesen bislang ...“* (Z. 42), *„[...] wir waren ja politisch völlig unbeleckt, [...]“* (Z. 87). Es waren innerhalb der Initiative keine tieferen Kenntnisse des politischen Systems, der Verwaltung und ihren Ansprüchen an ein Bürgerbegehren vorhanden. Das führte dann auch dazu, dass die Initiative mit ihren ersten Unterschriftensammlungen keinen Erfolg hatte:

*„Wir haben ja zunächst einmal ganz einfache Unterschriftenlisten entworfen und haben gefragt: „Sind Sie dafür, dass auf den Marienpark ein Busbahnhof kommt?“ Und dann war natürlich für die meisten die Antwort: „Nein. Ich bin dagegen.“ Und das haben wir dann gelernt, dass das die falsche Fragestellung ist. Und mit den Listen konnten wir dann gar nichts mehr anfangen, weil die Erfordernisse nicht erfüllt waren, also es war kein Geburtsdatum dabei und so weiter.“* (Z.95-100)

Erst im späteren Verlauf kamen diese Kenntnisse von außen dazu, indem sich die im Rat vertretenen Freien Wähler auf die Seite der Bürgerinitiative stellten: *„Und die waren für uns auch eine große Hilfe letztendlich, [...]“* (Z. 47) Herr W. ist zwar selbst beratendes Mitglied im Kulturausschuss für Denkmalangelegenheiten, scheinbar reichte dieser Einblick in die Politik nicht aus um die Erwartungen an ein Bürgerbegehren richtig einschätzen zu können. Allerdings konnte er mit das Wissen aus der Tätigkeit in diesem Ausschuss in die thematische Diskussion einbringen, da der Streit eben auch den Umgang mit dem Mariendenkmal beinhaltete, welches unter Denkmalschutz steht: *„Was nützt es denn, wenn man etwas unter Denkmalschutz stellt und am Ende einen*

*Busbahnhof draufknallt? Was hätte sonst der Denkmalschutz für eine Bedeutung?“ (Z. 70-72)*

Die Rückschläge, die die Initiative durch mangelnde politische Kompetenzen erfahren hat, kompensierte sie dem Gespräch zufolge durch die organisatorische Kompetenz:

*„Als dann dieses Gerüst da war, da hat dann immer jeder seine Aufgaben gehabt und hatte dann eine Woche Zeit, um diese zu erfüllen. Und dann wurde immer wieder montags abgestimmt, was wir noch machen können. Und das war wirklich eine grundlegende Sache dafür, dass wir nicht im Chaos versunken sind oder in Uneinigkeit oder sonst was. Diese Organisation war einfach immens wichtig.“ (Z. 173-177)*

Die Initiative hat sich schnell auf einige regelmäßig ablaufende Dinge, wie wöchentliche Treffen und eine gewisse Aufgabenzuteilung an die Mitglieder, verständigt. Außerdem benutzt Herr W. das Wort „hartnäckig“ (Z. 178) um die Initiative zu charakterisieren.

Ein Merkmal, das so ähnlich bereits in den Fällen Olpe und Brühl vorhanden war, tritt im Fall Beckum auch wieder auf. Es wird versucht möglichst viele Menschen aktiv in die Arbeit der Initiative einzubeziehen: *„Ja, wir hatten da quasi ein Schneeballsystem installiert. Alle unsere Mitstreiter haben jeweils zehn Listen bekommen und sind dann herumgegangen damit“ (Z. 146-147)*. Dass dieses Vorgehen sogar zwei Mal funktionierte, was nötig wurde da die ersten Unterschriftenlisten unzulässig waren, zeigt, dass ausreichend Personen so nachhaltig mobilisiert wurden, um diese Arbeit quasi gleich doppelt zu erledigen. Trotzdem sollte nicht der Anschein entstehen, dass die Initiative in Sachen Mitwirkungsbereitschaft unbedingt aus dem Vollen schöpfen konnte: *„Und viele haben eben auch gemerkt, dass es auch Arbeit ist und ich weiß auch von mehreren, die am Anfang noch dabei waren, aber die dann keine Lust mehr hatten, weil denen das zu viel Arbeit war“ (Z. 190-193)*. Nach den Angaben von Herrn W. gelang es ebenfalls nicht die tatsächliche Zahl der dauerhaft Aktiven zu erhöhen, sondern es war eher so, dass die meisten Leute sporadisch an Treffen teilnahmen und aushalfen:

*„Es gab einen Kern von etwa fünf Leuten, die immer anwesend waren und wir waren dann an diesen Abenden in der Regel zwischen zehn und zwanzig Personen. Also, es kamen immer wieder neue Gesichter dazu, die beim nächsten Mal vielleicht nicht mehr dabei waren.“ (Z. 183-185)*

Die organisatorische Kompetenz und Verantwortung lastete also auf vergleichbar wenigen Schultern. Das Thema Finanzmittel war in Beckum, anders als in vielen anderen Initiativen, ebenfalls kein Problem: *„[...] wir haben in unseren Reihen auch Sponsoren gehabt, die uns mit Geld ausgestattet haben“ (Z. 158-159)*.

## **Hypothese 2**

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn die Kontextstrukturen es zulassen*

Der rechtliche Rahmen stellte für die Bürgerinitiative insofern ein Problem dar, dass sie überhaupt nicht wusste, wie dieser Rahmen aussieht und welche Bedingungen es gibt. Erst durch einen Lernprozess, infolge einer vergeblichen Unterschriftensammlung, entstand hier das nötige Wissen. Die Hürden bezüglich der Mindestunterstützung stellten weder im Bürgerbegehren noch im Bürgerentscheid letztlich größere Probleme dar. Laut Herrn W. war es eine „große Hilfe“, dass sich im späteren Verlauf des Prozesses mit den Freien Wählern noch ein Bündnispartner mit lokalpolitischer Erfahrung fand. Die im Interview erwähnten, aber nicht weiter genannten „Sponsoren“ waren sicherlich ebenfalls ein nützlicher Bündnispartner.

Die Medien waren auch in Beckum sehr interessiert an dem Thema und haben viel berichtet. Wie in den anderen beiden Fällen auch, war diese Berichterstattung aus Sicht der Initiative relativ positiv für die eigenen Anliegen:

*„Ja, es war wirklich DAS Thema hier in Beckum und zum Schluss hing das auch vielen Beckumern zum Halse raus, die konnten es schon nicht mehr hören und sehen. Aber die Presse und hat uns wirklich ganz real begleitet und hat da auch keine Polemik reingebracht. Und da muss ich sagen, das hat uns auch sehr geholfen, dass das so ehrlich dargestellt wurde und es hat auch von Seiten der Politik schwere Anwürfe gegenüber der Presse gegeben und die Presse stand stark unter Druck, aber sie hat sich nicht beeindruckt lassen davon. Die Politik wollte am liebsten, dass das ganze Thema aus der Zeitung raus war.“ (Z. 114-120)*

Interessant ist, dass die Berichterstattung von Seiten der Initiative nicht einmal als besonders parteiisch wahrgenommen wird, sondern als „real“ (Z. 116) und „ehrlich“ (Z. 117). Die Politik hingegen scheint das ganz anders wahrgenommen zu haben und hat sich offenbar durch die Medien benachteiligt gefühlt. Generell war ‚die Politik‘ im Fall Beckum offenbar ein härterer Gegner als in den anderen Beispielen: „Ganz schlimm. Man wurde als Lügner beschimpft und so weiter. Das habe ich ja auch gemerkt, dass einem das Wort im Munde umgedreht wurde. Das immer wieder versucht wird, die Dinge zu verdrehen“ (Z. 136-138). Neben dieser – teilweise scheinbar schon als persönlicher Angriff empfundenen – Reaktion setzte die Gegenseite auch auf den öffentlichen Auftritt. So kam es, dass die Bürgerinitiative und die lokalen Parteien mit ähnlichen Mitteln um die Zustimmung der Menschen warben: „Die haben dann auch immer einen Stand gehabt“ (Z. 151), „Und unser Flyer war knallgrün und der Flyer der Politik war schwarz und rot und blau“ (Z. 163). Dabei betont Herr W., dass es stets die Gegenseite gewesen wäre, die die jeweilige Aktionsform von der Initiative kopiert habe. Als sich die Unterschriftensammlung der Initiative im Laufe der Zeit gut entwickelte, schlug die Politik vor, dass der Rat einen Bürgerentscheid herbeiführen könnte, damit

