

Mehr Demokratie



Zehn-Jahres-Bericht

**bayerischer
Bürgerbegehren
und
Bürgerentscheide**

Mehr Demokratie e.V.

Vorwort

„Die Staatsbürger haben das Recht, Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln. (...)“ (BV Art. 12; Absatz 3)

Am 1. Oktober 1995 haben die Bürger Bayerns Geschichte geschrieben und durch einen Volksentscheid das Recht auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erwirkt. Bayern ist dadurch bundesweit zur Lokomotive in Sachen direkter Bürgerbeteiligung und die bayerische Regelung Vorbild für andere Bundesländer geworden. Als Initiator dieses Volksentscheids fühlt sich Mehr Demokratie e.V. verpflichtet, Bürgerinnen und Bürger bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu beraten und erstellt jährlich einen Bericht zur Anwendung und zu den Auswirkungen dieses direktdemokratischen Instruments.

Mehr Demokratie ist stolz, zum zehnjährigen Jubiläum des Volksentscheids einen Zehn-Jahres-Bericht über den Stand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern vorzulegen.

Datengewinnung

Offizielle Erfassungen finden leider nicht statt, eine Meldepflicht der Gemeinden besteht nicht. Zum Erheben der Daten werten wir mit Unterstützung eines Zeitungsausschnittsdiensts 87 regionale und überregionale bayerische Tages- und Wochenzeitungen aus. Diese Zahlen gleichen wir mit den von uns beratenen Bürgerbegehren ab und ergänzen dies mit eigenen Recherchen. Mit dieser Methode können weitgehend alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern erfasst werden.

Untersuchungszeitraum

Der gesamte Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 01.11.1995 bis zum 30.09.2005. Damit ergibt sich, dass der Zehnjahresbericht exakt 9 Jahre und 11 Monate umfasst. Diese kleine Ungenauigkeit haben wir aber angesichts des Jubiläums des Volksentscheid bewusst in Kauf genommen.

Mit zwei Ausnahmen umfasst jedes Untersuchungsjahr die Zeitspanne vom 1. Januar bis zum 31. Dezember:

Zum Jahr 1996 wurden aus Praktikabilitätsgründen zusätzlich die zwei Monate November und Dezember des Jahre 1995 gerechnet, für das Jahr 2005 konnten nur die ersten neun Monate betrachtet werden.

München, im September 2005

Autoren: Frank Rehmet, Susanne Wenisch

Herausgeber:

Mehr Demokratie e.V.
Jägerwirtstrasse 3
81373 München
Tel.: 089 – 821 17 74
Fax: 089 – 821 11 76

E-Mail: beratung@mehr-demokratie.de
Web: www.mehr-demokratie.de/bayern

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung.....	4
II. Die Verfahren.....	6
1. Anzahl und Verfahrensstand.....	6
2. Die Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße.....	9
3. Bürgerbegehren, die für unzulässig erklärt wurden.....	11
4. Abstimmungsbeteiligung.....	11
5. Wer setzt sich durch?.....	12
6. Auswirkungen des Abstimmungsquorums.....	13
III. Die Inhalte.....	14
1. Die Zielrichtung.....	14
2. Themenbereiche.....	14
IV. Wirkungen und Zusammenfassung.....	16
Anhang.....	17

Verwendete Abkürzungen:

a.F.	:	alte Fassung
BB	:	Bürgerbegehren
BE	:	Bürgerentscheid
BI	:	Bürgerinitiative
GR	:	Gemeinderat

I. Zusammenfassung

Anzahl der Verfahren und Häufigkeit

- Nach zehn Jahren direktdemokratischer Praxis fanden in Bayern bis zum 30.09.2005 fanden 1371 Bürger- und Ratsbegehren statt, die in 835 Fällen in einen Bürgerentscheid mündeten. Dies bedeutet, dass durchschnittlich pro Jahr 137 Bürgerbegehren und 84 Bürgerentscheide in Bayern stattgefunden haben.
- Durchschnittlich findet damit in einer Gemeinde oder Stadt alle 16 Jahre, in einem Landkreis alle 17 Jahre ein Begehren statt.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide finden in größeren Städten vergleichsweise häufiger als in kleineren Gemeinden statt. In kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner findet durchschnittlich alle 26 Jahre ein Begehren statt, während in Großstädten über 100.000 Einwohnern durchschnittlich jedes Jahr ein Begehren stattfand.
- Im Jahr 2005 wurden von Januar bis September 58 Bürgerbegehren eingeleitet. Damit ist die Anzahl der Verfahren im Vergleich zu den Vorjahren in etwa gleich geblieben. Nach dem ‚Boom‘ der ersten Praxisjahre 1995 bis 1997 mit deutlich höheren Zahlen pendelte sich die Anzahl der neu eingeleiteten Begehren auf ca. 80-110 pro Jahr ein – ebenso die Anzahl der Bürgerentscheide auf ca. 70 pro Jahr.
- Die meisten Bürgerbegehren fanden bislang in München (15 Bürgerbegehren), gefolgt von Augsburg mit 12 statt.
- Im Vergleich zu anderen Bundesländern mit Ausnahme Hamburgs ist Bayern Spitze und kann zudem die meisten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verzeichnen.
- Insgesamt wurden die direktdemokratischen Instrumente also rege genutzt, ohne dass es zu Schweizer Verhältnissen (mehrere Bürgerbegehren und -entscheide pro Jahr in einer Gemeinde) kam.

Abstimmungsbeteiligung

Die Abstimmungsbeteiligung betrug im 10-Jahres-Zeitraum durchschnittlich 49,6 %. Die genauere Betrachtung ergab, dass die Beteiligung mit zunehmender Gemeindegröße sinkt. An den Bürgerentscheiden des Jahres 2005 nahmen im Durchschnitt 53,5 % teil.

Wer setzt sich durch?

Nach wie vor wird in direktdemokratischen Verfahren in Bayern die Position des Gemeinderats häufiger bestätigt (49 %) als abgelehnt (45 %). In den restlichen Fällen war eine Zuordnung nicht möglich.

Abstimmungsquorum

Seit 1999 gilt für Bürgerentscheide, dass sie zusätzlich zur Abstimmungsmehrheit ein bestimmtes Quorum überwinden müssen. Insgesamt erreichten 16 % aller Bürgerentscheide, die vom 1. April 1999 bis Ende September 2005 stattgefunden haben, das Quorum beim Bürgerentscheid nicht. Hiervon sind größere Städte stärker und insbesondere die Gemeinden und Städte zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern besonders stark betroffen.

Themenschwerpunkte

In der zehnjährigen Praxis wurde deutlich, dass Bayerns Bürgerinnen und Bürger über sehr viele verschiedene Themen mitreden wollen. Die Analyse ergab dass es drei Themenschwerpunkte gab, die besonders oft Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheide waren: Zwei Drittel aller Verfahren fanden in den Themenbereichen „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ (23 %), „Bauleitpläne“ (23 %) und „Verkehrsprojekte“ (20 %) statt.

