

## Bürger als Investitionsrisiko?

„Direkte Demokratie – Bürger als Investitionsrisiko“, so überschrieb die WirtschaftsWoche am 15.04.2008 einen Artikel<sup>[1]</sup> über Bürgerbegehren, die immer öfter Investitionen verhindern und die Wirtschaft ausbremsen würden. Seit der Vereinfachung der Verfahren für Bürgerbegehren, so der Autor Sven Prange, würden vor allem Projekte, die Mobilfunkanlagen, Immobilien oder insbesondere Kraftwerksbauten betreffen, vermehrt von den Bürgern gestoppt. In Folge dessen tauchten Forderungen von Politik und Wirtschaft auf, die Macht der Bürger wieder zu beschränken. So wird Claudia Kemfert vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung mit den Worten zitiert „die Politik muss die Reißleine ziehen“ und spricht von einer „Bürgerwelle“, die dem Standort Deutschland auf Dauer schade.

Diese durch keinerlei empirisch Daten untermauerten Thesen stützen sich vor allem auf Einzelfälle und zeichnen sich überdies durch Undifferenziertheit aus. Denn wenn Bürger etwa Kohlekraftwerksbauten stoppen wollen, so steht meist ein alternatives Energiekonzept und keinesfalls Investitions- oder Wirtschaftsfeindlichkeit hinter dem Protest.

Die folgende Analyse geht daher differenzierter der Frage nach, wie die Bürgerinnen und Bürger in Bürgerbegehren und -entscheiden mit Bezug auf private Investitionen abstimmen, von wem die Initiativen ausgehen (Bürger oder Gemeinderat), welche Projekte es sind, zu denen Bürgerbegehren stattfinden und aus welchen Gründen Bürgerbegehren zu diesen Themen organisiert werden.

### Fallstudie Bayern: Bürgerbegehren zu Investitionsprojekten in Bayern

Betrachtet man die Lage in Bayern – mit fast 40 Prozent von bundesweit 4.591 Bürgerbegehren das Bundesland mit den mit Abstand meisten direktdemokratischen Verfahren auf kommunaler Ebene (Stand: 31.12.2007) – so muss man die obigen Aussagen jedoch revidieren. Mit 522 von insgesamt 1.757 Bürgerbegehren machen Verfahren, die private Investitionen betreffen (Themenbereiche Wirtschaftsprojekte, Wohngebietsprojekte und Planungssatzungen), gerade einmal 29,73 Prozent aller direktdemokratischen Verfahren aus. Wie sieht nun das Verhältnis von direkter Demokratie und Investitionsprojekten aus? Ziel dieser Studie ist es, genauere Aufschlüsse darüber zu geben. Untersucht wurden Bürgerbegehren, die in den Jahren 2006 und 2007 in den Themenbereichen Wirtschaftsprojekte, Wohngebietsprojekte und Planungssatzungen eingeleitet wurden. Wie der untenstehenden Tabelle zu entnehmen ist, fanden in diesen beiden Jahren in den genannten Bereichen 68 Verfahren (von insgesamt 222 Verfahren in allen Themenbereichen) statt.

**Tabelle 1: Anzahl und Anteil direktdemokratischer Verfahren, die private Investitionen betreffen**

Themenbereich	2006		2007		Gesamt	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
<b>Wirtschaftsprojekte</b>	18	19,57	35	26,92	53	23,87
<b>Planungssatzungen (Bauleitplanung)</b>	6	6,52	6	4,62	12	5,41
<b>Wohngebietsprojekte</b>	1	1,1	1	0,77	2	0,9
<b>Sonstiges</b>	1	1,1	/	/	1	0,45
<b>Untersuchte insgesamt</b>	26	28,26	42	32,31	68	30,63
<b>Bürgerbegehren insgesamt</b>	92	100	130	100	222	100