über die Angelegenheit abgestimmt würde. Dieser Schritt erwies sich offenbar als Fehler und führte zu einer Stärkung der Initiative:

*„Die haben von sich aus einen Ratsbürgerentscheid versucht zu initiieren und da wurden noch einmal ganz viele Bürger zusätzlich motiviert, weil die gesehen haben, dass die Politik auf einmal die Bürgerinitiative überholen wollte, erledigen wollte. Also vorher wollten sie gar nichts davon wissen und auf einmal wollten sie. Dahinter steckte ja, dass die Fragestellung dann von der Politik gemacht würde und nicht von uns.“ (Z. 105-109)*

Die Beckumer Bürgerinitiative unterscheidet sich in diesem Punkt tatsächlich sehr von den Fällen Brühl und Olpe. Das Maß in dem von der Bürgerinitiative eine richtige Gegenbewegung wahrgenommen wurde, ist in Beckum deutlich höher.

### **Hypothese 3**

*Eine BI ist nur erfolgreich, wenn sie ihre Frames verbreiten kann*

Die Bürgerinitiative in Beckum sah die geplante Verlegung des Busbahnhofes als Gefahr für den Marienpark, der zum Teil für den neuen Bahnhof in Anspruch genommen werden sollte. Um diese Sichtweise an die Menschen heranzutragen, setzte man auch in Beckum auf eine möglichst große öffentliche Präsenz: *„Und was wir auch grundsätzlich gemacht haben: An allen Markttagen und allen öffentlichen Veranstaltungen, bei denen wir es durften – manchmal wurden wir ja auch eingeladen – Überall dort, wo wirklich Öffentlichkeit war, haben wir versucht anwesend zu sein“ (Z. 148-150).* Neben der Informationsarbeit, die an den Ständen geleistet wurde, gab es zum späteren Bürgerentscheid zusätzlich Flyer: *„Und dann haben wir wie bei einem Wahlkampf 30.000 Flyer drucken lassen. Die habe ich persönlich noch zum Briefzentrum nach Werl gebracht und dann wurden die mit der Tagespost an jeden Haushalt verteilt“ (Z. 159-162).* Es wurde also definitiv versucht, möglichst alle Menschen in Beckum auf die eigene Argumentation aufmerksam zu machen. Wie groß der tatsächliche Kreis der wirklich betroffenen Personen war, lässt sich schwer sagen. Der Marienpark ist allerdings relativ groß und ein zentral gelegener Punkt in Beckum. Eine Besonderheit bietet der Marienpark um eine Betroffenheit eines bestimmten Personenkreises auszulösen, wie auch Herr W. sagt:

*„Ja also dieser Park steht ja unter Denkmalschutz, er ist weit über 100 Jahre alt, ist ein alter Begräbnisplatz, ein Friedhof. [...] Und wir hatten aus diesem Grunde auch viele christlich orientierte Mitstreiter. Das war auch mein erster Punkt, dass ich gesagt habe, das kann nicht sein, dass über meine Ur-Ur-Ur-Großeltern da demnächst die Busse drüber wegrollen. Das will ich einfach nicht.“ (Z. 62-68)*

Es ist möglich, dass andere Menschen ähnlich empfanden, oder es vor dem Hintergrund leichter gefallen ist, der Argumentation der Initiative zu folgen.

In dem Gespräch mit Herrn W. kristallisierte sich ebenfalls heraus, dass das Herausstellen des Mottos „Wir gegen die Politik“ ein ganz entscheidender Bestandteil der Mobilisierungsarbeit der Initiative gewesen ist. Er spricht von einem „*Wettlauf mit der Politik*“ (Z. 52) und dass die Aktiven der Initiative die „*Arroganz [...] der Lokalpolitik*“ (Z. 75) „*überhaupt nicht ertragen konnten*“ (Z. 54). Die Worte von Herrn W. lassen sich so interpretieren, als sei der ganze Prozess von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gleichzeitig ein Streiten für mehr Gerechtigkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gewesen. Er beschwert sich über eine überhebliche Art der Politik im Umgang mit Wünschen der Bevölkerung: „*[...]das wurde ja bagatellisiert und so weiter und besonders diese Arroganz: Wir haben hier das Sagen. Ihr haltet euch da bitte mal schön raus. Und wir machen jetzt mal, was wir für richtig halten.*“ (Z. 90-92) und „*Erst wurden wir quasi weggedrückt: „Haltet euch da raus, das ist nicht euer Ding. Wir haben hier die indirekte Demokratie und bestimmen, was hier passiert“* (Z. 52-54).

### **5.3.3 Die natürlichen Daten**

Die Bürgerinitiative selbst hat wenige Daten produziert. Es findet sich lediglich der Flyer, der zum Bürgerentscheid an die Beckumer Haushalte verteilt wurde. Der Eindruck aus dem Telefoninterview, dass der Abstimmungskampf sehr emotional aufgeladen war und stark mit der Frage von mehr Demokratie und mehr Mitbestimmungsrechten verbunden wurde, wird durch diesen Flyer allerdings nicht gestützt. Vielmehr ist dieser sehr sachlich gestaltet und es wurde scheinbar versucht möglichst viele Argumente für den Erhalt des Marienplatzes aufzuzeigen. Tatsächlich fällt die eigentlich durchweg ‚positive‘ Formulierung in dem Flyer auf. Es wird sich klar für etwas ausgesprochen – den Erhalt des Marienparks – und weniger gegen etwas – den Busbahnhof.

### **5.3.4 Fazit**

Die Bürgerinitiative in Beckum war letztlich erfolgreich, obwohl sie zu Beginn aus völlig unerfahrenen Personen bestand, die keinen ausgeprägten Bezug zur Lokalpolitik hatten und nicht wussten, worauf es bei einem erfolgreichen Bürgerbegehren ankommt. Nach einem Rückschlag, der aus dieser Unerfahrenheit resultierte, wurde jedoch ein neuer und besserer Versuch gestartet. Zum Vorteil der Bürgerinitiative hat sich im Laufe der Zeit auch die Unterstützung durch eine lokale Partei und damit von politischer Erfahrung ergeben. Auf das eigene organisatorische Gerüst legt die Initiative viel Wert und sieht in ihm einen entscheidenden Grund für das erfolgreiche Abschneiden. So gelang es, innerhalb der Gruppe regelmäßige Abläufe zu institutionalisieren und dem

Gesamtkonstrukt so Stabilität zu verleihen. Wie in den Fällen Olpe und Brühl ist der Eindruck der medialen Berichterstattung auch bei der Beckumer Initiative positiv, wobei nicht der Eindruck entstanden ist, die Presse wäre parteiisch gegenüber der Gruppe. Trotzdem wird dieser Einfluss so bewertet, dass er sich auf ihre Arbeit vorteilig ausgewirkt hat. Eine relativ große Bedeutung kommt in diesem Fall der politischen Gegenbewegung zu. Es gab scheinbar einen regen öffentlichen Schlagabtausch zwischen der Initiative als Gegner des neuen Busbahnhofes und seinen Befürwortern, den meisten Parteien im Stadtrat. Letztlich ist es nicht zu belegen, aber es entsteht der Eindruck, dass diese Situation der Bürgerinitiative insofern in die Karten spielte, dass sie zumindest für zusätzliche Motivation sorgte. Dafür spricht, dass in diesem Fall das Konzept des Frame-amplifikation große Verwendung fand. Der eigentliche Sinn des Prozesses, über die Verlegung eines Busbahnhofes zu entscheiden, wurde stark mit der Frage nach einer bürgernahen und demokratischen Politik verknüpft. Die Bürgerinitiative wurde angetrieben, von dem Gefühl als Bürgerschaft der Stadt Beckum von der dortigen Politik nicht ernst genommen zu werden und, wenn die Aussagen von Herrn W. zutreffen, so konnte dieses Gefühl auch auf andere Bürger übertragen und diese so motiviert werden. Dadurch, dass die Bürgerinitiative in ihrer Informationsarbeit mehrere Argumente mit dem Erhalt des Marienparks verbunden hat, also sich nicht nur auf den Schutz der Bäume und der Natur oder nicht bloß auf den Schutz eines Friedhofes berufen hat, konnte sie zudem möglichst viele Menschen zu Betroffenen machen, weil sie mehrere potentielle Interessen ansprach, die mit dem Erhalt des Parks verbunden sein könnten.