Häufigste Themenbereiche im Jahr 2005 waren „Bauleitpläne“ (38 %) sowie „Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen“ (22 %).

Interessante Initiativen 2005

Mehr Kultur: In Augsburg wurde ein Bündnis von Professoren, Pädagogen, Buchhändlern usw. ins Leben gerufen, um sich für eine neue Stadtbibliothek einzusetzen. Der Erfolg der Unterschriftensammlung ließ nicht lange auf sich warten: Da wesentlich mehr Unterschriften gesammelt wurden als nötig, beschloss der Stadtrat das Anliegen schließlich selbst.

Keine Gemeindefusionen: Die 2004 gestarteten Initiativen zur Zusammenlegung von fünf Gemeinden im Raum Berchtesgaden konnte keinen Erfolg verbuchen. Bei den Bürgerentscheiden am 19. Juni 2005 stimmten die Bürger mehrheitlich gegen den Zusammenschluss.

Auffällig war schließlich, dass sich zahlreiche Initiativen des Jahres 2005 gegen die Ansiedlung von Fachmarktzentren und Einkaufsmarkt-Ketten richteten (so etwa in Bayreuth).

Im Folgenden sollen die Entwicklungen und Tendenzen der bayerischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide genauer aufgezeigt und erläutert werden.

II. Die Verfahren

1. Anzahl und Verfahrensstand

Beim Verfahrensstand werden sechs Modi unterschieden:

- Das Bürgerbegehren wurde eingereicht, der Ausgang ist aber offen (nur aktuelles Jahr)
- Die Bürgerinitiative hat das Bürgerbegehren nicht eingereicht
- Das Verfahren wird für unzulässig erklärt
- Der Gemeinderat hat das Anliegen des Bürgerbegehrens selbst beschlossen
- Das Bürgerbegehren wurde zurückgezogen
- Der Bürgerentscheid findet statt
(Dieser kann durch die Bevölkerung („Bürgerbegehren“) oder durch den Gemeinderat („Ratsbegehren“) eingeleitet werden)

Anzahl

Die Auswertung ergab für Bayern 1371 Bürgerbegehren und 835 Bürgerentscheide. Diese Zahlen stellen die Mindestzahl aller Verfahren in Bayern dar. Verfahren aus früheren Jahren, deren Ausgang offen oder unbekannt ist oder wo nur ein Begehren angekündigt oder geplant war, wurden nicht mitgezählt und im Folgenden auch nicht betrachtet.¹

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Verfahrensstand und die Anzahl bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide seit dem 1. November 1995²:

Tabelle 1: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern: Anzahl (Stand: 30.09.2005)

Verfahrensstand	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Ohne Jahr	Summe
BB eingereicht, aber Ausgang offen (nur 2005)										23		23
BI hat BB nicht eingereicht	46	12	14	3	2	5	1	4	2	0		89
in %	14,5	4,9	7,7	3,0	2,5	4,9	1,3	4,1	1,9	0		6,5
Unzulässigkeit	71	40	18	18	4	8	5	13	17	1		195
in %	22,3	16,3	9,8	18,0	5,0	7,8	6,5	13,3	16,2	1,7		14,2
Rat hat BB selbst beschlossen	46	40	29	13	4	7	10	11	12	2		172
in %	14,5	16,3	15,8	13,0	5,0	6,8	13,0	11,2	11,4	3,4		12,5
BB wurde zurückgezogen	16	10	6	3	1	9	1	2	2	5		50
in %	5,0	4,1	3,3	3,0	1,3	8,7	1,3	2,0	1,9	8,6		3,6
BE findet statt	139	144	116	63	69	74	60	68	71	27	4	835
in %	43,7	58,5	63,4	63,0	86,3	71,8	77,9	69,4	67,6	46,6		60,9
Gesamt	318	246	183	100	80	103	76	98	105	58	4	1371

Anmerkungen: Auch Ratsbegehren wurden mitgezählt.

Die zwei Monate des Jahres 1995 wurde mit 1996 zusammen gewertet.

Abkürzungen: BI = Bürgerinitiative, BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid

¹ Dies ermöglicht auch die bessere Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern.

² Die Datenbank von Mehr Demokratie e.V., aus welcher das Zahlenmaterial auch in den Vorjahren generiert wurde, wurde aktualisiert. Daher stimmen die Daten mit den Vorjahresberichten nicht immer überein. Mehr Klarheit und Transparenz wird die Zusammenlegung der Datenbank mit der Kommunaldatenbank der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg bringen, die für Ende 2005 geplant ist. www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de

Verhältnis Bürger- zu Ratsbegehren

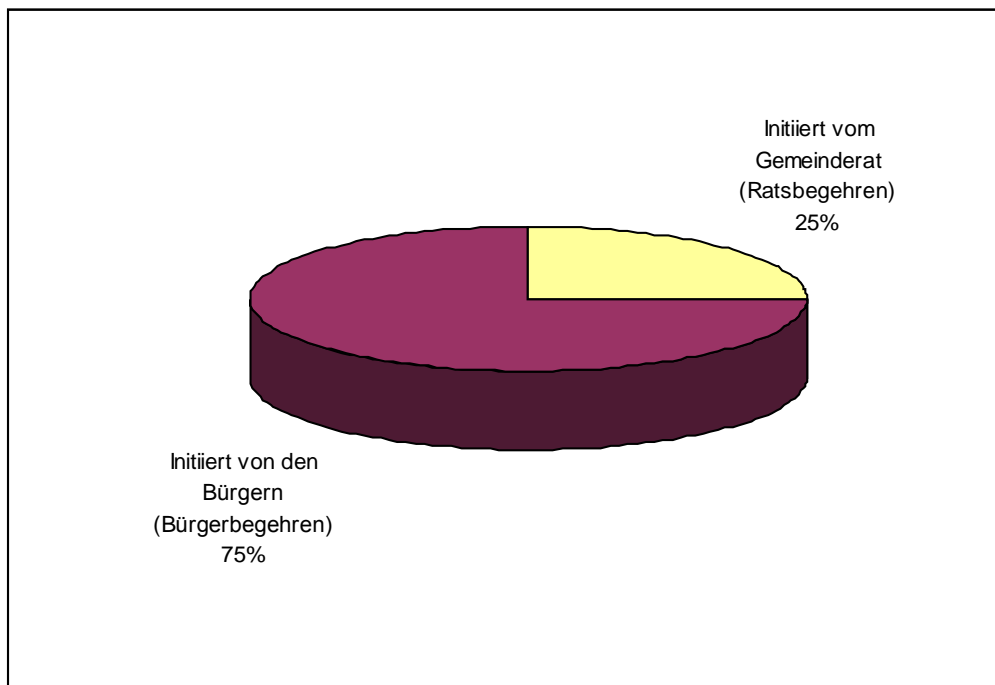
In Bayern kann neben der Bevölkerung auch der Gemeinderat einen Bürgerentscheid ansetzen (so genanntes „Ratsbegehren“). Oft kann so zusätzlich zu einem Bürgerbegehren noch über eine weitere Entscheidungsalternative abgestimmt werden. Mitunter beschließen Gemeinderäte, dass wichtige Entscheidungen vom Souverän selbst entschieden werden sollen.

