

**Mehr Demokratie**



# **15-Jahres-Bericht**

**bayerischer  
Bürgerbegehren  
und  
Bürgerentscheide**

## Vorwort

*„Die Staatsbürger haben das Recht, Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches 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 in regelmäßigen Abständen einen Bericht zur Anwendung und zu den Auswirkungen dieses direktdemokratischen Instruments.

### *Datengewinnung*

Offizielle Erfassungen finden nicht statt, eine Meldepflicht der Gemeinden besteht nicht. Zum Erheben der Daten werten wir mit Unterstützung von Internetsuchmaschinen zahlreiche 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 31.08.2010 und umfasst daher nahezu 15 Jahre. Da wir den Bericht zum Jubiläum des Volksentscheids am 1. Oktober 2010 veröffentlichen, konnte das Jahr 2010 nicht vollständig berücksichtigt werden.

München, im September 2010

**Autoren:** Susanne Socher, Frank Rehmet, Fabian Reidinger

### **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](mailto:beratung@mehr-demokratie.de)  
Web: <http://bayern.mehr-demokratie.de/>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>2</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Die Verfahren</b> .....	<b>6</b>
1. Anzahl und Verfahrensstand .....	6
2. Die Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße...	9
3. Unzulässige Bürgerbegehren .....	11
4. Die Abstimmungsbeteiligung .....	12
5. Wer setzt sich durch? .....	13
6. Räumliche Verteilung .....	14
<b>II. Die Inhalte</b> .....	<b>16</b>
1. Die Zielrichtung .....	16
2. Themenbereiche .....	16
<b>III. Bürgerbegehren in Landkreisen</b> .....	<b>18</b>
<b>IV. Demokratische Kultur</b> .....	<b>19</b>
<b>V. Wirkungen und Zusammenfassung</b> .....	<b>20</b>
<b>Anhang: Die Entwicklung direktdemokratischer Bürgerbeteiligung</b> ..	<b>22</b>

## Verwendete Abkürzungen:

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

# Zusammenfassung

## Anzahl der Verfahren und Häufigkeit

Nach 15 Jahren direktdemokratischer Praxis fanden in Bayern (bis Ende August 2010) 1.772 direktdemokratische Verfahren statt. Davon waren 1.694 Bürgerbegehren, die in 903 Fällen in einen Bürgerentscheid mündeten, und 78 Ratsreferenden. Dies bedeutet, dass in Bayern durchschnittlich pro Jahr 118 Bürgerbegehren und 65 Abstimmungen (Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren sowie Ratsreferenden) stattgefunden haben.

Durchschnittlich findet damit in einer Gemeinde oder Stadt alle 18,2 Jahre, in einem Landkreis alle 25,4 Jahre ein Bürgerbegehren statt.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide finden sich in größeren Städten vergleichsweise häufiger als in kleineren Gemeinden. In kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner findet durchschnittlich alle 30,1 Jahre ein Begehren statt, während in Großstädten über 100.000 Einwohnern durchschnittlich jedes Jahr 1,2 Begehren stattfand.

Im Jahr 2010 wurden von Januar bis September 82 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. 90 pro Jahr ein – ebenso die Anzahl der Abstimmungen auf ca. 53 pro Jahr.

Die meisten Bürgerbegehren fanden bislang in Augsburg (18 Bürgerbegehren), gefolgt von München (17) statt. In Regensburg wurde bislang am häufigsten abgestimmt (10 Abstimmungen), gefolgt von Landsberg am Lech und Oberammergau mit je 8 Abstimmungen.

Betrachtet man die Bezirke, so gibt es die meisten Bürgerentscheide in Oberbayern (355 Abstimmungen), gefolgt von Schwaben (137 Abstimmungen) und Unterfranken (126 Abstimmungen). Hauptgrund für diesen großen Abstand zwischen Oberbayern und den anderen Bezirken ist die hohe Zahl an der oberbayerischen Gemeinden sowie ihre Einwohnerzahlen.

In den Landkreisen wurden insgesamt 46 Verfahren initiiert, die in 19 Fällen zu Abstimmungen führten.

## Abstimmungsbeteiligung

Die Abstimmungsbeteiligung betrug im 15-Jahres-Zeitraum durchschnittlich 51,4 Prozent. Die genauere Betrachtung ergab, dass die Beteiligung mit zunehmender Gemeindegröße sinkt.

## Wer setzt sich durch?

Beim 10-Jahresbericht wurden mehr als die Hälfte der Bürgerentscheide nicht im Sinne der Initiatoren entschieden. Die Bürger lehnten also die Anliegen von Initiativen mehrheitlich ab. Dieses Verhältnis hat sich nun leicht verändert: Die Bürger haben in den letzten Jahren vermehrt den Anliegen der Initiativen entsprochen: In nur 45 Prozent der Fälle wurden die Positionen der Gemeinderäte bestätigt

## Abstimmungsquorum

Seit 1999 gilt für Bürgerentscheide, dass sie zusätzlich zur Abstimmungsmehrheit ein bestimmtes Quorum überwinden müssen. Insgesamt erreichten 15,7 Prozent aller Bürgerentscheide, die vom 1. April 1999 bis Ende September 2010 stattgefunden haben, das Quorum beim Bürgerentscheid nicht. Das bedeutet, der Status Quo bleibt bestehen und die Entscheidung zu einem bestimmten Thema liegt wieder beim Stadt- oder Gemeinderat.

Hiervon sind größere Städte stärker und die Gemeinden und Städte zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern besonders stark betroffen.

### **Themenschwerpunkte**

In der fünfzehnjährigen 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 der Verfahren befassen sich mit „Verkehrsprojekten“ (22 Prozent), „Wirtschaftsprojekten“ (18 Prozent), „Sozial- und Bildungseinrichtungen“ (13 Prozent) und „Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ (12 Prozent).

### **Freie Unterschriftensammlung**

Die 15 Jahre Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zeigt, dass die freie Unterschriftensammlung von Initiatoren von Bürgerbegehren mit Respekt und Achtung vor der Meinungsfreiheit getragen wird. Auch zeigen die Erfahrungen, dass die Bürger ihr Mitwirkungsrecht sehr wohl souverän zu nutzen wissen und Begehren, die sie nicht unterstützen auch nicht unterschreiben. In Einzelfällen kann es vorkommen, dass Initiatoren aus einem Übereifer heraus, ihre Mitbürger zur Unterschrift überreden wollen. Auch sind Fälle bekannt in denen Bürgermeister oder Gemeinderäte unzulässigerweise Bürger auf ihre Unterschrift ansprechen und dafür kritisieren. Damit wird gegen datenschutzrechtliche Vorgaben verstoßen und im Endeffekt auch gegen das verfassungsrechtlich verbrieft Mitwirkungsrecht. Das sind jedoch Einzelfälle. Uns liegen keinerlei Belege vor, dass Vorfälle dieser Art in einer Größenordnung stattfinden, die einen Handlungsbedarf und eine Abschaffung der freien Unterschriftensammlung rechtfertigen würden. Im Durchschnitt werden jährlich in Bayern über 200.000 Unterschriften bei Bürgerbegehren gesammelt. Die übergroße Mehrheit bei Bürgerbegehren gesammelter Unterschriften kommt demnach gemäß den verfassungsrechtlichen Vorgaben zustande.