## **5.4 Fallbeispiel 4: Bürgerinitiative gegen den Rathausneubau in Königswinter**

### **5.4.1 Hintergrund und Kontext**

Das vierte Telefoninterview wurde mit Herrn P. von der Bürgerinitiative „Kein Rathausneubau in Königswinter“ geführt. Die Initiative sammelte im Bürgerbegehren ausreichend Unterschriften, jedoch wurde dieses Bürgerbegehren im Stadtrat wegen formalen Mängeln für unzulässig erklärt. Jedoch rückte der Rat ebenfalls von seiner ursprünglichen Planung ab.

Im Jahr 2010 wurde in der Stadt Königswinter geplant, dass die beiden bisherigen Rathäuser der Stadt und die Bauverwaltung in einem neuen Gebäude gebündelt und die ursprünglichen Standorte vermarktet werden sollen. Gegen dieses Vorhaben organisierte sich die Bürgerinitiative „Kein Rathausneubau in Königswinter“. Sie argumentierte besonders damit, dass ein Neubau unnötig und zu teuer für die öffentliche Kasse sei. Am 16. April 2010 begann die Sammlung der Unterschriften und am 10. Juni wur-

den 2.249 Stück überreicht. Als das Bürgerbegehren schließlich im Stadtrat behandelt wurde, wurde es dort für unzulässig erklärt. Begründungen gab es für diesen Schritt mehrere. Besonders wurde herausgestellt, dass die Frist für die Einreichung des Bürgerbegehrens längst verstrichen sei. Bei sogenannten „kassierenden Begehren“, die eine Entscheidung des Rates aufheben sollen, gab es die Regel, dass sie innerhalb von drei Monaten nach dem entsprechenden Beschluss eingereicht werden müssen. Im Fall Königswinter wurde so argumentiert, dass die Grundsatzentscheidung des Rates, ein neues Rathaus zu bauen, bereits im Jahr 2008 gefallen sei. Weiterhin wurde die Formulierung der Fragestellung zum Bürgerbegehren und dessen Begründung bemängelt, weil sie wichtige Einzelheiten außer Acht ließe.

Später wurde das Ziel der Initiative dennoch erreicht, weil sich der Rat entschloss, den Rathausneubau nicht durchzuführen. Die offizielle Begründung war, dass sich die ursprüngliche Finanzplanung nicht bestätigt hätte. Eine Klage gegen die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens wurde daraufhin noch weiter betrieben, dann vom Gericht aber eingestellt, da sich das Hauptanliegen des Begehrens erledigt hatte. (<http://nrw.mehr-demokratie.de/koenigswinter.html>)

## 5.4.2 Auswertung des Gesprächs

### Hypothese 1

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn sie die notwendigen Ressourcen mobilisieren kann*

Anhand der Aussagen von Herrn P. zur Zusammensetzung der Bürgerinitiative in Königswinter ist davon auszugehen, dass politische Kompetenz, im Sinne von Verständnis über das politische System der Kommune und die Ansprüche der Verwaltung, durchaus vorhanden war. Zwar gab es auch in Königswinter „Bürger, [...] die sonst nicht politisch aktiv sind“ (Z. 55) aber es waren auch Mitglieder vorhanden, die bereits lokalpolitische Erfahrungen durch Parteiarbeit gesammelt hatten. Außerdem gab es im Jahr 2009 in der Nachbarstadt Bad Honnef einen erfolgreichen Bürgerentscheid, bei dem bereits einige der in der Initiative Königswinter engagierten Leute mitwirkten. Gerade dieser Umstand wird von Herrn P. als großer Vorteil ausgelegt, da man ja gewusst hätte, worauf bei einem Bürgerbegehren zu achten ist, damit es regelkonform gestaltet ist:

*„Durch das Bürgerbegehren gegen den Nationalpark wussten wir ja schon ungefähr wie es sein muss, dass also die Begründung mit auf der Seite der Unterschriften sein muss und diese Sachen. [...] Von daher war das schon ganz effektiv, weil wenn wir hier auf die Stadtverwaltung angewiesen wären, die ja nach Gesetz eigentlich wohlwollend mitwirken muss, wie Sie wissen, aber das gerade in Königswinter nun nicht unbedingt tut,*

*oder hinhaltenden Widerstand leistet und so etwas. Insofern haben wir gar nicht erst groß auf die Verwaltung repliziert, sondern gleich selber alles konstruiert und gemacht.“*  
(Z. 64-72)

Diese Angaben erscheinen zunächst verwirrend unter dem Aspekt, dass das Bürgerbegehren aufgrund mehrerer vermeintlicher Mängel gekippt wurde. Interessant ist, und das wird im Abschnitt zu den Kontextstrukturen noch zu erwähnen sein, dass Herr P. die Verwaltung beschuldigt, sich nicht entsprechend der Vorgaben neutral zu verhalten, sondern eine politische Rolle einzunehmen. Auf die Frage, was er gern anders machen würde, falls er noch einmal an der Durchführung eines Bürgerbegehrens beteiligt wäre, bekräftigt Herr P. seine Einschätzung über die gute Kompetenz der Initiative. Er sieht keine Fehler, die sie gemacht hätten: *„Da kann man fast nichts anders machen. Wir haben gründlich recherchiert, wir haben die Beschlusslage in Sachen Rathäuser im Vorfeld recherchiert, wir hatten unsern Anwalt...“* (Z. 146-147). Die Initiative war also schon sehr darauf bedacht, sich in politischer und in fachlicher Hinsicht möglichst optimal mit Wissen auszustatten.

Die personelle Nähe zu der Bürgerinitiative in Bad Honnef – Herr P. war selbst „einer der wesentlichen Agitatoren“- hatte im vorliegenden Fall auch einen Nutzen für die Mobilisierung von aktiver Unterstützung:

*„[...]ein paar andere Mitstreiter, die immer mitbegleiteten ohne wesentlich aktiv zu sein, aber wenn man sie brauchte, waren sie bei Fuß. In Sachen Nationalpark zum Beispiel und auch in Sachen Wahlkampf. Und die haben sich dann auch sehr gezielt, weil es ein dringendes Thema war, auf dieses Rathausthema gestürzt.“* (Z. 51-54)

Außerdem wurden die Unterschriftenlisten auch wieder verbreitet, indem sie in Geschäften ausgelegt wurden. Zusätzlich gelang es der Initiative aber auch einige andere Bürger zu mobilisieren, die auch, wie Herr P. sagt, durch den Erfolg in der Nachbarstadt *„Mut gefasst“* (Z. 55) haben.