Die Auswertung für die *gesamten Verfahren* ergab, dass 211 der 1371 Verfahren „Ratsbegehren“ und 1160 Bürgerbegehren waren, was bedeutet, dass das Verhältnis von Bürger- zu Ratsbegehren 85:15 Prozent beträgt.

Interessant ist auch die diesbezügliche Auswertung der *Bürgerentscheide*, um zu erfahren, wie viele der Bürgerentscheide von den Bürgern und wie viele vom Gemeinderat eingeleitet wurden. Jedes Ratsbegehren führt auch zum Entscheid, da der Gemeinderat sein eigenes Begehren nicht für unzulässig erklären wird und auch sonst keine Hürden, wie eine bestimmte Anzahl von Unterschriften erreicht werden muss.

Von 835 Bürgerentscheiden wurden 211 per Ratsbegehren und 624 per Bürgerbegehren initiiert. Dies bedeutet, dass ein Viertel aller Bürgerentscheide in Bayern vom Gemeinderat und drei Viertel durch die Bürgerinnen und Bürger selbst mittels Unterschriftensammlung eingeleitet wurden (siehe folgende Abbildung).

Abbildung 1: Auslöser von Bürgerentscheiden in Bayern (Zeitraum 1.11.1995-30.09.2005)



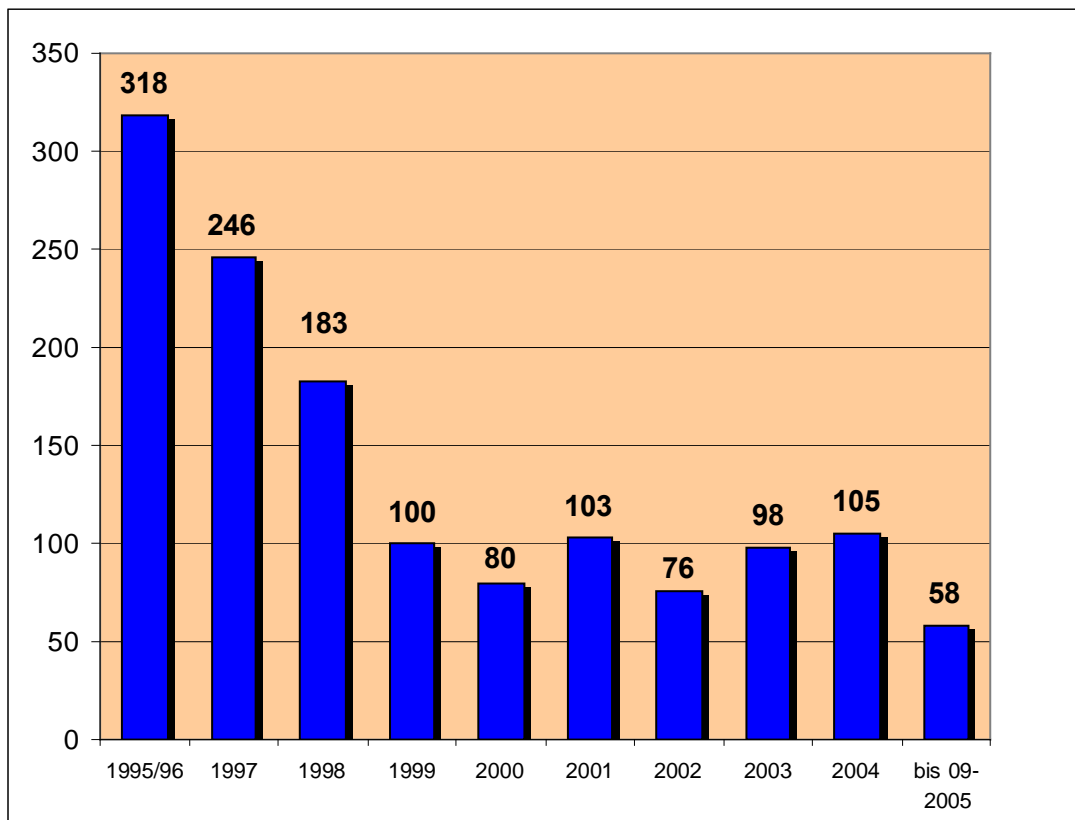
Anmerkung: Gesamtzahl n = 835

Festgehalten werden kann, dass Bürgerbegehren zu großen Anteilen ein Instrument der Bürgerinnen und Bürger sind und von diesen rege genutzt werden.

Anzahl neu eingeleiteter Begehren

Betrachtet man die Anzahl der neu eingeleiteten Begehren, so ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 2: Anzahl neu eingeleiteter Bürger- und Ratsbegehren in Bayern im Jahresvergleich



Anmerkung: Gesamtzahl n = 1367, vier Begehren konnten keinem Jahr zugeordnet werden.

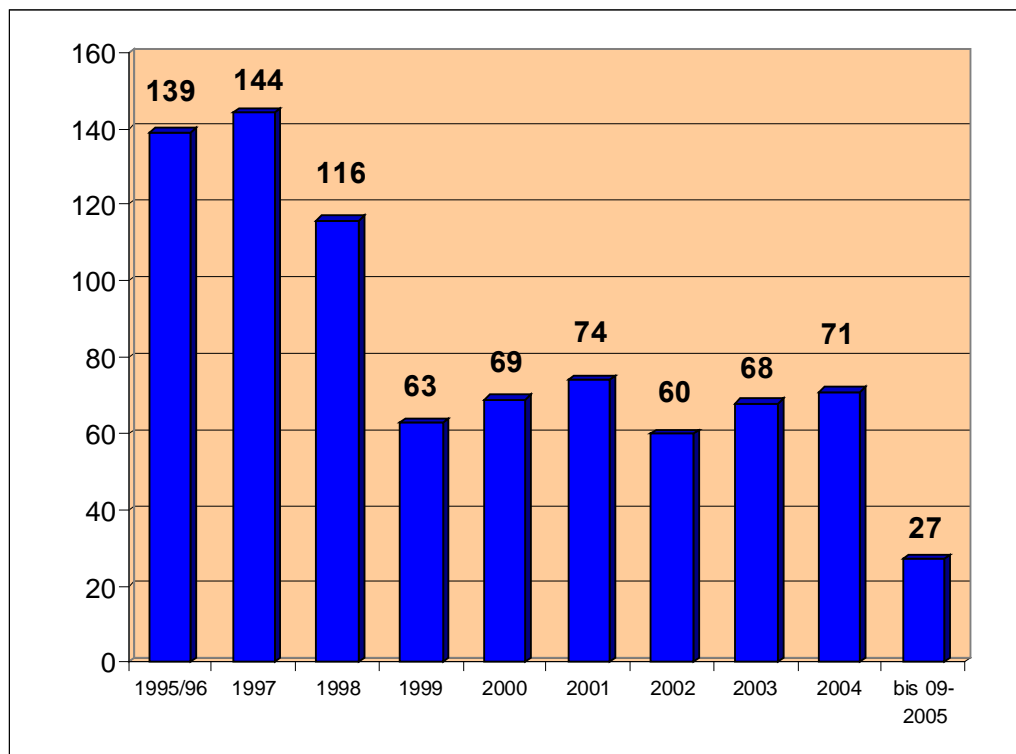
Die Abbildung verdeutlicht, dass sich die Anzahl der neuen Verfahren nach den hohen Zahlen der Jahre 1995-1998 nunmehr bei ca. 80-110 pro Jahr eingependelt hat. Der zehnjährige Durchschnitt liegt hingegen noch bei 137 Begehren pro Jahr, was sich durch die hohen Zahlen der ersten Jahre erklären lässt, die aufgrund des vorhandenen Themenstaus zustande kamen.