### **Besonderheiten und interessante Initiativen 2010**

Eine Besonderheit im Jahr 2010 war, dass am gleichen Tag wie der Volksentscheid "Bayern atmet auf -- Ja! zum Nichtraucherschutz" 22 Bürgerentscheide stattgefunden haben. Diese Bürgerentscheide hatten eine durchschnittliche Beteiligung von über 50% und lagen damit weit über der Beteiligung zum Volksentscheid (37,7%). Das zeigt, dass die Bürger Vertrauen in das Instrument Bürgerentscheid haben und ihr Mitentscheidungsrecht ernst nehmen.

Auffällig in diesem Jahr war auch, dass mehrere Bürgerbegehren zum Thema Freiflächen von Solaranlagen bzw. Solarparks stattfanden mit dem Ziel derartige Großprojekte und einen Verbrauch von Naturflächen zu verhindern. Ebenfalls mehrmals tauchte die Frage einer zusätzlichen Ausweisung von Gewerbeflächen am Stadtrand zum Bau von Supermärkten auf. Befürchtet wurde hier die Schließung von kleineren und innerörtlichen Geschäften. Im Folgenden sollen die Entwicklungen und Tendenzen der bayerischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide genauer aufgezeigt und erläutert werden.

# I. Die Verfahren

## 1. Anzahl und Verfahrensstand

Beim Verfahrensstand werden sechs Modi unterschieden:

- **Nicht eingereicht:** Die Bürgerinitiative hat das Bürgerbegehren nicht eingereicht
- **Zurückgezogen:** Das Bürgerbegehren wurde zurückgezogen.
- **Unzulässig:** Das Verfahren wurde für unzulässig erklärt
- **Vom Gemeinderat (GR) übernommen:** Der Gemeinderat hat das Anliegen des Bürgerbegehrens selbst beschlossen
- **Abstimmung fand statt:** Die Abstimmung hat stattgefunden (die Abstimmung kann durch die Bevölkerung („Bürgerbegehren“) oder durch den Gemeinderat („Ratsreferendum“) eingeleitet werden)
- **Offen:** Das Bürgerbegehren wurde eingereicht, der Ausgang ist aber offen (nur aktuelles Jahr)

### Anzahl

Die Auswertung ergab für Bayern 1.772 direktdemokratische Verfahren, wovon 977 zur Abstimmung gelangten. Nicht mitgezählt werden die Gegenvorschläge der Gemeinderäte. Formal gelten sie zwar als eigenständige Bürgerentscheide, sie können aber nicht auch als eigenständige Fälle betrachtet werden.<sup>1</sup> Des Weiteren werden die Verfahren in Landkreisen separat im Abschnitt IV betrachtet. Im Vergleich zum letzten Bericht ergeben sich also bei einigen Betrachtungen andere Größen.

Diese Zahlen stellen die Mindestzahl aller Verfahren in Bayern dar. Verfahren aus früheren Jahren, deren Ausgang offen oder unbekannt ist oder in denen nur ein Begehren angekündigt war, wurden nicht mitgezählt und im Folgenden auch nicht betrachtet.<sup>2</sup>

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Verfahrensstand und die Anzahl bayerischer direktdemokratischer Verfahren auf kommunaler Ebene (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und Ratsreferenden) seit dem 1. November 1995<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Dies würde beispielsweise dazu führen, dass bei der Betrachtung der durchschnittlichen Abstimmungsbeteiligung diese Fälle quasi doppelt gezählt würden.

<sup>2</sup> Dies ermöglicht auch die bessere Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern.

<sup>3</sup> Die Datenbank von Mehr Demokratie e.V. und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg, aus welcher das Zahlenmaterial auch in den Vorjahren generiert wurde, wurde aktualisiert. Daher stimmen die Daten mit den Vorjahresberichten nicht immer überein.

Tabelle 1: Direktdemokratische Verfahren in Bayern: Anzahl von Bürgerbegehren und Ratsreferenden  
(Stand: 30.08.2010)

Jahr	Nicht eingereicht		Zurück gezogen		Unzulässig		Vom GR übernommen		Abstimmung fand statt		Offen		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1996	43	14,1	11	3,6	74	24,3	47	15,5	129	42,4			304	17,2
1997	21	9,1	6	2,6	40	17,4	36	15,7	127	55,2			230	13,0
1998	11	6,7	9	5,5	22	13,5	40	24,5	81	49,7			163	9,2
1999	16	14,5	2	1,8	18	16,4	13	11,8	61	55,5			110	6,2
2000	8	10,4	3	3,9	2	2,6	10	13,0	54	70,1			77	4,3
2001	13	14,9	4	4,6	6	6,9	9	10,3	55	63,2			87	4,9
2002	1	1,9	2	3,8	4	7,7	6	11,5	39	75,0			52	2,9
2003	5	5,7	5	5,7	17	19,3	10	11,4	51	58,0			88	5,0
2004	5	6,3	0	0,0	15	18,8	15	18,8	45	56,3			80	4,5
2005	7	7,1	5	5,1	20	20,2	12	12,1	55	55,6			99	5,6
2006	5	6,7	1	1,3	8	10,7	16	21,3	45	60,0			75	4,2
2007	8	8,8	4	4,4	12	13,2	13	14,3	54	59,3			91	5,1
2008	6	6,1	7	7,1	14	14,1	10	10,1	61	61,6	1	1,0	99	5,6
2009	6	4,4	2	1,5	15	11,1	4	3,0	88	65,2	20	14,8	135	7,6
2010	2	2,4	1	1,2	7	8,5	1	1,2	32	39,0	39	47,6	82	4,6
Gesamt	157	8,9	62	3,5	274	15,5	242	13,7	977	55,1	60	3,4	1.772	100,0

*Anmerkungen:* Auch Ratsreferenden wurden mitgezählt. Die zwei Monate des Jahres 1995 wurde mit 1996 zusammen gewertet.  
Abkürzungen: abs. = absolute Zahlen, BI = Bürgerinitiative, BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid, GR = Gemeinderat

### Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden

In Bayern kann neben der Bevölkerung auch der Gemeinderat einen Bürgerentscheid ansetzen (so genanntes „Ratsreferendum“). 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.