## **Hypothese 2**

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn die Kontextstrukturen es zulassen.*

Das Bürgerbegehren wurde *„extra unabhängig von den Fraktionen geführt“* (Z. 102-103) und wird im Nachhinein von Herrn P. dennoch als *„sehr parteiliche Sache“* (Z. 101) bezeichnet. Dieser Eindruck ist bei ihm entstanden, da die Initiative mit verschiedenen Parteien, SPD und Freie Wähler, zusammen gearbeitet hat. Die Aussage zur SPD, *„offiziell wollte man uns richtig unterstützen, man hat dann aber gerade mal 15 oder 20 Unterschriften gesammelt, das war es dann. So konnte man dann aber, für den Fall das es erfolgreich war, sagen, wir haben es ja mit unterstützt“* (Z. 94-96), spricht nicht unbedingt dafür, dass diese Hilfe in der Initiative weder durchweg positiv



gesehen wurde, noch tatsächlich spürbar wurde. Auch über die Freien Wähler trifft Herr P. letztlich eine ähnliche Aussage (Z. 98-100). Es scheint im Fall Königswinter also nicht unbedingt mehr Einfluss von Parteien gegeben zu haben, als in anderen Fällen auch.

Die Rolle einer Gegenbewegung hebt Herr P. in seinen Aussagen hervor. Dabei bezieht er sich allerdings nicht auf eine solche in Form von öffentlichem Wahlkampf. Hinsichtlich der Reaktionen auf die Tätigkeit der Bürgerinitiative gab es laut P. nichts, „*außer ein wenig böartige Unterstellungen*“ (Z. 185). Und es gab auch in Königswinter scheinbar einen Vorstoß der Politik in Richtung Ratsbürgerentscheid, als die Arbeit der Initiative Erfolg zeigte. Ähnlich wie im Fall Beckum empfand man dieses Angebot aber auch als „*Trick [...] dass sie eben Formulierungen (bei der Fragestellung, die sich auf dem Abstimmungszettel findet; R.S.) so wählen, dass die Bürger es nicht ganz durchschauen und versehentlich ‚ja‘ stimmen, wo sie ‚nein‘ meinen, oder umgekehrt*“ (Z. 192-194). Das Scheitern der Initiative schreibt Herr P. der Verwaltung und der Politik trotzdem zu:

*„Das Bürgerbegehren ist also faktisch wirklich – das sage ich nicht, weil ich ein schlechter Verlierer wäre –, das ist also faktisch gelinkt worden. Und das Problem war halt, das darf man nicht vergessen, die Ratsmehrheit ist hier natürlich sowieso festgezurr. Die ist in der Regel identisch mehr oder weniger mit der Stadtverwaltung in weiten Teilen. Das heißt, die Stadtverwaltung als neutraler Vermittler funktioniert nicht. In anderen Kommunen, glaube ich, auch nicht, hier schon mal gar nicht.“* (Z. 118-124)

Diese Vorwürfe sind im Rahmen dieser Arbeit natürlich nicht abschließend zu belegen oder zu verwerfen. Allerdings, so berichtet P., habe das Gericht in dem Verfahren zur Klage der Initiative, der Gegenseite die Hauptbegründung der Unzulässigkeit „*zum Glück in den Hals zurückgestoßen*“ (Z. 168). Aus diesem Grund wäre es dann schließlich auch zu dem Entschluss gekommen, auf den Rathausneubau zu verzichten. Diese Sichtweise überschneidet sich aber mit der, dass der Rat aus finanziellen Gründen zu diesem Entschluss kam.

Es wird also in diesem Fall auch nicht so richtig klar, welche Hürde der rechtliche Rahmen für die Bürgerinitiative nun darstellte. Die Mindestanzahl an Unterschriften wurde erreicht. An den formalen Vorgaben zu Bürgerentscheiden scheiterte man vorerst, allerdings ist nicht abschließend geklärt worden, ob dieses Scheitern tatsächlich begründet war.

Die Presse wird in diesem Fall nicht so positiv erwähnt, wie in den anderen Fällen, wobei auch Herr P. ihr attestiert, die Initiative „*relativ fair begleitet*“ (Z. 77) zu haben. Er erkennt an, dass die Berichterstattung geeignet war, das Thema aktuell zu halten und führt dazu aus:

*„Sie wissen ja, auch negative Werbung ist Werbung und es wurde jetzt nicht negativ gearbeitet aber genügend am Leben gehalten, egal ob die einzelnen Informationen nun jeweils stimmten oder nicht, um das Interesse in der Bevölkerung wachzuhalten.“ (Z. 85-88)*

Ein wichtiger Aspekt, der auch unter die Kategorie Kontextstrukturen fällt, ist das schon erwähnte Verfahren in Bad Honnef im Vorfeld. Scheinbar hat dieses eine Art Vorbildfunktion gehabt und sich positiv auf die Mobilisierung und die Sensibilisierung für das Thema direkte Demokratie selbst ausgewirkt.

### **Hypothese 3**

*Eine BI ist nur erfolgreich, wenn sie ihre Frames verbreiten kann*

Wie in dem Fall Brühl, argumentiert auch die Initiative in Königswinter mit der unnötigen Haushaltsbelastung, die durch den Rathausneubau entstehen würde. Dieses Vorgehen scheint Erfolg gehabt zu haben:

*„Wir haben dann auch viel über Geschäfte Unterschriften sammeln können, die auch selbst in dem – scheinbar bevorzugten – Ortsteil, da oben in Bergland, wo das Rathaus hin sollte; da kamen mit die meisten Unterschriften zusammen, weil auch die Bürger rechnen konnten und sich gesagt haben: „Egal wie, wir zahlen ja alle diesen Unsinn.““ (Z. 57-61),*

*„Die waren recht wehrlos, weil, glaube ich man kann auch sagen, quer durch alle politischen Schattierungen, die Bürgerschaft mit ihren Leuten an den Stand ist und auch klarmachte, dass sie das nicht durchkriegen“ (Z. 186-188).*

Hier zeigt sich der Effekt, der, wie schon im Fall Brühl vermutet wurde, auftritt, wenn mit der Haushaltsbelastung argumentiert wird. Scheinbar eignet sich das Argument von zu hohen öffentlichen Kosten um einen sehr großen Kreis von Betroffenen zu erzeugen. Jedenfalls spricht dafür, dass mit diesem Argument auch Personen zur Unterstützung mobilisiert werden konnten, die durch den eigentlichen Beschluss scheinbar bevorzugt wurden. Ebenso konnte eine Mobilisierung in jedes politische Lager geschafft werden, was ebenfalls für ein Argument von breitem Betroffenheitsgrad spricht.

Auch in Königswinter spielte die generelle Politikunzufriedenheit der Leute eine Rolle bei der Mobilisierung. Herr P. bescheinigt ihr *„eine Hin-und-wieder Wirkung, für einige war das das Motiv und für einige der Druckablass und sie wurden dadurch aktiviert und konnten gleichzeitig ihren Druck und Politikfrust ablassen“ (Z. 110-112).* Er sieht die Arbeit der Initiative, möglicherweise auch die direkte Demokratie an sich, als *„Ventil“* für die *„Frustration der Leute“ (Z. 114).* Die Stimmung zwischen Bürgerinitiative auf der einen und Mehrheitsfraktion plus Verwaltung auf der anderen Seite scheint in Königs-

winter geradezu vergiftet gewesen zu sein. Wie schon erwähnt, begründete die Initiative das Scheitern nicht mit eigenen Fehlern, sondern fühlte sich durch die Verwaltung „gelinkt“. Diese wäre nicht neutral sondern würde politisch klar Stellung für die Gegenseite beziehen. Ein Pressestatement der Initiative erhärtet diesen Eindruck. Darin heißt es:

*„Nachdem uns der CDU- Fraktionsvorsitzende bereits in der Vergangenheit „unsägliche Stimmungsmache und bewusste Falschinformation“ vorgeworfen hat, ist er jetzt, in der Stadtrats-sitzung am 07.02.2011 einen deutlichen Schritt weitergegangen und unterstellt uns Nötigung, also eine strafbare Handlung. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens wollen diese Unterstellung einer Straftat nicht auf sich sitzen lassen und werden, für den Fall, dass die Behauptung durch Herrn Dr. Griese nicht öffentlich zurückgenommen und er sich nicht dafür entschuldigt, Anzeige gegen Herrn Dr. Griese erstatten.“ (KönigswinterDirekt 9.2.11)*

In dem Gespräch am Telefon konnte Herrn P. nicht endgültig entlockt werden, in welchem Umfang die Initiative letztlich versuchte, die Bürgerinnen und Bürger gezielt über ihre eventuelle Unzufriedenheit mit der Politik für die eigene Sache zu gewinnen. Wie weiter oben schon zitiert bestätigte er aber, dass diese Stimmung durchaus ein Anreiz für einige Leute war, sich zu beteiligen.