2005 wurden in den ersten neun Monaten 58 Begehren neu eingeleitet. Dies lässt auf eine Gesamtzahl von etwa 80 Bürgerbegehren im Jahr 2005 schließen. Nach wie vor werden die Beteiligungsmöglichkeiten durch Bürgerbegehren also rege genutzt.

Betrachtet man die Entwicklung der Zahl der Bürgerentscheide, so ergibt sich ein ähnliches Bild (siehe folgende Abbildung):

Nach hohen Zahlen in den Anfangsjahren kam es zu einem allmählichen Einpendeln der Anzahl bei 60-70 Bürgerentscheiden pro Jahr. Im Jahr 2005 scheint es hingegen zu einem Rückgang bei Bürgerentscheiden zu kommen. Aufgrund der Datenlage ist diese Prognose jedoch noch mit Unsicherheiten behaftet.

Abbildung 3: Anzahl Bürgerentscheide in Bayern im Jahresvergleich



Anmerkung: Gesamtzahl n = 831, vier Begehren konnten keinem Jahr zugeordnet werden.

2. Die Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße

Von großem Interesse ist, ob sich Unterschiede zwischen kleinen Gemeinden und Großstädten beobachten lassen. Wie häufig finden Bürgerbegehren in kleinen und großen Kommunen statt? Gibt es Unterschiede?

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Gemeindegröße:

Tabelle 2: Die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl

Einwohnerzahl der Gemeinde / Stadt	Bürgerbegehren seit 1.11.1995	
	Anzahl	Prozent
Bis 2.000	192	15,1 %
Von 2.001 bis 5.000	379	29,8 %
Von 5.001 bis 10.000	274	21,6 %
Von 10.001 bis 30.000	250	19,7 %
Von 30.001 bis 50.000	51	4,0 %
Von 50.001 bis 100.000	48	3,8 %
über 100.000	76	6,0 %
Gesamt erfasst	1270	100 %

Anmerkungen: Von 1270 Begehren liegen vollständige Daten vor. Die Prozentwerte sind gerundet. Bei dieser Auswertung wurden nur Städte und Gemeinden, nicht aber Landkreise erfasst.

Die Auswertung ergab, dass 90 % alle Bürger- und Ratsbegehren in Gemeinden unter 50.000 Einwohnern und zwei Drittel aller Begehren in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern stattfinden.

Wenn die Häufigkeit in Abhängigkeit von der Anzahl der verschiedenen großen Gebietskörperschaften (relative Häufigkeit) betrachtet wird, ergibt sich ein anderes Bild:

Tabelle 3: Die Häufigkeitsverteilung von Bürger- und Ratsbegehren im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl und der Anzahl der verschiedenen großen Gemeinden

Einwohnerzahl der Gemeinde / Stadt	Anzahl der Gemeinden / Städte	Anzahl der Begehren	Begehren pro Jahr seit 1.11.1995	Alle ... findet durchschnittlich in einer Gemeinde ein Begehren statt
bis 5.000	1487	571	57,5	26 Jahre
von 5.001 bis 50.000	551	575	58,0	9,5 Jahre
von 50.001 bis 100.000	10	48	4,8	2 Jahre
über 100.000	8	76	7,7	1 Jahr
Gesamte Zahl Städte und Gemeinden	2056	1270	128	16 Jahre
Gesamt Landkreise	71	41	4,1	17 Jahre

Anmerkungen: Bei der Berechnung wurden 9 Jahre und 11 Monate = 9,92 Jahre zugrunde gelegt. Von 1270 Gemeinden und 41 Landkreisen lagen die vollständigen Daten vor

Insgesamt zählt der Freistaat Bayern 2056 Städte und Gemeinden. Wie die Tabelle zeigt, fanden von insgesamt 1270 Begehren 76 in großen Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern statt. Das entspricht 7,7 Begehren pro Jahr und damit findet durchschnittlich in einer Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern ein Begehren pro Jahr statt. In kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohnern hingegen wurden durchschnittlich 57,5 Begehren pro Jahr gestartet (insgesamt 571 Begehren bei 1487 Gemeinden). Dies bedeutet, dass in kleineren Gemeinden bis zu 5.000 Einwohnern durchschnittlich alle 26 Jahre ein Bürger- oder Ratsbegehren stattfindet.

Durchschnittlich findet in einer Gemeinde oder Stadt alle 16 Jahre, in einem Landkreis alle 17 Jahre ein Begehren statt.

Wie die Tabelle zeigt, nimmt die relative Häufigkeit eines Bürger- oder Ratsbegehrens mit zunehmender Einwohnerzahl zu, in größeren Städten findet also vergleichsweise häufiger als in kleineren Gemeinden ein Begehren statt.

Spitzenreiter ist die Landeshauptstadt München mit 16, gefolgt von Augsburg mit 12 Begehren.

Das Ergebnis, dass in größeren Städten verhältnismäßig mehr Bürgerbegehren gestartet werden als in kleineren Kommunen, konnte auch in anderen Bundesländern beobachtet werden. Dies dürfte folgende Gründe haben:

1. In kleinen Gemeinden ist oft eine andere politische Kultur zu beobachten: Es gibt mehr direkte Kontakte und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politikern als in größeren Städten. Oft kennt man sich in Gemeinden persönlich und kann Probleme direkt ansprechen und Lösungen suchen.
2. Vereine in kleinen Gemeinden sehr wichtig und in der Regel im Gemeinderat repräsentiert oder auf anderem Wege an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt.
3. Insgesamt sind die Einflusskanäle auf die „etablierte“ Politik in kleineren Gemeinden besser ausgebaut, so dass sich Bürgerbegehren oftmals erübrigen.
4. Ein weiterer Grund sind die mit der Einwohnerzahl zunehmenden Probleme und möglichen Konfliktbereiche wie etwa die größere Zahl öffentlichen Infrastruktureinrichtungen (zum Beispiel Bäder, Kindergärten, Schulen), so dass in größeren Gemeinden und Städten auch mehr Bürgerentscheidungs-Themen vorhanden sind.