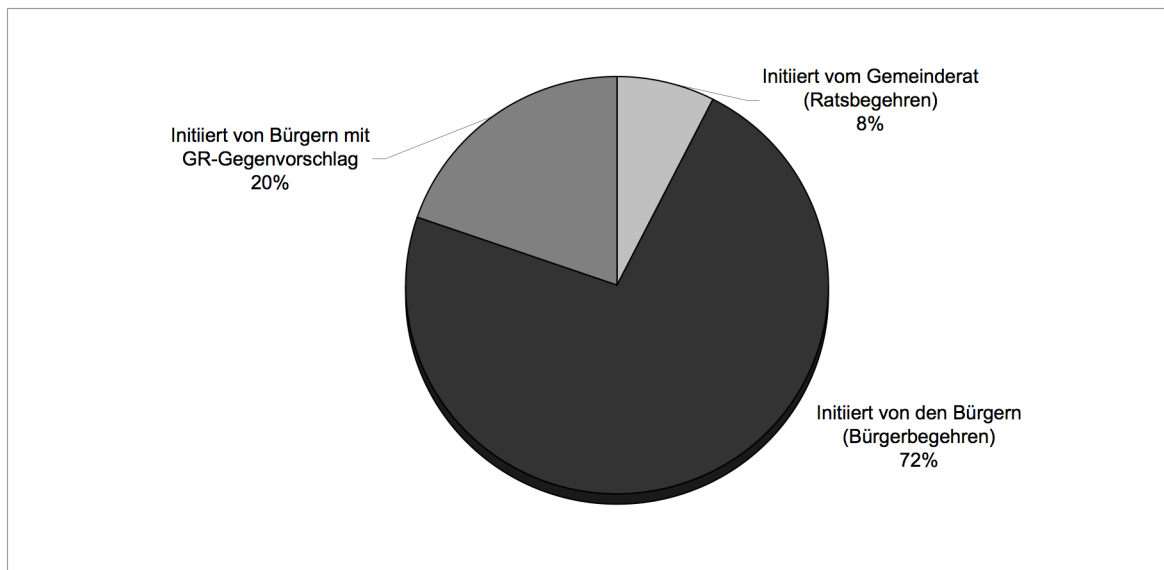
Die Auswertung für die gesamten 1.772 Verfahren ergab, dass 78 Ratsreferenden (eigenständige Verfahren bzw. Themen die keine Gegenvorschläge zu einem Bürgerbegehren darstellten) und 1.694 Bürgerbegehren waren, was bedeutet, dass das Verhältnis von Bürgerbegehren zu Ratsreferenden 22:1 betrug.

Interessant ist auch die diesbezügliche Auswertung der kommunalen Volksabstimmungen (zukünftig mit „Abstimmung“ bezeichnet), um zu erfahren, wie viele der Abstimmungen von den Bürgern und wie viele vom Gemeinderat eingeleitet wurden. Jedes Ratsreferendum führt in der Regel 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 den 977 Abstimmungen wurden 74 per Ratsreferendum und 903 per Bürgerbegehren initiiert. Bei 194 Bürgerentscheiden legten die Gemeinderäte einen Gegenvorschlag vor, die nicht als eigenständige Verfahren gezählt wurden.<sup>4</sup> Dies bedeutet, dass nur 7,6 Prozent aller Abstimmungen in Bayern vom Gemeinderat, aber über 92 Prozent der Abstimmungen von Bürgerinnen und Bürgern initiiert werden. Bei jeder fünften Abstimmung die Bürger initiiert haben, stellte der Gemeinderat einen Gegenvorschlag zur Abstimmung (siehe folgende Abbildung).

<sup>4</sup> Da dies beim letzten Bericht nicht so gehandhabt wurde, weichen die Zahlen im Vergleich zu diesem ab.

Abbildung 1: Auslöser von Abstimmungen in Bayern (Zeitraum 1.11.1995-30.08.2010)



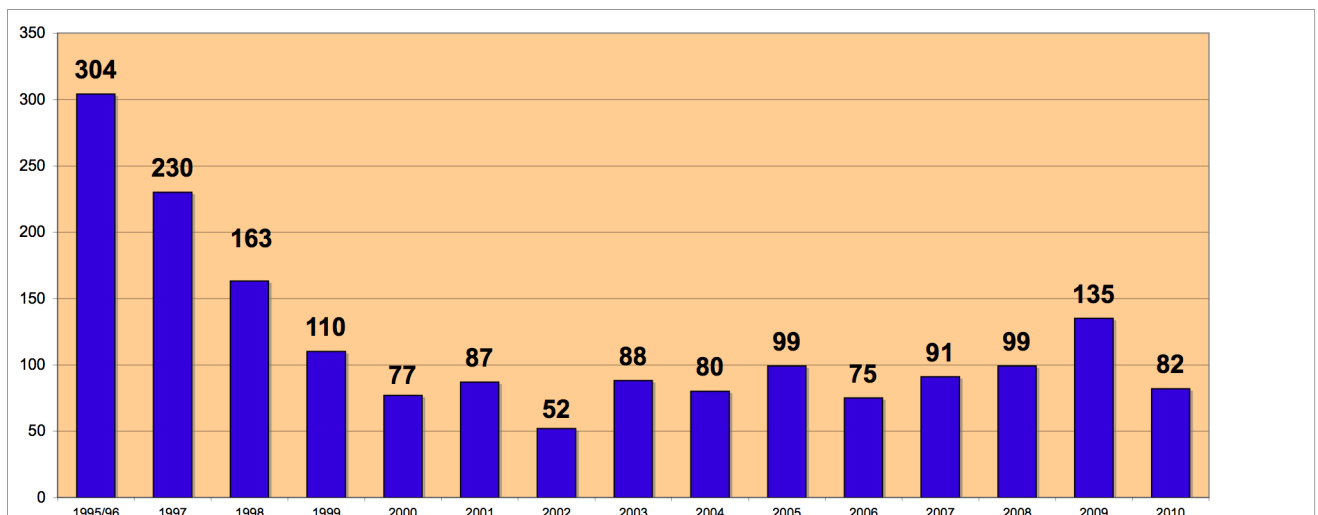
Anmerkung: Gesamtzahl n = 980

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

### Anzahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren

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

Abbildung 2: Anzahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren in Bayern im Jahresvergleich



Anmerkung: Gesamtzahl n = 1772.