Für die eigene Position geworben wurde klassisch an Ständen und durch Pressearbeit. Zu möglichen Flyern der Initiative konnte leider nichts gefunden werden, was natürlich nicht bedeutet, dass es keine(n) gab. Auf eine Homepage wurde allerdings in diesem Fall verzichtet. Auch sonst wurde bei der Recherche kaum Material gefunden, dass von der Initiative selbst erstellt wurde.

### **5.4.3 Fazit**

Kenntnisse von der lokalen Politik und sogar der Durchführung von Bürgerbegehren war in Königswinter scheinbar ausreichend vorhanden. Die Initiative setzte sich nicht nur aus Neu-engagierten zusammen, sondern hatte auch erfahrene Personen in ihrem Kreis. Trotzdem scheiterte das Bürgerbegehren an formalen Mängeln. Das war zumindest die Argumentation der Verwaltung. Seitens der Bürgerinitiative wurde hier allerdings Parteilichkeit zu Gunsten der Politik vermutet. Ein Gericht stellte dann tatsächlich die – zumindest teilweise – Unzulässigkeit der Argumentation der Verwaltung fest. Sollte der Vorwurf stimmen, dass die Initiative „gelinkt“ worden sei, so würde das eine besondere Form der Gegenbewegung innerhalb der Kontextstrukturen darstellen. Drei Faktoren werden sichtbar, über die die Initiative Unterstützung mobilisieren konnte. Erstens wurde der Rathausneubau abgelehnt, mit der Begründung die Belastung für den öffentlichen Haushalt sei zu groß. Der Zuspruch aus allen Bevölkerungsteilen der Stadt zeigt, dass scheinbar eine große Betroffenheit geschaffen werden konnte. Zwei-

tens profitierte die Initiative von einem vorherigen Bürgerbegehren in Bad Honnef, welches erfolgreich war und Signalwirkung an die Bürger in Königswinter hatte. Drittens wurde – wie es auch schon in den anderen Fällen war – mit der Gegenüberstellung Bürgerinitiative als Teil der Bürgerschaft gegen die Politik gearbeitet. Es wurde wieder auf das Bedürfnis der Menschen gezielt, auf politische Entscheidungen mehr Einfluss nehmen zu können, beziehungsweise auf eine Unzufriedenheit mit dem alltäglichen Funktionieren der repräsentativen Politik. Die Wahl der Methoden im Abstimmungskampf war in Königswinter relativ schlicht. Es wurden Stände gemacht und hauptsächlich darüber die Bürger informiert. Auch über die Presse wurden eigene Ansichten wiedergegeben, wobei die Berichterstattung innerhalb der Initiative Königswinter nicht auf ein ganz so positives Echo stieß, wie in den anderen drei Fällen. Was sich wiederum ähnelt ist, dass sich die Initiative durch eine breite Streuung der Unterschriftenliste selbst von Arbeit entlastete.

### **5.5 Gesamtfazit Fallbeispiele**

Es wurden in Telefoninterviews vier Fallbeispiele betrachtet, in denen es Bürgerinitiativen mindestens zu Teilerfolgen gebracht haben. In jedem vorliegenden Fall ist es der Initiative gelungen, die im Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften zu sammeln. Allerdings wurden diese Erfolge in einigen Fällen durch die formale Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zunichtegemacht. In der Gesamtbetrachtung der vier Fälle fallen einige Gemeinsamkeiten auf:

Erfahrungen über die Funktionsweise der kommunalen Politik und der Verwaltung sind für Bürgerinitiativen von Vorteil. Ganz besonders wichtig sind aber Kenntnisse über das formal korrekte Durchführen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Die Initiativen, die keine Personen mit dem nötigen Wissen in ihren Kreisen haben, sollten sich diese Ressourcen extern organisieren. In diesem Zusammenhang ist durch die Fallbeispiele deutlich geworden, wie sehr die Kontextstrukturen die Ressourcenmobilisierung beeinflussen können. Gerade für die externe Organisation von Kenntnissen bei der Durchführung von politischer Arbeit im Allgemeinen oder konkret der Formulierung von Bürgerbegehren, können Bündnispartner, wie Parteien, sehr wichtig sein. Aber auch die gute Zusammenarbeit mit der städtischen Verwaltung, oder Organisationen wie *Mehr Demokratie e.V.* können Vorteile bringen. Zwei Ressourcen, die für Bürgerinitiativen besondere Bedeutung haben, sind Finanzen und aktive Unterstützung. Der finanzielle Spielraum entscheidet letztlich über den möglichen Umfang der eigenen Aktionen. In den Interviews wurde deutlich, dass unzureichende finanzielle Ausstattung häufig ein Problem ist. Allerdings fanden sich in allen Fallbeispielen – mal mehr, mal weniger große – Sponsoren und Spender. Was sich ebenfalls ähnelt, ist die Erledigung der an-

fallenden Arbeiten, wie das Unterschriftensammeln. In allen Fällen gab es einen festen Kern, der die strategische Planung und die Organisation übernahm und stets aus annähernd denselben Personen bestand. Daneben gab es fast überall einen größeren Kreis aus Helferinnen und Helfern. Diese engagierten sich spontan und über einen relativ kurzen Zeitraum. Dadurch bestand dieser erweiterte Kreis nicht aus einem festen, sondern einem wechselndem Personenkreis.

Wichtiger Faktor aus der Umwelt ist, neben den erwähnten Bündnispartnern, die Presse. In den betrachteten Fällen erwiesen sich die lokalen, aber teilweise auch die überregionalen Medien als wirksame Multiplikatoren. Es gab keine Initiative, die angegeben hat, die Berichterstattung der Presse sei nachteilig für die eigenen Ziele gewesen. Vielmehr gab es Anzeichen, dass sich eher die kommunale Politik benachteiligt fühlte. Die Bürgerinitiativen sind auf Öffentlichkeit angewiesen, wenn sie Erfolg haben möchten. Sie müssen viele Bürgerinnen und Bürger von ihren Ansichten überzeugen, oder zumindest dazu bringen ihre Unterschrift beziehungsweise ihre Stimme für die Initiative zu geben. Bei der Herstellung dieser Öffentlichkeit verlassen sich die Initiativen nicht bloß auf die Gunst der Medien – sie werden auch selbst sehr aktiv. Von Flyern über Plakate und Infostände bis hin zu Webseiten – die Methoden, mit denen die befragten Initiativen Werbung für ihre Ziele machten, sind vielfältig. In jedem der vier Beispiele haben die Initiativen versucht, sachlich über ihr Anliegen und das betreffende Thema aufzuklären. Es wurden Argumente erarbeitet und angeführt. Was auch in jedem Fall aufgetreten ist und scheinbar eine große Rolle bei der Mobilisierung von Unterstützung spielt, ist das Hervorheben des Dualismus von Bürgern und Politik. Die Bürgerinitiativen verbinden und bewerben ihre Sache mit der Möglichkeit des aktiven Mitgestaltens der Bürgerinnen und Bürger. Sie sprechen die potentielle Unzufriedenheit der Regierten mit der Art des Regiertwerdens an und präsentieren sich und die direkte Demokratie als Alternative. Sie können dadurch Zuspruch erhalten, unabhängig davon, was über das eigentliche Anliegen an sich gedacht wird.