3. Bürgerbegehren, die für unzulässig erklärt wurden

Gesamtbetrachtung

194 Bürgerbegehren von 1371 wurden im betrachteten Zeitraum für unzulässig erklärt oder waren unzulässig. Damit betrug die gesamte Unzulässigkeitsquote im 10-Jahres-Zeitraum 14,2 %. Dies ist zwar sehr hoch, aber immer noch bundesweit am niedrigsten. In anderen Bundesländern mit viel größerem Themenausschlusskatalog oder höherem Unterschriftenquorum (zum Beispiel Baden-Württemberg) beträgt die Unzulässigkeitsquote bis zu 40 %.

Wichtige Gründe für die Spitzenstellung Bayerns sind neben dem Beratungsservice, der von Mehr Demokratie angeboten wird und in den vergangenen Jahren ausgebaut wurde, dass die Bürger im Freistaat immer vertrauter mit dem Instrument werden. Dies lässt sich mit der hohen Anzahl der Verfahren sowie damit erklären, dass die Bürgerinnen und Bürger das Verfahren selbst 1995 per Volksentscheid einführten.

Leider werden auch immer wieder Bürgerbegehren unnötigerweise für unzulässig erklärt (zum Beispiel wegen formaler Fehler), da die Initiatoren keine Beratung bei Mehr Demokratie e.V. in Anspruch nahmen (www.mehr-demokratie.de/beratung.html)

Im Zeitverlauf

Wenn man die Zahlen im Zeitverlauf betrachtet, dann war die Unzulässigkeitsquote zu Beginn sehr hoch (1996: 22 %, 1997: 16 %, vgl. Tabelle 1), nahm dann aber kontinuierlich ab und war bis 2002 im einstelligen Bereich. Seit 2002 wurde wieder ein deutlicher Anstieg festgestellt – so wurden 2004 immerhin 17 Begehren und damit 16,2 % der Verfahren für unzulässig erklärt. 2005 scheint nun wieder eine Wende zum Besseren hin eingetreten zu sein, denn von den 58 eingeleiteten Begehren war nur eines unzulässig bzw. wurde für unzulässig erklärt.

4. Die Abstimmungsbeteiligung

Im gesamten Untersuchungszeitraum seit 1995 lag die Abstimmungsbeteiligung durchschnittlich bei 49,6 % (750 Fälle bekannt).

Die Abstimmungsbeteiligung an Bürgerentscheiden betrug für die 15 Bürgerentscheide des Jahres 2005, bei denen Daten bekannt waren, durchschnittlich 53,5 %. Im langjährigen Vergleich war dies überdurchschnittlich.

In der nachfolgenden Tabelle soll die Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße differenziert betrachtet werden:

Tabelle 4: Abstimmungsbeteiligung im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl (11/1995-09/2005)

Einwohnerzahl der Gemeinde / Stadt / des Landkreises	Anzahl der Bürgerentscheide	Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung
Bis 2.000	100	64,8 %
Von 2.001 bis 5.000	212	56,2 %
Von 5.001 bis 10.000	177	50,8 %
Von 10.001 bis 30.000	145	40,9 %
Von 30.001 bis 50.000	47	41,3 %
Von 50.001 bis 100.000	26	28,5 %
Von 100.001 bis 500.000	35	28,5 %
Über 500.000	8	23,2 %
Gesamt erfasst (Daten bekannt)	750	49,6 %

Die Auswertung bestätigt bisherige Forschungsergebnisse in anderen Bundesländern: Es konnte nachgewiesen werden, dass mit zunehmender Gemeindegröße die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden deutlich sinkt.

Während diese in den kleineren Gemeinden überdurchschnittlich hoch ist (Beispiel: Unter 2.000 Einwohnern: 65 %), beträgt sie in größeren Städten ab 50.000 Einwohnern unter 30 %.

Jedoch muss man bei Städten ab 50.000 Einwohnern bei der Bewertung vorsichtig sein, da die Fallzahl gering ist. So wirken sich die beiden Bürgerentscheide in München mit sehr geringer Beteiligung („München aus der Schuldenfalle“ / Termin in der dritten Januarwoche unmittelbar nach der Weihnachtspause: Beteiligung 5,5 %, Bibliotheksschließungen / Termin eine Woche nach der Landtagswahl 2003: Beteiligung 12,9 %) sehr stark auf den Durchschnitt aus.

Auch bei Kommunalwahlen lässt sich das Phänomen der sinkenden (Wahl-)Beteiligung bei zunehmender Gemeindegröße beobachten, was darauf hindeutet, dass es sich um dieselben Ursachen handeln könnte: In größeren Gemeinden und Städten ist die Anonymität größer und die Informationswege sind länger. Zudem müssen Bürgerentscheide in Großstädten mit anderen Informations- und Freizeitangeboten konkurrieren, während sie in kleinen Gemeinden oft *das* beherrschende Thema sind und sehr viele Menschen mobilisieren.

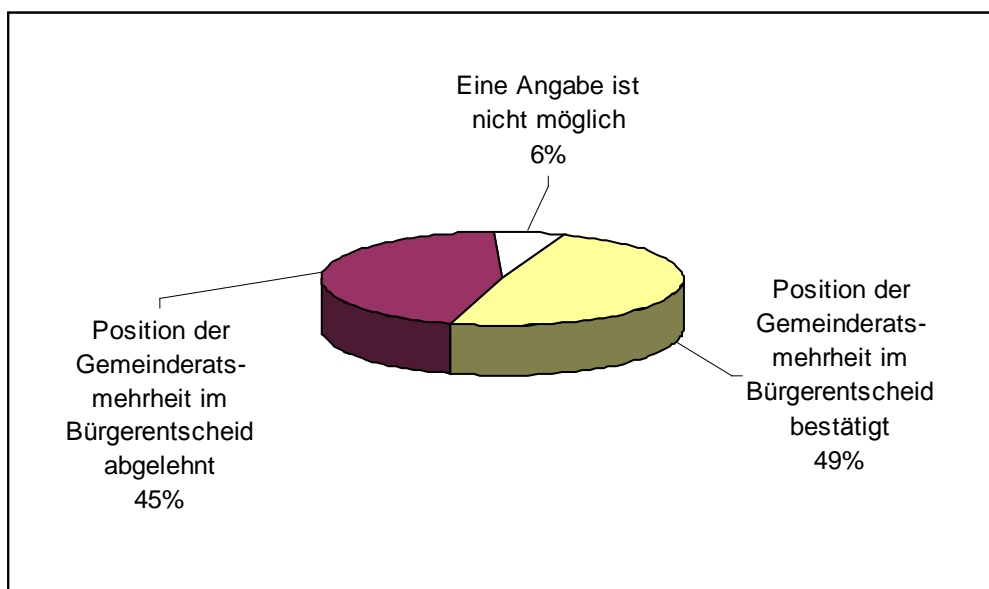
Für brisante Themen können dagegen oft überdurchschnittliche Abstimmungsbeteiligungen beobachtet werden. So lag die Beteiligung in Regensburg (126.000 Einwohner) bei einem Bürgerentscheid zu einem Hochhausbau-Projekt 1998 bei 69,6 %.