Die Abbildung verdeutlicht, dass sich die Anzahl der neuen Verfahren nach den hohen Zahlen der Jahre 1995-1998 nunmehr seit 1999 bei ca. 90 pro Jahr gependelt hat. Der fünfzehnjährige Durchschnitt liegt bei 118 Begehren pro Jahr, was sich durch die hohen Zahlen der ersten Jahre erklären lässt. Diese anfängliche hohe Zahl von in erster Linie Bürgerbegehren lässt sich zum

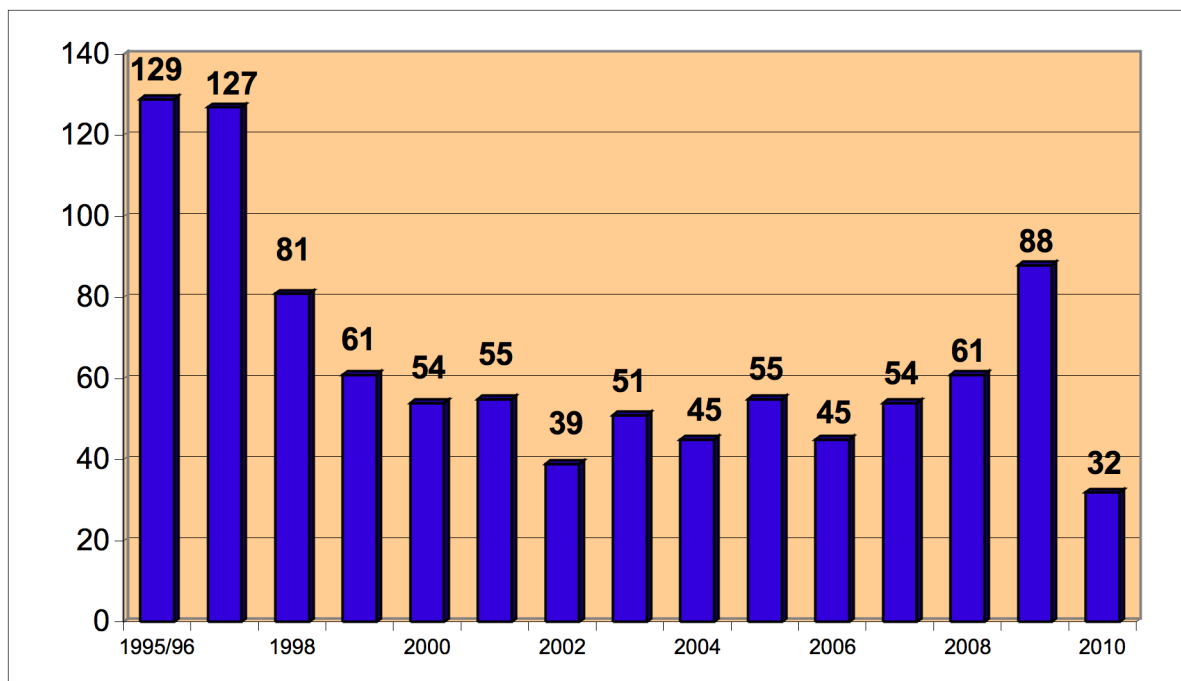


einen mit einem gewissen Themenstau erklären, zum anderen besitzt die Entstehungsgeschichte einen wesentlichen Einfluss. Da Bürgerbegehren und -entscheide per Volksabstimmung in Bayern eingeführt wurden, waren diese Instrumente den meisten Bürgerinnen und Bürgern auch von Anfang an bekannt. Die sinkenden Zahlen zeigen, dass seitens der Bürgerschaft und der Kommunalpolitiker ein Lernprozess stattgefunden hat. Die Bürger werden früher von den Politikern informiert und in die Entscheidungen mit einbezogen.

Im Jahr 2010 wurden – bis Ende August 2010 – 82 Begehren neu eingeleitet. Nach wie vor werden die Beteiligungsmöglichkeiten durch Bürgerbegehren also rege genutzt.

Betrachtet man die Entwicklung der Zahl der Abstimmungen, so ergibt sich ein ähnliches Bild (siehe folgende Abbildung): Nach hohen Zahlen in den Anfangsjahren kam es zu einem allmählichen Einpendeln der Anzahl bei ca. 53 Abstimmungen pro Jahr. Betrachtet man den kompletten Zeitraum sind es 65 Abstimmungen pro Jahr. Auch das Jahr 2010 mit bisher 31 Bürgerentscheidungen wird diesen Trend bestätigen, denn noch sind 39 Bürgerinitiativen offen.

Abbildung 3: Anzahl Abstimmungen in Bayern im Jahresvergleich



Anmerkung: Gesamtzahl n = 977.

## 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 (Stand: 30.08.2010)

Einwohnerzahl der Gemeinde / Stadt	Bürgerbegehren seit 1.11.1995	
	Anzahl	Prozent
Bis 2.000	237	14,1 %
Von 2.001 bis 5.000	495	29,5 %
Von 5.001 bis 10.000	369	22,0 %
Von 10.001 bis 30.000	275	16,4 %
Von 30.001 bis 50.000	149	8,9 %
Von 50.001 bis 100.000	56	3,3 %
über 100.000	97	5,8 %
<b>Gesamt erfasst</b>	<b>1.678</b>	<b>100,0 %</b>

Anmerkungen: Von 1.678 Bürgerbegehren liegen vollständige Daten vor. Die Prozentwerte sind gerundet. Bei dieser Auswertung wurden nur Städte und Gemeinden, nicht aber Landkreise erfasst.

Die Auswertung ergab, dass über 90 Prozent aller Bürgerbegehren in Gemeinden unter 50.000 Einwohnern und fast zwei Drittel (65,6 Prozent) aller Begehren in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern stattfinden.

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

Tabelle 3: Die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl und der Anzahl der verschieden großen Gemeinden (Stand: 30.08.2010)

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	1.487	732	49,4	<b>30,1 Jahre</b>
von 5.001 bis 50.000	551	793	53,5	<b>10,3 Jahre</b>
von 50.001 bis 100.000	10	56	3,8	<b>2,6 Jahre</b>
über 100.000	8	97	6,5	<b>1,2 Jahre</b>
<b>Gesamte Zahl Städte und Gemeinden</b>	<b>2.056</b>	<b>1.678</b>	<b>113,1</b>	<b>18,2 Jahre</b>
<b>Gesamt Landkreise</b>	<b>71</b>	<b>42</b>	<b>2,8</b>	<b>25,4 Jahre</b>

Anmerkungen: Bei der Berechnung wurden 14 Jahre und zehn Monate = 14,83 Jahre zugrunde gelegt. Für 1.708 Begehren lagen Bevölkerungsdaten der Gemeinden und Landkreisen vor.

Insgesamt zählt der Freistaat Bayern 2.056 Städte und Gemeinden. Wie die Tabelle zeigt, fanden von insgesamt 1.678 Bürgerbegehren 97 in großen Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern statt. Das entspricht 6,5 Begehren pro Jahr und damit findet durchschnittlich in einer Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern ein Bürgerbegehren pro Jahr statt. In kleineren Gemeinden bis

5.000 Einwohnern hingegen wurden durchschnittlich 48,8 Begehren pro Jahr gestartet (insgesamt 732 Begehren bei 1.487 Gemeinden). Dies bedeutet, dass in kleineren Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern durchschnittlich alle 30 Jahre ein Bürgerbegehren stattfindet.