## **6. Ergebnis der Fragebögen**

Neben den Telefoninterviews wurden auch Fragebögen per Post verschickt. In ihrer Gestaltung sind sie an dem Leitfaden für die Interviews angelegt. Von den Fragebögen kamen sechs Stück zurück. Die Antworten, die in diesen gegeben wurden, sollen nun kurz mit den Erkenntnissen aus den Interviews verglichen werden.

Sechs Bürgerinitiativen haben einen beantworteten Fragebogen zurückgeschickt. Vier von ihnen geben an, ihre Ziele erreicht zu haben und bewerten ihr Engagement als „erfolgreich“. Dabei haben allerdings nur zwei Initiativen tatsächlich einen Sieg im Bür-

gerentscheid errungen. Zwei weitere mussten „nur“ ein erfolgreiches Bürgerbegehren absolvieren, um ihr Anliegen durchzusetzen. In den anderen Fällen scheiterte die Bürgerinitiative im Bürgerentscheid am Beteiligungsquorum. Sie erreichte zwar die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, doch lag mit diesen unter den nötigen 20 Prozent der Wahlberechtigten. Insgesamt fallen somit aber alle sechs Fälle in die zuvor festgelegten Kriterien.

Grundsätzlich bestätigt sich durch die Fragebögen das Bild, das durch die Telefoninterviews entstanden ist. Alle Initiativen geben an, dass unter ihren Mitgliedern Kenntnisse über die lokale Politik und Verwaltung vorhanden waren (s. Frage 4 und 5). Zwar erstrecken sich die Antworten von „nur zum Teil“ bis „sehr ausgeprägt“, aber es gibt keinen Fall, in dem gar keine Kenntnisse vorhanden waren. In Bezug auf die sonstige Ausstattung der Initiativen mit Finanzen, Räumlichkeiten, Zeit und aktiven Mitgliedern, stellt sich bei den Finanzen der größte Engpass dar. Den Umfang, in dem sie über die vier nachgefragten Dinge verfügten, gaben die Initiativen auf einer Skala von 1 (=völlig unzureichend) bis 5 (=völlig zureichend) so an (s. Frage 7):

	Durchschnitt	Median	Einzelantworten <sup>8</sup>
Finanzen	2,5	2,5	1;2;3;4;3;2
Räumlichkeiten	3,3	3,5	3;5;4;2;5;1
Zeit	3,1	3,5	2;5;3;4;4;1
Aktive Mitstreiter	3,6	4,0	2;5;5;4;4;2

Tab. 7: Ausstattung der Initiativen auf Skala 1 bis 5

Besonders interessant ist nach der Auswertung der Telefoninterviews der Blick auf die aktiven Mitstreiter. Schon der Durchschnittswert ist hier mit 3,6 der höchste, aber ein Blick auf den Median (4,5) und die Einzelantworten zeigt: Vier von sechs Initiativen hatten keine Probleme aktive Unterstützung zu mobilisieren. Von den beiden Initiativen, die diese Frage mit einer 2, also als relativ unzureichend, bewertet haben, konnte sich eine im Bürgerentscheid durchsetzen, die andere scheiterte am Beteiligungsquorum.

Eindeutig ist das Ergebnis der Fragebögen hinsichtlich der Resonanz der Medien (Frage 8). Drei Initiativen geben an, die Beachtung durch die Medien sei „eher hoch“ gewesen. Die anderen drei Initiativen bewerten sie sogar als „sehr hoch“. Diese Aussagen decken sich mit den Erkenntnissen aus den Telefoninterviews, was sich auch für

<sup>8</sup> Hier sind die einzelnen Angaben der Initiativen zu der jeweils gefragten Sache angegeben. Von links nach rechts gelesen finden sich also die Angaben der einzelnen Initiativen zu bspw. Finanzen (1;2;3;4;3;2). Von oben nach unten können die Angaben der einzelnen Initiativen zu den vier Dingen nachvollzogen werden (z.B. 1;3;2;2).

die Tendenz der Berichterstattung (Frage 9) feststellen lässt. Vier Initiativen bewerten diese als „eher positiv“, die anderen beiden als „sehr positiv“.

Jede der sechs Initiativen hat angegeben, mit Bündnispartnern zusammengearbeitet zu haben. Die Antworten auf die entsprechende Frage ergeben folgendes Bild (s. Frage 10):

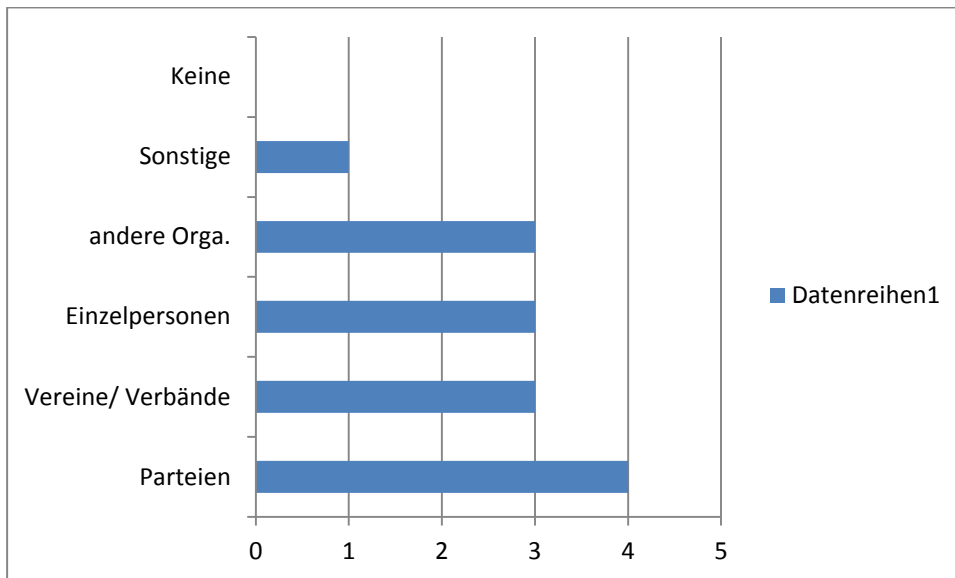


Abb. 1: Bündnispartner der Initiativen

Die Parteien waren demnach die häufigsten Bündnispartner, gefolgt von Vereinen/Verbänden, anderen Organisationen und einflussreichen Einzelpersonen. Gerade, dass letztere in jedem zweiten Fall genannt wurden, ist interessant, da sie in den Telefoninterviews nicht direkt vorkamen. Generell sind diese Angaben dahingehend mit Vorsicht zu bewerten, dass sich nicht beurteilen lässt, in welchem Umfang eine Zusammenarbeit stattgefunden hat.

Den Regelungen für Bürgerbegehren und –entscheid (Frage 13) wird in fünf von sechs Fällen eine „eher große“ oder „sehr große“ Bedeutung zugesprochen. Dabei wurde in drei Fällen die größere Herausforderung explizit in der richtigen Formulierung des Bürgerbegehrens gesehen, als in dem Erreichen von Quoren. Das Beteiligungsquorum im Bürgerentscheid wurde nur in einem Fall als zu hoch genannt – von einer Initiative, die an diesem Quorum scheiterte.

Auf Frage 15 antworten alle Initiativen, dass sie denken, die direkt von dem jeweiligen Problem Betroffenen in „eher starkem“ oder „starkem“ Umfang von ihrem Anliegen überzeugen konnten. Allerdings gibt nur die Hälfte der Initiativen an, dass sie ihre Arbeit mit über den eigentlichen Problembereich hinausgehenden Dingen verbunden hat (Frage 16). In diesen drei Fällen handelte es sich dabei aber stets um die Forderung

nach mehr Beteiligung und Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürger. Das bestätigt zum Teil das Ergebnis der Telefoninterviews, die ergeben haben, dass alle befragten Initiativen auch generell für mehr Mitbestimmung eingetreten sind. Die Frage nach den Werbe- und Aktionsformen (Frage 18) bestätigt die Telefoninterviews ebenfalls. Klassiker wie Plakate und Flugblätter wurden in jedem der sechs Fälle eingesetzt. Ebenso finden sich Infostände in fast allen Angaben wieder. In vier Fällen wird sogar die gezielte Arbeit mit den lokalen Medien als strategisches Mittel genannt. In zwei Fällen wird auf eine eigene Homepage im Internet verwiesen.