5. Wer setzt sich durch?

Nach wie vor setzt sich im direktdemokratischen Verfahren die Position des Gemeinderats häufiger durch als die der Initiatoren.

Betrachtet man den gesamten zehnjährigen Untersuchungszeitraum, so ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 4: Bestätigung der Ratsmehrheit im Bürgerentscheid (1995-2005)



Anmerkung: Die Fallzahl betrug $n = 777$.

Die Position der Gemeinderatsmehrheit wurde in der Hälfte der Fälle bestätigt und in 45 % der Fälle abgelehnt. Für die restlichen Fälle war keine Zuordnung möglich.

6. Auswirkungen des Abstimmungsquorums

Seit 1999 ist für den Erfolg eines Bürgerentscheids neben der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen gleichzeitig ein von der Einwohnerzahl der Gemeinde abhängiges **Abstimmungsquorum** zu erfüllen:

- In einer Gemeinde bis zu 50.000 Einwohnern ist die Zustimmung von mindestens 20 % der Stimmberechtigten nötig
- bei bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 % der Stimmberechtigten
- bei mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 % der Stimmberechtigten.

Zustimmungsquoren werden von Mehr Demokratie e. V. abgelehnt. In der Schweiz und nahezu allen Bundesstaaten der USA mit langjähriger direktdemokratischer Tradition und Erfahrung gibt es keine Zustimmungsquoren und sie werden als kommunikationsfeindlich angesehen. Politisches Engagement darf nicht durch die Hürde eines Abstimmungsquorums erschwert werden. Das Ziel von direktdemokratischen Verfahren sollte es sein, Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Teilnahme und Mitbestimmung zu ermuntern.³

Bislang erreichten 9,3 % der Bürgerentscheide seit dem 01.04.1999, welche die Mehrheit der Stimmen erhielten, das Quorum nicht. Dies bedeutet, dass das Begehren scheiterte, obwohl es die Mehrheit der Stimmen erreichte. Dies führt zwangsläufig zu Frustrationen.

Berücksichtigt man *alle* Bürgerentscheide, so erreichten 15,9 % aller Bürgerentscheide das Quorum nicht.

Betrachtet man diese Ergebnis differenziert nach Gemeindegröße, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 5: Abstimmungsquorum und Gemeindegröße (01.04.1999-30.09.2005) – Auswirkungen des Quorums

Gemeindegröße (Einwohner)	Quorum	Bürgerentscheide	
		Anzahl	Quorum nicht erreicht
Bis 5.000	20 %	165	9 (5,5 %)
Von 5.001 – 10.000	20 %	92	9 (9,8 %)
Von 10.001 – 50 000	20 %	84	34 (40,5 %)
Von 50 001 - 100 000	15 %	17	4 (23,5 %)
Über 100 001	10 %	20	4 (20,0 %)
Gesamt		378	60 (15,9 %)

Anmerkung: Das Quorum ist seit April 1999 zu erfüllen. Vom 01.04.1999 bis 30.09.2005 fanden 431 Bürgerentscheide statt. Zu 378 Entscheiden sind Angaben zum Quorum und zur Gemeindegröße vorhanden.

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, wird das Zustimmungsquorum in kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner nahezu immer erreicht, lediglich 5,5 % erreichen das Quorum nicht. In Gemeinden und Städten ab 10.000 Einwohnern wird es hingegen nicht so oft erreicht, was auch an der sinkenden Abstimmungsbeteiligung (vgl. oben) liegt.

Als besonders problematisch erwies sich die Gemeindegrößenklasse von 10.000-50.000 Einwohnern, wo über 40 % aller Bürgerentscheide das Abstimmungsquorum nicht erreichten. Für Städte ab 50.000 Einwohnern sind die Fallzahlen noch zu gering, um verlässliche Aussagen zu treffen. Aber auch hier ist die Tendenz - nahezu jeder vierte Bürgerentscheid erreicht das Quorum nicht - eindeutig.

Insgesamt ist der Gesetzgeber aufgefordert, diese Ungleichheiten zu beseitigen und die Quoren zu senken bzw. die Gemeindegröße für die Quoren anzupassen.

³ Vergleiche ausführlicher hierzu das Positionspapier Nr. 8: www.mehr-demokratie.de/positionen.html

III. Die Inhalte

1. Die Zielrichtung

Mit Bürgerbegehren können sowohl eigene Vorschläge (so genanntes „Initiativbegehren“) eingebracht, als auch Planungen des Gemeinderates zur Disposition gestellt werden (so genanntes „Korrekturbegehren“).

Welche Zielrichtung verfolgten die Bürgerbegehren und Ratsbegehren in Bayern in den vergangenen zehn Jahren?

Tabelle 6: Zielrichtung der Bürger- und Ratsbegehren (11/1995-09/2005)

Zielrichtung der Bürger- und Ratsbegehren		
	Anzahl	Prozent
BB schlägt eine eigene Planung vor	390	28 %
BB lehnt eine andere Planung ab und schlägt einen alternativen Plan vor	414	30 %
BB lehnt eine andere Planung ab, ohne Vorschlag eines Alternativ-Plans	241	18 %
Eine Angabe ist nicht möglich	311	24 %
Gesamt erfasst	1371	100 %

Anmerkung: Die Prozentzahlen sind gerundet.

Die Auswertung ergab, dass in Bayern beide Möglichkeiten der direkten Demokratie („Gaspedal und Bremse“) ergriffen wurde, wobei eigene Vorschläge und alternative Pläne (58 %) deutlich häufiger Zielrichtung eines Begehrens waren als die bloße Ablehnung eines Vorhabens des Gemeinderates bzw. der Erhalt des Status Quo (18 %). Typische Beispiele für letztere sind die vergleichsweise häufig anzutreffenden Bürgerbegehren gegen Mobilfunkanlagen. Weitere 24 % konnten nicht eindeutig zugeordnet werden.

Jedoch ist in allen Fällen festzustellen, dass bei Bürgerbegehren Alternativen ernsthaft und öffentlich diskutiert werden und keine Fälle beobachtet wurden, wo eine „Blockade um der Blockade willen“ angestrebt wurde.