**Durchschnittlich findet in einer Gemeinde oder Stadt alle 18,4 Jahre, in einem Landkreis alle 25,4 Jahre ein Begehren statt.**

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

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:

- 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.
- Vereine in kleinen Gemeinden sind sehr wichtig und in der Regel im Gemeinderat repräsentiert oder auf anderem Wege an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt.
- Insgesamt sind die Einflusskanäle auf die „etablierte“ Politik in kleineren Gemeinden besser ausgebaut, so dass sich Bürgerbegehren oftmals erübrigen.
- 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. Unzulässige Bürgerbegehren**

#### **Gesamtbetrachtung**

274 Bürgerbegehren von 1.694 wurden im betrachteten Zeitraum für unzulässig erklärt. Damit betrug die gesamte Unzulässigkeitsquote im 15-Jahres-Zeitraum 15,5 Prozent. Dies ist zwar hoch, aber bundesweit immer noch am niedrigsten. In anderen Bundesländern mit viel größerem Themenausschlusskatalog oder höherem Unterschriftenquorum ist sie wesentlich höher. Beispielsweise liegt die Unzulässigkeitsquote in Baden-Württemberg seit der Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2005 immer noch bei 30,4 Prozent.

Wichtige Gründe für diese niedrige Quote in Bayern sind neben dem Beratungsservice, der von Mehr Demokratie angeboten wird und in den vergangenen Jahren ausgebaut wurde, und der Vertrautheit der Bürger im Freistaat mit diesem Instrument vor allem in den anwendungsfreundlichen Regelungen.

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 genommen haben ([www.mehr-demokratie.de/beratung.html](http://www.mehr-demokratie.de/beratung.html)).

#### **Im Zeitverlauf**

Wenn man die Zahlen im Zeitverlauf betrachtet, dann war die Unzulässigkeitsquote zu Beginn sehr hoch (1996: 24,3 Prozent, 1997: 17,4 Prozent, 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 (19,3 Prozent aller Verfahren) für unzulässig

sig erklärt. 2006 scheint nun wieder eine Wende zum Besseren hin eingetreten zu sein, denn seit diesem Jahr liegen die Unzulässigkeitsquoten pro Jahr unter dem Durchschnitt von 15,5 Prozent.

#### 4. Die Abstimmungsbeteiligung

Im gesamten Untersuchungszeitraum seit 1995 lag die Abstimmungsbeteiligung durchschnittlich bei 51,5 Prozent (870 Fälle bekannt). In der nachfolgenden Tabelle soll die Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße differenziert betrachtet werden:

Tabelle 4: Abstimmungsbeteiligung im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl (11/1995-08/2010)

Einwohnerzahl der Gemeinde / Stadt	Anzahl der Abstimmungen	Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung
Bis 2.000	123	65,3 %
Von 2.001 bis 5.000	259	56,9 %
Von 5.001 bis 10.000	207	51,3 %
Von 10.001 bis 30.000	139	42,6 %
Von 30.001 bis 50.000	88	43,0 %
Von 50.001 bis 100.000	22	31,9 %
Von 100.001 bis 500.000	27	32,0 %
Über 500.000	7	23,4 %
<b>Gesamt erfasst (Daten bekannt)</b>	<b>872</b>	<b>51,4 %</b>

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: 65,3 Prozent), beträgt sie in größeren Städten ab 50.000 Einwohnern 31,9 Prozent und darunter.

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.

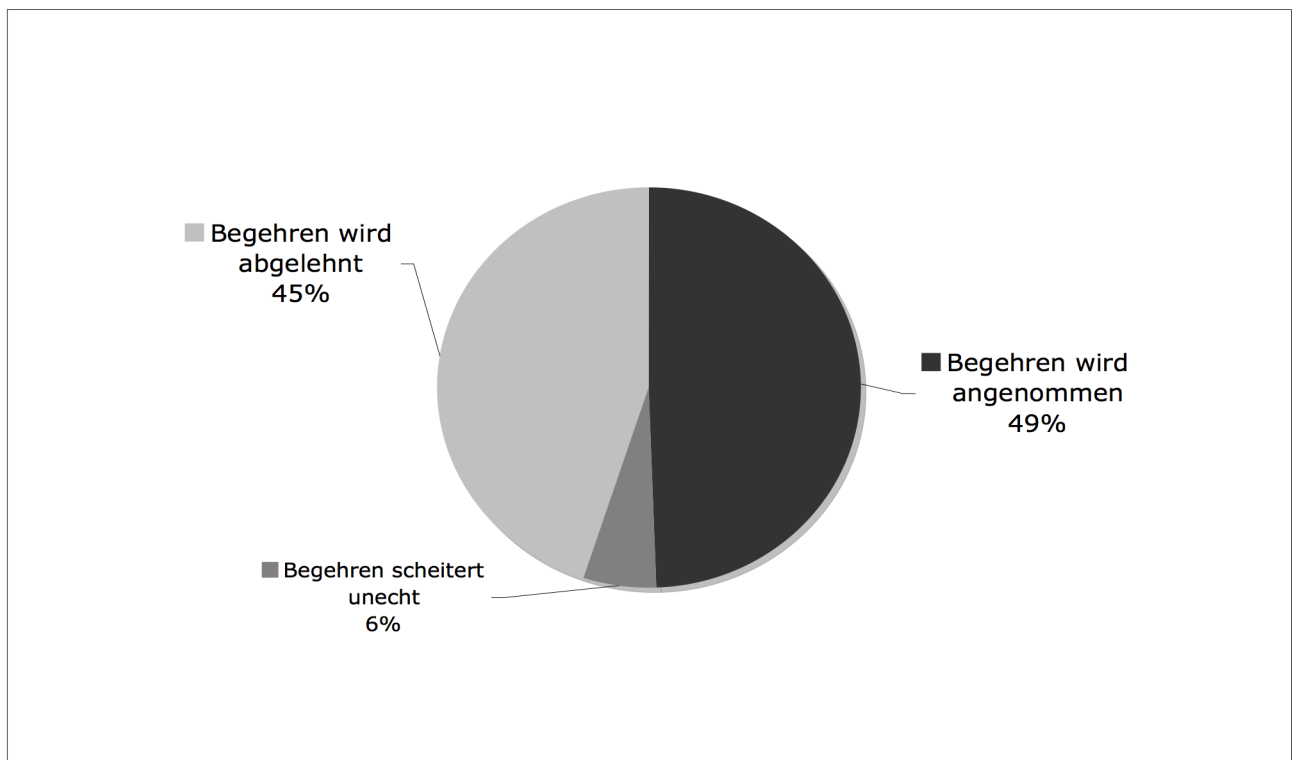
Für brisante Themen können dagegen oft überdurchschnittliche Abstimmungsbeteiligungen beobachtet werden. So lag die Beteiligung in Regensburg (126.000 Einwohner) bei einem Bürgerentscheid zu einem Hochhausbau-Projekt 1998 bei 69,6 Prozent, im Jahr 2005 beteiligten sich die Bürgerinnen und Bürger Erlangens, einer Stadt mit 102.000 Einwohnern mit 72 Prozent beim Bürgerentscheid zum Projekt „Erlanger Arcaden“-Einkaufszentrum.