## **7. Auswertung und Überprüfung der Hypothesen**

Insgesamt wurden für diese Arbeit zehn Bürgerinitiativen befragt. Gemäß den Auswahlkriterien waren alle Initiativen in gewisser Weise erfolgreich. Vier Fälle konnten in Telefoninterviews genauer betrachtet werden, sechs wurden ergänzend durch Fragebögen untersucht. Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun in Bezug auf die in **XXX** erarbeiteten Hypothesen ziehen?

### **Hypothese 1**

*Eine BI ist nur kampagnenfähig, wenn sie die notwendigen Ressourcen mobilisieren kann.*

In allen Fällen verfügten die Initiativen über mehr oder weniger politische Kompetenzen. Häufig sind diese Kompetenzen dadurch vorhanden, dass es innerhalb der Bürgerinitiative Akteure mit (lokal-)politischer Erfahrung gibt. Es kommt aber auch vor, dass die politischen Kenntnisse aus externen Quellen bezogen werden – in der Regel durch Bündnispartner wie Parteien. Die Bürgerinitiativen benötigen ein bestimmtes Level an Vorwissen aus zweierlei Hinsicht: Sie finden sich schneller im politischen Entscheidungssystem zurecht – kennen seine Wege und Akteure. Und sie wissen von vornherein, welche Anforderungen auf sie zukommen. Besonders in den Telefoninterviews ist deutlich geworden, dass sich dieses Vorwissen als nützlich erwiesen hat.

Was ebenfalls deutlich geworden ist, ist die große Bedeutung von aktiver Unterstützung. Viele Mitstreiter, die die Bürgerinitiative bei ihrer Arbeit unterstützen, waren in einigen Fällen sehr wichtig für den Erfolg. Gerade bei Tätigkeiten wie dem Unterschriftensammeln hat man häufig von spontanen Helferinnen und Helfern profitiert. Das bedeutet, dass eine Bürgerinitiative nicht unbedingt aus einem großen Personenkreis bestehen muss, solange es ihr gelingt, ausreichend Hilfe zu mobilisieren, die auch von wechselnden Personen bereitgestellt werden kann.



Wichtig sind auch die Finanzen. Es gab einige Fälle, in denen sich über die mangelnde finanzielle Ausstattung beklagt wurde, jedoch war dies offensichtlich nicht zwangsweise hinderlich für den Erfolg - das machen die vorliegenden Fälle deutlich. Den Großteil ihrer Mittel generierten die interviewten Initiativen durch Spenden. Auch das setzt natürlich eine ausreichende Mobilisierung von Unterstützung voraus.

Die wichtigsten Ressourcen, über die eine Bürgerinitiative verfügen sollte, um kampagnenfähig zu sein, sind das nötige Wissen und aktive Unterstützung. Nun ist nicht auszuschließen, dass eine Initiative ohne diese beiden Dinge erfolgreich agieren kann. Jedoch bleibt auf Basis der Datengrundlage dieser Arbeit festzuhalten, dass zumindest eine dieser beiden Ressourcen zwingend vorhanden sein sollte.

## **Hypothese 2**

*Eine Bi ist nur kampagnenfähig, wenn die Kontextstrukturen es zulassen*

Der bedeutendste externe Einflussfaktor auf die Arbeit von Bürgerinitiativen sind die Regeln, nach denen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ablaufen müssen. Dabei sind nicht die nur Quoren entscheidet, sondern gerade auch die Bestimmungen zur Durchführung von Bürgerbegehren. Der Grund dafür ist sicherlich, dass man sich auf die Quoren einstellen kann. Es ist relativ klar, welche Hürden erreicht werden müssen, damit die eigenen Ziele erreicht werden. Die Bestimmungen zu Bürgerbegehren sind hingegen schwerer zu durchschauen. Für die Bürgerinitiativen ist es nicht einfach nachzuvollziehen, welche Formulierungen benutzt werden dürfen und welcher Sachverhalt wie dargestellt werden muss, damit keine Regeln verletzt werden. Um in dieser Frage sicher zu gehen kann externe Hilfe eine Möglichkeit sein. Die Möglichkeiten sind vielfältig. Neben der städtischen Verwaltung, die zwar helfen soll, es aber scheinbar nicht immer tut, können andere Experten um Rat gebeten werden. Das wären beispielsweise Rechtsanwälte oder eben der Verein *Mehr Demokratie e.V.* Dass die Regelungen eine große Rolle spielen, zeigt auch die Tatsache, dass es weiterhin sehr viele Bürgerinitiativen gibt, die an diesen Regeln in NRW scheitern.

Für die Kampagnenfähigkeit der Initiativen ist eine hohe Resonanz durch die Medien offensichtlich von Vorteil. In allen Fällen hat die lokale, teilweise auch die überregionale Presse über die Initiativen berichtet. Der Tenor der Berichterstattung fiel dabei in der Regel zu ihren Gunsten aus. Die Bürgerinitiativen sind auf Öffentlichkeit angewiesen um ihre Ansichten überhaupt verbreiten zu können. Dabei ist ihnen ein reges Medieninteresse eine große Hilfe.

Fast alle Initiativen haben Bündnisse mit anderen Akteuren gebildet. Auch das scheint ein wichtiger Bestandteil zu sein. Durch Bündnisse können möglicherweise Ressourcen besser mobilisiert werden oder ein breiteres Publikum angesprochen werden.

Das Fazit muss lauten, dass die Kontextstrukturen einen ganz erheblichen Einfluss auf die Kampagnenfähigkeit und den Erfolg von Bürgerinitiativen zu haben scheinen. Der rechtliche Rahmen ist zwar ein Hindernis, das überwunden werden kann, aber scheinbar noch häufig zu hoch ist. Die Medien wirken im Fall von erfolgreichen Initiativen häufig unterstützend. Es wäre interessant zu sehen, was passiert, wenn eine Bürgerinitiative von den Medien ignoriert oder mit tendenziell negativer Berichterstattung versehen würde. Es ist zumindest anzunehmen, dass diese Bürgerinitiative es sehr schwer haben würde eine Kampagne zu führen und sogar Erfolg zu haben. Auf der vorliegenden Datengrundlage ist diese Hypothese teilweise bestätigt.

### **Hypothese 3**

*Eine BI ist nur erfolgreich, wenn sie ihre Frames verbreiten kann*

Die Bürgerinitiativen sind auf Öffentlichkeit angewiesen, wenn sie Erfolg haben möchten. Sie müssen viele Bürgerinnen und Bürger von ihren Ansichten überzeugen, oder zumindest dazu bringen ihre Unterschrift beziehungsweise ihre Stimme für die Initiative zu geben. Bei der Herstellung dieser Öffentlichkeit verlassen sich die Initiativen nicht bloß auf die Gunst der Medien – sie werden auch selbst sehr aktiv. Von Flyern über Plakate und Infostände bis hin zu Webseiten – die Methoden, mit denen die befragten Initiativen Werbung für ihre Ziele machten, sind vielfältig. Sogar die gezielte Pressearbeit gehört zu den strategischen Instrumenten einiger Initiativen. Um möglichst viele Menschen anzusprechen, muss eine breite Betroffenheit vermittelt werden. Das bedeutet, es müssen Argumente dafür verbreitet werden, dass das Anliegen der Initiative im Grunde das Anliegen möglichst vieler Personen ist. In den vorliegenden Fällen gibt es unterschiedliche Hinweise darauf, wie das passieren kann: 1. Das jeweilige Thema wird aus vielen verschiedenen Blickwinkeln problematisiert. Wenn viele Gründe gefunden werden, die für oder gegen eine Sache sprechen, dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Interessen von entsprechend mehr Menschen tangiert werden. Die zweite Möglichkeit ist, das Thema von Beginn an mit einer Sache zu verknüpfen, von der viele Menschen betroffen sind. In den vorliegenden Fällen war das zum Beispiel der kommunale Haushalt. Die dritte Möglichkeit ist eine wirkungsvolle Ergänzung und spielte in fast allen Fallbeispielen eine große Rolle: Das Hervorheben des Dualismus von Bürgern und Politik. Die Bürgerinitiativen verbinden und bewerben ihre Sache mit der Möglichkeit des aktiven Mitgestaltens der Bürgerinnen und Bürger. Sie sprechen

die potentielle Unzufriedenheit der Regierten mit der Art des Regiertwerdens an und präsentieren sich und die direkte Demokratie als Alternative. Diese Form des frame-amplifikation ist für die Bürgerinitiativen eine nützliche Sache, denn sie können dadurch Zuspruch erhalten, unabhängig davon, was über das eigentliche Anliegen an sich gedacht wird.