2. Themenbereiche

Von besonderem Interesse ist, zu welchen Themen Bürgerbegehren initiiert werden. Gibt es besondere Schwerpunkte? Die erfassten Bürgerbegehren wurden einer von acht Kategorien zugeordnet:

- Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne)
- Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (betrifft zum Beispiel den Bau von Schwimmbädern, Bau von Kindergärten, Trinkwasserversorgung)
- Verkehrsprojekte (betrifft zum Beispiel den Bau einer Umgehungsstraße, das Einrichten einer Fußgängerzone, den Bau von Brücken)
- Einzelne, private Projekte (betrifft zum Beispiel den Bau von Hotels, Golfplätzen, Einkaufszentren unter Führung von privaten Trägern)
- Entsorgungsprojekte (betrifft zum Beispiel den Bau von Müllverbrennungsanlagen oder Kanalisierungsprojekten sowie die Privatisierung von Entsorgungsanlagen)
- Mobilfunksendeanlagen
- Gebühren, Abgaben (betrifft zum Beispiel Müll- oder Parkgebühren)

- Sonstiges (betrifft zum Beispiel Straßennamen, den Aus- oder Eintritt in Verwaltungsgemeinschaften oder die Entscheidung über einen hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Bürgermeister)

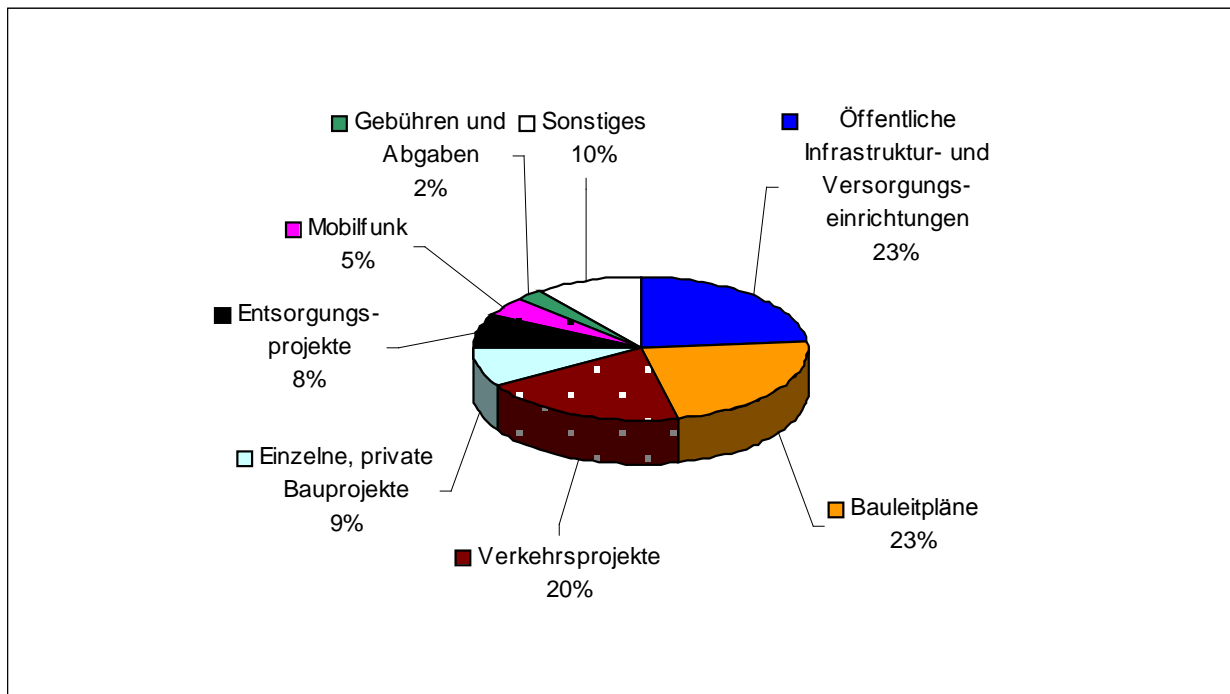
Auswertung für das Jahr 2005

Die Auswertung ergab, dass die beiden häufigsten Themengebiete im Jahr 2005 zwei zentrale kommunalpolitische Politikbereiche waren: „Bauleitpläne“ (38 %) und „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ (22,4 %) kamen zusammen auf 60 % aller Fälle.

Auswertung für den gesamten Untersuchungszeitraum: 10-Jahres-Bilanz

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung der Themen im gesamten Untersuchungszeitraum von November 1995 bis September 2005.

Abbildung 5: Themenbereiche in Bayern 11/1995-09/2005



Anmerkung: 1371 Datensätze wurden ausgewertet

Die Auswertung ergab, dass insgesamt zwei Drittel aller Begehren in drei Themenbereichen stattfanden: „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ (23 %), „Bauleitpläne“ (23 %) und „Verkehrsprojekte“ (20 %). In diesen Kernbereichen der kommunalen Selbstverwaltung war das größte Interesse und Mitsprachebedürfnis zu erkennen.

Der Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass überall dort, wo die Bauleitplanung als Thema zugelassen ist (dies ist nicht in allen Bundesländern so, vgl. Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie: www.mehr-demokratie.de/ranking.html), eine ähnliche Verteilung der Themen vorliegt. Eine bayerische Besonderheit sind Mobilfunk-Begehren gegen Sendemasten, die in dieser Anzahl in anderen Bundesländern nicht stattgefunden haben.

IV. Wirkungen und Zusammenfassung

Aus den Analysen und unserer Beratungspraxis lassen sich einige Trends und Wirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erkennen:

Wirkungen

- Die Bürgerinnen und Bürger haben nicht nur das Instrument Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angenommen, nach zehn Jahren Praxis ist es in weiten Teilen Bayerns bekannt, geschätzt und nicht mehr wegzudenken. Bürger bestimmen Gemeindepolitik unmittelbar mit, beteiligen sich projektbezogen politisch und bringen so „frischen Wind“ in die Kommunalpolitik. Mitunter auch ganz direkt: Es wurde beobachtet, dass Personen, die einst aktiv in Bürgerbegehrensprojekten mitgearbeitet haben, später für den Gemeinderat kandidierten.
- Beteiligungswirkung: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die Möglichkeit, sich zusätzlich zu Wahlen sachbezogen politisch zu beteiligen. Damit können Bürgerinnen und Bürger sich politisch einmischen und etwas bewirken, sind also weniger ohnmächtig zwischen den Wahlen.
- Die Bürger können mittels Bürgerbegehren und Bürgerentscheid differenzierter ihren politischen Willen äußern.
- Vielerorts herrscht inzwischen eine neue, kommunikativere politische Kultur: Im Vorfeld von politischen Entscheidungen wird von Seiten der Gemeinde mehr und besser informiert und die Bevölkerung verstärkt einbezogen. Das Risiko eines Bürgerentscheids ist eben latent vorhanden, wenn man ein Projekt schnell und ohne Rücksprache mit den Bürgern verwirklichen will (antizipative Wirkung).
- Responsivität: Regierende beziehen die Bürger eher in den Willensbildungsprozess mit ein und es können leichter legitime Entscheidungen getroffen werden. Viele Gemeinderäte und Bürgermeister betonen nach Bürgerentscheiden, dass sie zukünftig mehr und besser informieren werden.
- Bürgerentscheide haben neben der „Protestfunktion“ auch eine „Befriedungsfunktion“. Wichtige Gegenstände der Gemeindepolitik werden den parteipolitischen Argumentationsmustern entzogen und auch aus Wahlkämpfen heraus gehalten. Damit stehen bei Wahlkampfdebatten Personen und die Leitlinien der Politik verstärkt im Vordergrund.
- Spiegelfunktion: Bürgerbegehren zeigen auf, welche Themen den Bürgerinnen und Bürgern wichtig sind und wo es Konflikte gibt. Direktdemokratische Verfahren fungieren als ein Spiegel der Gesellschaft.
- Drohwirkung: Auch der Aufforderungscharakter durch die Ankündigung von Bürgerbegehren ist gut erkennbar. So haben einige Bürgerinitiativen mit einem Begehren gedroht, um die Regierenden zum Handeln zu bewegen und hatten Erfolg ohne dass es zu einem Bürgerentscheid kam.