## 5. Wer setzt sich durch?

In den letzten Jahren wurde bei direktdemokratischen Verfahren in etwas mehr als die Hälfte aller Fälle die Position des Gemeinderats bestätigt. Nun zeigt sich ein etwas anderes Bild, da die Bürger häufiger die Position der Initiativen zustimmen.

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

Abbildung 4: Ergebnisse der Abstimmungen (Bürgerentscheide und Ratsreferenden) (11/1995-08/2010)



Anmerkung: Die Fallzahl betrug n = 977.

In 55 Prozent der Abstimmungen (538) wurden die Vorlagen der Initiatoren (bei Bürgerentscheiden) bzw. der Gemeinderäte (bei Ratsreferenden) bestätigt, wobei ein Sechstel dieser Abstimmungen am Quorum scheiterten (54). In 45 Prozent der Abstimmungen (439) wurden die Vorlagen abgelehnt. Bei 17,1 Prozent der Abstimmungen musste die Stichfrage entscheiden, weil zwei Vorlagen zur Abstimmung standen und eine Mehrheit erhielten.

### 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 Prozent der Stimmberechtigten nötig
- bei bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent der Stimmberechtigten
- bei mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent 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.<sup>5</sup>

Bislang erreichten 6 Prozent der Abstimmungen seit dem 1. April 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.

Soweit aus der Datenlage ersichtlich, scheiterten 15,7 Prozent der Abstimmungen, d.h. Bürgerentscheide und Ratsreferenden, am Abstimmungsquorum.

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

Tabelle 5: Abstimmungsquorum und Gemeindegröße (01.04.1999-15.9.2010) – Auswirkungen des Quorums

Gemeindegröße (Einwohner)	Quorum	Abstimmungen	
		Anzahl	Quorum nicht erreicht
Bis 5.000	20 %	352	37 (10,5 %)
Von 5.001 – 10.000	20 %	174	25 (14,4 %)
Von 10.001 – 50 000	20 %	205	41 (20,0 %)
Von 50 001 - 100 000	15 %	24	4 (16,7 %)
Über 100 001	10 %	29	5 (17,2 %)
<b>Gesamt</b>		<b>784</b>	<b>112 (14,9 %)</b>

Anmerkung: Das Quorum ist seit April 1999 zu erfüllen. Vom 01.04.1999 bis 15.9.2010 fanden 784 Abstimmungen statt, zu denen Angaben zum Quorum und zur Gemeindegröße vorlagen.

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, wird das Zustimmungsquorum in kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner nahezu immer erreicht, lediglich 10,5 Prozent 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 20 Prozent aller Abstimmungen das Abstimmungsquorum nicht erreichten. Bei differenzierterer Betrachtung setzt der Effekt bereits ab 10.000 Einwohnern ein und nicht erst ab 20.000 oder 30.000 Einwohnern. Für Städte ab 50.000 Einwohnern sind die Fallzahlen noch zu gering, um verlässliche Aussagen zu treffen.

Insgesamt ist der Gesetzgeber aufgefordert, diese Ungleichheiten zu beseitigen und die Quoren zu senken bzw. die Gemeindegröße für die Quoren anzupassen. Thüringen hat aus diesen negativen bayerischen Erfahrungen gelernt. Dort sinkt das Zustimmungsquorum seit der Reform 2009 ab 10.000 Einwohnern auf 15 Prozent und ab 50.000 Einwohner auf 10 Prozent.

## 6. Räumliche Verteilung

Nach 15 Jahren erfolgreicher Anwendung des Instruments erscheint es sinnvoll, die Städte mit den meisten Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden aufzuspüren. Spitzenreiter ist dabei Regensburg mit 10 Abstimmungen (Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren sowie Ratsreferenden), gefolgt von Landsberg am Lech und Oberammergau mit jeweils 8 Abstimmungen.

<sup>5</sup> Vergleiche ausführlicher hierzu das Positionspapier Nr. 8: [www.mehr-demokratie.de/positionen.html](http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html)

Tabelle 6: TOP 10 der Städte – Anzahl Abstimmungen und die Zahl der Begehren

Platz	Stadt	Anzahl Abstimmungen	Platz	Stadt	Anzahl Bürgerbegehren
1	Regensburg	10	1	Augsburg	18
2-3	Landsberg am Lech	8	2	München	17
2-3	Oberammergau	8	3	Regensburg	16
4-6	Erlangen	7	4-5	Ingolstadt	14
4-6	Fürstenfeldbruck	7	4-5	Nürnberg	14
4-6	München	7	6	Passau	13
7-10	Coburg	6	7-8	Erlangen	11
7-10	Heidenheim	6	7-8	Landshut	11
7-10	Krailing	6	9	Coburg	10
7-10	Neumarkt	6	10-12	Arnberg	9
7-10	Straßlach-Dingharting	6	10-12	Landsberg am Lech	9
			10-12	Straßlach-Dingharting	9

Anmerkung: Erfasst wurden alle Abstimmungen vom 1.11.1995 bis 15.09.2010.

Dementsprechend ist auch eine Verteilung nach Bezirken interessant:

Tabelle 7: Verteilung der Abstimmungen nach Bezirken (11/1995-08/2010)

Bezirk	Anzahl Abstimmungen
Oberbayern	355
Schwaben	137
Unterfranken	126
Oberpfalz	105
Mittelfranken	104
Oberfranken	88
Niederbayern	81
<b>Gesamt</b>	<b>996</b>

Oberbayern ist hierbei der Spitzenreiter. Grund hierfür ist die große Anzahl der Gemeinden. In Oberbayern gibt es 500 Städte und Gemeinden, fast doppelt so viele wie in den einzelnen Bezirken Oberpfalz, Mittelfranken, Oberfranken und Niederbayern (jeweils zwischen 210-258 Städte und Gemeinden). In Schwaben und Unterfranken sind es 340 bzw. 308 Kommunen. Die Anzahl der Gemeinden und deren Einwohnerstruktur ist also ein Hauptgrund für die Verteilung der Verfahren zwischen den Bezirken.

## II. 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 8: Zielrichtung der Bürger- und Ratsbegehren (11/1995-12/2005)

<b>Zielrichtung der Bürgerbegehren und Ratsreferenden</b>		
	<b>Anzahl</b>	<b>Prozent</b>
BB schlägt eine eigene Planung vor	393	23,2 %
BB lehnt eine andere Planung ab und schlägt einen alternativen Plan vor	103	6,1 %
BB lehnt eine andere Planung ab, ohne Vorschlag eines Alternativ-Plans	899	53,1 %
Eine Angabe ist nicht möglich	299	17,7 %
<b>Gesamt erfasst</b>	<b>1694</b>	<b>100 %</b>

Anmerkung: Die Prozentzahlen sind gerundet.