Die dritte Hypothese kann als bestätigt angesehen werden. Sie ist besonders wichtig, da die Initiativen aufgrund des rechtlichen Rahmens darauf angewiesen sind, eine bestimmte Anzahl an Personen zum Handeln zu bewegen, wenn sie Erfolg haben wollen.

### **7.1 Schlussbemerkungen**

Diese Arbeit hat gezeigt, dass es durchaus einige Faktoren gibt, auf die es bei der Organisation von Bürgerinitiativen anzukommen scheint. Einige davon können die handelnden Akteure selbst beeinflussen, von anderen sind sie abhängig, ohne wirklichen Einfluss auf sie zu haben. Generell wird jede Lockerung der Regeln für direktdemokratische Beteiligung die Verantwortung für eine gute Kampagne in Richtung der Bürgerinitiativen verschieben. In NRW wurden nun erst solche Neuregelungen beschlossen. Sie lassen den Bürgerinnen und Bürgern mehr Freiraum. Es wird interessant sein zu sehen, was diese daraus machen.

## Literaturverzeichnis

Attac Brühl: <http://www.attac-netzwerk.de/bruehl/aktionen/buergerbegehren-erhalt-des-rathausanbaus-im-steinweg/>

Bökenkamp, Gérard (2010): Direkte Demokratie – Geschichte, Entwicklung und Perspektiven für die Bundesrepublik, in: Liberales Institut der Friedrich Naumann Stiftung (Hrsg.): PositionLiberal 97, Potsdam/Berlin

Decker, Frank (2006): Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Heft 10/2006), Bonn

Donges, Patrick (2006): Politische Kampagnen, in: Röttger, Ulrike: PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit, 3. Auflage, Wiesbaden

Evers, Tilmann (1991): Volkssouveränität im Verfahren. Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Heft 23/1991), Bonn

Gebhardt, Jürgen (1991): Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Heft 23/1991), Bonn

Jung, Otmar (1994): Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidung des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie, Opladen

Jung, Otmar (2002): Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven, in: Schiller, Theo/ Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven, Wiesbaden

Jung, Otmar (2008): Direkte Demokratie – Erfahrungen und Perspektiven, Berlin

Jung, Otmar (2011): Erfahrung mit direkter Demokratie in Deutschland und der Schweiz, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Deutschland & Europa – Politische Partizipation in Europa (Heft 62/2011), Stuttgart

Kern, Thomas (2008): Soziale Bewegungen. Ursachen, Wirkungen, Mechanismen., Wiesbaden

Kodolitsch, Paul von (1975): Gemeindeverwaltung und Bürgerinitiativen, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, Stuttgart

Kost, Andreas (2005): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden

Kost, Andreas (2008): Direkte Demokratie, Wiesbaden

Königswinterdirekt (09.02.2011): <http://www.koenigswinter-direkt.de/2011/02/09/es-bleibt-bei-der-klage/> (Stand: 9.5.2012)

KStA (5.9.2011): 4500 Brühler gegen Rathausneubau, auf: <http://www.rhein-erft-online.ksta.de/html/artikel/1314765884798.shtml>

KStA (25.4.12): Rathauspläne gekippt, auf: <http://www.ksta.de/html/artikel/1335257931123.shtml> (Stand: 10.5.2012)

Kurz u.a. (2007): Das problemzentrierte Interview, in: Buber, Renate/ Holzmüller, Hartmut: Qualitative Marktforschung. Konzepte-Methoden-Analysen, Wiesbaden

Luthardt, Wolfgang (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden

McCarthy, John/ Britt, David/ Wolfson, Marc (1991): The Institutional Channeling of Social Movements by the State in the United States, in: Research in Social Movements, Conflicts and Change

Mehr Demokratie e.V. (2010): Volksentscheids-Ranking 2010, Berlin

Mehr Demokratie NRW Bilanz 2011: <http://nrw.mehr-demokratie.de/buergerbegehren2011.html> (Stand: 9.5.2012)

Mehr Demokratie (Brühl): <http://nrw.mehr-demokratie.de/bruehl.html> (Stand: 10.5.2012)

Moeckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern/Stuttgart

Naumann, Ingo (2012): Wählergemeinschaften in einer Parteiendemokratie. Ihre Stellung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden

Nover, Sabine Ursula (2008): Protest und Engagement. Wohin steuert unsere Protestkultur?, Wiesbaden

Opp, Karl-Dieter (1996): Gesellschaftliche Krisen, Gelegenheitsstrukturen oder rationales Handeln? Ein kritischer Theorienvergleich von Erklärungen politischen Protests, in: Zeitschrift für Soziologie (Heft 3/1996), Stuttgart

Rucht, Dieter (1998): Komplexe Phänomene – Komplexe Erklärungen. Die politischen Gelegenheitsstrukturen der Neuen Sozialen Bewegungen in der Bundesrepublik, in: Hellmann, Kai-Uwe/ Koopmans, Ruud (Hrsg.): Paradigmen der Bewegungsforschung. Entstehung und Entwicklung von Neuen Sozialen Bewegungen und Rechtsextremismus, Wiesbaden

Rux, Johannes (2008): Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden

Schaffhauser, Roman (1997): Öffentlichkeit und soziale Bewegungen, auf: Sociology in Switzerland: [http://socio.ch/movpar/t\\_rscaff1.htm#Heading16](http://socio.ch/movpar/t_rscaff1.htm#Heading16) (Stand: 9.5.2012)

Schaub, Raphael (1997): Gewalt als Strategie und Aktionstaktik sozialer Bewegungen. Das Framing der Autonomen und die staatliche Intervention gegen diese Bewegung in Deutschland, auf: [http://socio.ch/movpar/t\\_rschaub1.htm#Heading17](http://socio.ch/movpar/t_rschaub1.htm#Heading17) (Stand: 9.5.2012)

Schneider-Wilkes, Rainer Ernst (2001): Engagement und Misserfolg in Bürgerinitiativen – Politische Lernprozesse von Berliner Verkehrsinitiativen, Berlin

Schiffers, Reinhard (1999): Schlechte Weimarer Erfahrungen? In: Heußner, Hermann K./ Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte – Praxis – Vorschläge, München

Schiffers, Reinhard (2002): „Weimarer Erfahrungen“: Heute noch eine Orientierungshilfe?, in: Schiller, Theo/ Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven, Wiesbaden

Schiller, Theo/ Mittendorf, Volker (2002): Neue Entwicklungen der direkten Demokratie, in: Schiller, Theo/ Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven, Wiesbaden

Shikano, Susumu (2002): Die soziale Konstruktion politischer Wirklichkeit. Zur kollektiven Deutung der Bundestagswahl 1998 durch Medien und Bürger, Frankfurt/Main

Thamer, Hans-Ulrich (2002): Beseitigung des Rechtsstaates, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Nationalsozialismus II – Informationen zur politischen Bildung (Heft 266), Neudruck 2004, Bonn

Weixner, Bärbel Martina (2002): Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht, Opladen

Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview, auf: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/1132/2519#g3> (Stand: 10.5.2012)