Zusammenfassung

Zehn Jahre Bürgerbegehren in Bayern haben gezeigt, dass das Instrument maßvoll und verantwortungsbewusst eingesetzt wird. Die Kommunalpolitik wurde durch 1371 Bürger- und Ratsbegehren in den Gemeinden, Städten und Landkreisen Bayerns belebt, viele Handlungsoptionen und politischen Alternativen wurden dadurch öffentlich und intensiv diskutiert.

Zahlreiche Bürgerinnen und Bürger konnten sich aktiv zu Sachthemen in die Politik einbringen und besaßen echte und bürgerfreundliche Mitspracherechte, die mehr Gespräche und „mehr Demokratie“ ermöglicht haben.

In Zeiten, in denen sich viele Menschen von der Politik abwenden oder oft behauptet wird, dass es aus Sachzwängen heraus keine Alternative zum derzeitigen politischen Handeln gibt, ist es besonders wichtig, Mitbestimmung und politische Beteiligung und Gestaltungsmacht konkret zu erleben. In Bayern war dies bislang in 1371 Bürgerbegehren und 835 Bürgerentscheiden möglich.

Zehn Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheide haben sich dank bürgerfreundlicher Regelungen positiv auf die lokale Demokratie ausgewirkt. Kleine Verbesserungen beim Abstimmungsquorum würden diesen positiven Effekt noch verstärken.

Anhang: Die Entwicklung direktdemokratischer Bürgerbeteiligung seit 01.11.1995

Seitdem am 1. November 1995 das durch den Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 angenommene „Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids“ in Kraft getreten ist, haben Gemeinde- und Landkreisbürger das Recht Bürgerbegehren und -entscheide zu initiieren.

Dem Freistaat Bayern kommt in diesem Bereich eine besondere Bedeutung zu, da hier bisher etwa die Hälfte aller bundesdeutschen Bürgerbegehren stattgefunden haben. Zudem ist die Durchführung von Bürgerbegehren in Bayern im Vergleich zu den anderen Bundesländern sehr bürgerfreundlich:

- Es gibt einen relativ kleinen Negativkatalog, das sind Themen und Bereiche, die bei einem Bürgerentscheid nicht behandelt werden dürfen.
- Es bestehen keine Fristen für die Unterschriftensammlung.
- Zudem ist eine Schutzwirkung vorgesehen, die sicherstellt, dass der Gemeinderat ab Zulassung des Bürgerbegehrens keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen darf. Allerdings wurde das Recht bereits dreieinhalb Jahre nach seiner Einführung vom Gesetzgeber eingeschränkt.
- Das Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren ist nach Einwohnerzahl gestaffelt und beträgt 3 - 10 %.

Begonnen hat der Einschränkungsprozess mit einem Urteil des bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997. Das Gericht rügte das fehlende Zustimmungsquorum bzw. das Mehrheitsprinzip in Kombination mit der dreijährigen Bindungswirkung und verpflichtete den Gesetzgeber zu einer Neuregelung bis spätestens 1. Januar 2000.

Am 1. April 1999 trat das durch den bayerischen Landtag mit den Stimmen der CSU-Fraktion beschlossene Änderungsgesetz vom 26. März 1999 in Kraft. Dadurch wurden in der bayerischen Gemeindeordnung folgende Regelungen eingeführt.

- Für den Erfolg eines Bürgerentscheids ist seitdem neben der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen gleichzeitig ein von der Einwohnerzahl der Gemeinde abhängiges **Quorum** zu erfüllen. In einer Gemeinde bis zu 50 000 Einwohnern ist eine Zustimmung von mindestens 20% der Stimmberechtigten nötig, bei bis zu 100 000 Einwohnern mindestens 15%, und bei mehr als 100 000 Einwohnern ist die Zustimmung von mindestens 10% der Stimmberechtigten erforderlich.
- Ebenso wurde die **Schutzwirkung** gemäß Artikel 18a Absatz 8 Satz 1 GO a.F. abgeändert. Früher war es möglich, mit der Abgabe von einem Drittel der notwendigen Unterschriften eine Schutzwirkung für einen Zeitraum von zwei Monaten zu erreichen. In dieser Zeit durfte eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung nicht getroffen werden. Nun gewährt das Gesetz eine Schutzwirkung erst nach der Zulassung des Begehrens durch den Gemeinderat. Das so entkernte Bürgerbegehrensrecht wurde allerdings teilweise durch die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bereits wenige Wochen nach In-Kraft-Treten des Änderungsgesetzes wieder hergestellt: Der verwaltungsrechtliche Rechtsschutz wird im Rahmen einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO bereits ab Einreichung des vollständigen Bürgerbegehrens gewährt, wenn der Gemeinderat vollendete Tatsachen schaffen will, bevor über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entschieden ist.
- Die **Bindungswirkung** eines Bürgerentscheids für den Gemeinderat bzw. Kreistag beträgt nur noch ein Jahr – vor April 1999 betrug sie noch drei Jahre. Damit könnte der Gemeinderat bzw. Kreistag nach einem Jahr bereits eine den Bürgerentscheid konterkarierende Entscheidung treffen. Dabei führt der Begriff der ‚Bindungswirkung‘ offensichtlich zu Fehlvorstellungen. Zweck der Bindungswirkung ist nicht, dass nach deren Ablauf sofort von den Gemeindeorganen gegenteilige Maßnahmen beschlossen werden. Wichtiger als die rechtliche Bindungswirkung ist der Respekt vor der Entscheidung der Bürgerschaft als Teil der politischen Kultur, und die Akzeptanz dieser direktdemokratischen Form der Entscheidungsfindung in der Gemeinde. Zu Recht beruft sich zum Beispiel die Landeshauptstadt München bald sechs Jahre nach Durchführung des Bürgerentscheides zu den Tunneln am ‚Mittleren Ring‘ nicht auf den Wegfall der rechtlichen Bindungswirkung, sondern entspricht dem Willen der Bürger durch Planung und Bau.