Die Auswertung ergab, dass in Bayern beide Möglichkeiten der direkten Demokratie („Gaspedal und Bremse“) ergriffen wurde, wobei in fast 30 Prozent der Fälle eigene Vorschläge und alternative Pläne (29,3 Prozent) Zielrichtung eines Begehrens waren. In mehr als die Hälfte der Fälle lehnten Bürger die Vorhaben des Gemeinderates ab bzw. forderten den Erhalt des Status Quo (53,1 Prozent). Typische Beispiele für letztere sind die Bürgerbegehren gegen Mobilfunkanlagen oder Solarparks. Weitere 17,7 Prozent 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:

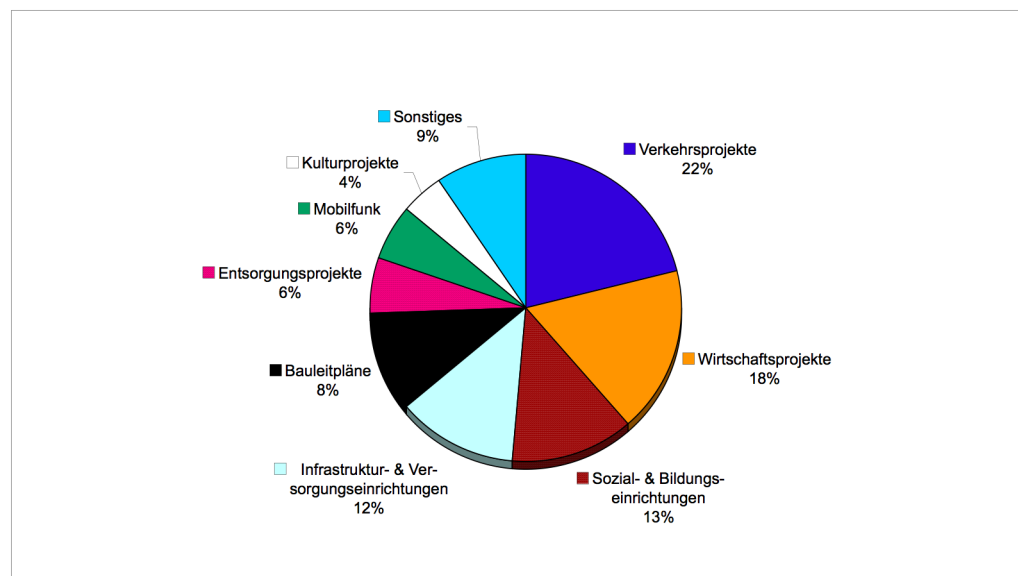
- Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne)
- Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (betrifft zum Beispiel den Bau von Bürgerhäusern, Strom- oder Gasversorgung, Trinkwasserversorgung)
- Sozial- und Bildungseinrichtungen (betrifft Schulen, Schwimmbäder, Kindergärten)
- Verkehrsprojekte (betrifft zum Beispiel den Bau einer Umgehungsstraße, das Einrichten einer Fußgängerzone, den Bau von Brücken)
- Entsorgungsprojekte (betrifft zum Beispiel den Bau von Müllverbrennungsanlagen oder Kanalisierungsprojekten sowie die Privatisierung von Entsorgungsanlagen)



- Wirtschaftsprojekte (betrifft zum Beispiel Firmenansiedlungen)
- Wohngebiete
- Kulturprojekte (wie bspw. Museen oder Theater)
- Mobilfunksendeanlagen
- Gebühren, Abgaben (betrifft zum Beispiel Müll- oder Parkgebühren)
- Gebietsreform
- Hauptsatzung oder andere Satzungen
- Sonstiges (betrifft zum Beispiel Straßennamen, den Aus- oder Eintritt in Verwaltungsgemeinschaften oder die Entscheidung über einen hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Bürgermeister)

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung der Themen im gesamten Untersuchungszeitraum von November 1995 bis Ende August 2010.

Abbildung 5: Themenbereiche in Bayern (11/1995-08/2010)



Anmerkung: 1.772 Datensätze wurden ausgewertet

Die Auswertung ergab, dass die Themenbereichen „Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ sowie „Bauleitpläne“ ihre frühere Dominanz abgebaut haben. Zwei Drittel der Verfahren befassen sich mit „Verkehrsprojekten“ (22 Prozent), „Wirtschaftsprojekten“ (18 Prozent), „Sozial- und Bildungseinrichtungen“ (13 Prozent) und „Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ (12 Prozent) und „Verkehrsprojekte“ (20 Prozent). In diesen Kernbereichen der kommunalen Selbstverwaltung war das größte Interesse und Mitsprachebedürfnis zu erkennen. Gefolgt werden diese Bereiche durch „Bauleitpläne“ (8 Prozent), „Entsorgungsprojekte“ (6 Prozent), Mobilfunk (6 Prozent) und Kulturprojekte (4 Prozent). Unter „Sonstiges“ (9 Prozent) wurden neben Themen die keiner Kategorie zugeordnet werden konnten (4 Prozent) auch Verfahren zu „Gebietsreform“ (1 Prozent), „Gebühren und Abgaben“ (2 Prozent), „Hauptsatzung/andere Satzungen“ (1 Prozent) und „Wohngebietsprojekte“ (1 Prozent).

Eine bayerische Besonderheit sind Mobilfunk-Begehren gegen Sendemasten, die in dieser Anzahl in den meisten anderen Bundesländern nicht stattgefunden haben.

### **III. Bürgerbegehren in Landkreisen**

#### **Anzahl der Verfahren auf Landkreisebene**

Betrachtet man die Verfahren in den 71 Landkreisen Bayerns, so gab es dort insgesamt 46 Verfahren. Auch hierbei sind Ratsreferenden die Ausnahme (3 Verfahren). Mit 43 Bürgerbegehren stellen die von Bürgern initiierten Verfahren auch auf Landkreisebene die Regel dar. In 7 Fällen stellte der Kreistag einen Gegenvorschlag zur Abstimmung.

9 Verfahren wurden nicht eingereicht, 10 wurden übernommen. 7 Verfahren waren unzulässig, was einer Unzulässigkeitsquote von 15,2 Prozent entspricht. Damit ähnelt diese der Unzulässigkeitsquote auf der kommunalen Ebene. In 19 Verfahren fanden tatsächlich Abstimmungen statt. (Ein Verfahren ist noch offen.)

Die meisten Verfahren fanden zwischen Oktober 1995 und 1997 mit 17 bzw. 10 Verfahren statt. Im restlichen Zeitraum pendelte sich die Zahl der Verfahren auf 2-3 Verfahren pro Jahr ein.

#### **Abstimmungsbeteiligung**

Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 35,1 Prozent (n=15), ist also bei Landkreisen ähnlich tief wie in Großstädten. Trotz dieser geringen Beteiligung scheiterte nur ein Bürgerentscheid auf Landkreisebene am Quorum. Lässt man das Quorum außer Acht, stimmten in 10 der 19 Abstimmungen die Bürger den Anliegen der Initiatoren zu, während in 9 Abstimmungen diese abgelehnt wurden.

#### **Themenspektrum**

Das Themenspektrum ist bei direktdemokratischen Verfahren auf Landkreisebene weniger umfangreich. Fast die Hälfte aller Verfahren (47,8 Prozent) betreffen Entsorgungsprojekte (22 Verfahren), gefolgt von Sozial- und Bildungseinrichtungen (10 Verfahren, 21,7 Prozent). Danach folgen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (7 Verfahren, 15,2 Prozent), Verkehrsprojekte (4 Verfahren), Gebühren und Abgaben (2 Verfahren) und ein sonstiges Thema.

## IV. Demokratische Kultur

Der ursprünglich wichtigste Gedanke bei direktdemokratischen Verfahren war, gute und anwendungsfreundliche Regelungen zu schaffen. Nach 15 Jahren Praxis zeigt sich, dass es neben guten Regeln auch auf die Art und Weise ankommt, wie mit diesen Instrumenten verfahren wird. Es geht nicht nur um die Anwendung der Regelungen und die Organisation des Verfahrens, sondern insbesondere auch um den Umgang miteinander, wie Gespräche zwischen Bürgern, Bürgermeistern und Verwaltung und die faire Anwendung der Regelungen. Läuft der Dialog von allen Seiten gut, findet in der Stadt oder Gemeinde ein beispielhafter Meinungsbildungsprozess statt, der zukunftsweisend und befriedigend ist. Es findet eine Auseinandersetzung auf gleicher Augenhöhe statt und die Bürger können so aktiv ihr Gemeinwesen mitgestalten. Es bildet sich eine Kultur der Demokratie heraus. Diese Kultur ist geprägt von einem fairen und toleranten Dialog und der gegenseitigen Anerkennung, wobei man gemeinsam Entscheidungen für die Zukunft trifft. Diese Art im Politischen miteinander umzugehen ist uns jedoch eher fremd. Beobachtet man das politische Tagesgeschäft, so stehen Machtdemonstrationen, Polemik und unsachliche Argumentation häufig oben an. Ein Ringen um die bessere Idee, verbunden mit Sachargumenten, bleibt auf der Strecke. So verwundert es nicht, wenn es auch im Rahmen von Bürgerbegehren zu oft unfairen und wenig zielführenden Auseinandersetzungen kommt. Der Vorschlag, dass sich im Vorfeld eines Bürgerbegehrens Vertreter der Gemeinde und Initiatoren an einen Tisch setzten, befremdet die Beteiligten oft. Dabei ist gerade die Direkte Demokratie dazu geeignet sich inhaltlich mit einem Thema zu beschäftigen und eine Lösung zu finden, die für alle akzeptabel ist. Kernbestandteile eines demokratischen Umgangs, wie Zuhören, sich selbst in Frage stellen, den Mut haben seine Meinung zu ändern werden hierbei auf die Probe gestellt.

Hinderlich bei direktdemokratischen Verfahren ist das Fehlen von Informationen. Bayern kennt leider kein Informationszugangsrecht und so sorgt immer wieder Unklarheit über Verfahrenstand und Vertragslage für Behinderungen im Prozess, da der Ansatzpunkt nicht sauber herausgearbeitet werden kann. Ebenso erschwerend ist das Verfolgen von Einzelinteressen, genauer, wenn Initiativen oder auch Bürgermeister und Gemeinderäte nur eigene Interessen im Sinn haben und den Blick auf das Ganze nicht einnehmen (können). Auch eine unsachliche und auf der persönlichen Ebene verletzende Argumentation stört den Prozess. Hinderlich ist ebenso eine mangelnde Kooperation zwischen Verwaltung, Gemeinde oder Stadt und Bürgern. Wird von einem Lagerdenken ausgegangen und das gegenseitige Feindbild beschworen ist ein konstruktives Miteinander kaum möglich, da oftmals Kompromisse denkbar wären, die das Verfahren vereinfachen würden. Auf Seiten der Verwaltung ist oft ein so empfundener Loyalitätskonflikt zu beobachten, wenn den Bürgern zu viele Hilfestellungen gegeben werden, während auf der anderen Seite das Verhältnis oft von Misstrauen geprägt ist.

Auf der anderen Seite kann ein direktdemokratischer Prozess befördert werden, wenn alle Beteiligten trotz ihrer Interessen die sie verfolgen möchten, sich ein gutes Stück Offenheit bewahren und es schaffen, neue oder andere Perspektiven einzunehmen. Dadurch kann das Ganze im Blick gehalten werden und eigene Interessen und Ansichten können zum Wohle einer Gesamtheit zurückgestellt oder anders gewertet werden, da sich neue Prioritäten herausbilden können. Von besonderer Bedeutung ist ein Gespräch der Betroffenen, welches ergebnisoffen und auf Augenhöhe stattfindet, bei dem die jeweiligen Standpunkte erläutert und Bedürfnisse geklärt werden. Dadurch wird das gegenseitige Verständnis hergestellt und kann in weiteren Gesprächen überprüft und vertieft werden.

## V. 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 15 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 oder mit eigenen Listen zur Kommunalwahl antreten.

**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.

**Neue politische Kultur:** 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). Auch die Bürger gehen immer öfter ins direkte Gespräch mit Bürgermeister und Gemeindevertretern. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Verwaltung deutet sich an

**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.

**Befriedungsfunktion:** 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.

**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

15 Jahre Bürgerbegehren in Bayern haben gezeigt, dass das Instrument maßvoll und verantwortungsbewusst eingesetzt wird. Die Kommunalpolitik wurde durch 1.772 direktdemokratische Verfahren in den Gemeinden und Städten sowie 46 weitere Verfahren in den 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, politische Beteiligung und Gestaltungsmacht konkret zu erleben. In Bayern war dies bislang in 1.818 Bürgerbegehren und 996 Abstimmungen möglich.

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

## Anhang: Die Entwicklung direktdemokratischer Bürgerbeteiligung

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 40 Prozent 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 Prozent.

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 **Zustimmungsquorum** zu erfüllen. In einer Gemeinde bis zu 50 000 Einwohnern ist eine Zustimmung von mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten nötig, bei bis zu 100 000 Einwohnern mindestens 15 Prozent, und bei mehr als 100 000 Einwohnern ist die Zustimmung von mindestens 10 Prozent 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 gegenläufige 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.