## 1. Welche Themen sprechen die Bürgerbegehren an?

Die in die Untersuchung einbezogenen Verfahren betrafen alle Projekte, an denen private Unternehmen als Investoren oder Bauherren beteiligt waren. Infrastrukturprojekte oder andere Vorhaben, die von der öffentlichen Hand finanziert werden, wurden in der Analyse nicht betrachtet. Die Themen der Bürgerbegehren, die für die Studie herangezogen wurden, reichen von der Beschränkung der Größe eines Hotels über den Standort eines Schweinemastbetriebs bis hin zur Verhinderung einer Windkraftanlage oder eines Discount-Supermarktes. In Moorenweis im Landkreis Fürstentum stand beispielsweise eine geplante Freiflächenphotovoltaikanlage zur Disposition und in Oberaudorf im Landkreis Rosenheim regte sich Widerstand gegen den Bau eines Campingplatzes im Landschaftsschutzgebiet. Unter den erfassten Verfahren waren aber auch Bürgerbegehren, die für ein Investitionsprojekt eintraten. So sammelte etwa das Bürgerforum Landshut e.V. Unterschriften für das Begehren „Grundversorgung im Osten“ um die Errichtung eines Lidl-Marktes im Bereich der ehemaligen Schochkaserne zu erreichen.

## 2. Wie viele Begehren waren für bzw. gegen ein Investitionsprojekt?

Die Initiativen zielten in beinahe drei Viertel der Fälle (49 von 68) darauf ab, ein Investitionsprojekt zu verhindern, dessen Größe zu beschränken oder das derzeitige Stadt- und Landschaftsbild zu erhalten.

15 Bürgerbegehren waren für die Ansiedlung eines Investitionsprojektes, davon handelte es sich in einem Drittel der Fälle um vom Gemeinderat eingeleitete Ratsreferenden. Für die restlichen Verfahren (4 Fälle) ließ sich keine Zuordnung vornehmen, hier ging es vielfach um die Frage nach dem richtigen Standort, nicht aber um die grundsätzliche Realisierung des Projektes.

**Tabelle 2: Anzahl der direktdemokratischen Verfahren pro/contra Investition, Bayern, Jahre 2006 und 2007**

	Pro Investition		Contra Investition		Keine Aussage möglich		Gesamt
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	
<b>Ziel aller erfassten Verfahren</b>	15	22,06	49	72,06	4	5,88	68
<b>- davon Ratsbegehren</b>	8	11,76	2	2,94	1	1,47	11

### 3. Warum wurden diese Bürgerbegehren eingeleitet?

Nie liegt es in einer reinen Blockadehaltung begründet, wenn die Bürger ein Projekt ablehnen. Immer sind sie mit den erwarteten Auswirkungen nicht einverstanden und erwarten konkrete Nachteile für das Leben in ihrer Gemeinde oder ihrem Landkreis. So werden geplante Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ oft als Bedrohung für die Innenstädte wahrgenommen und die Verödung der Stadtzentren befürchtet. Häufig befinden sich deshalb örtliche klein- und mittelständische Geschäftsleute unter den Initiatoren von Bürgerbegehren, die ihre wirtschaftliche Existenz durch ein Großprojekt vor den Toren der Stadt gefährdet sehen.

#### **Beispiel Volkach**

Der Erhalt einer lebendigen Innenstadt war beispielsweise Gegenstand des Bürgerentscheids über die Zukunft des Maintanklager-Geländes in Volkach. In diesem Bürgerentscheid am 20. Mai 2005 stand die Neugestaltung der Flächen des Maintanklagers zur Abstimmung. In ihrer Begründung für das Begehren gaben die Vertreter an:

„Das auf dem Maintanklager-Gelände geplante Einkaufszentrum würde zur bisherigen Gesamtverkaufsfläche aller Volkacher Geschäfte (inkl. der 7 Supermärkte) noch einmal neue Verkaufsflächen von mehr als 30 % der bisherigen Verkaufsflächen hinzufügen. Für diese enorme Flächenerweiterung besteht in Volkach keinerlei Bedarf, weil durch die bestehenden Supermärkte mit ihren Großsortimenten und dem umfassenden Warenangebot der zahlreichen Einzelhandelsgeschäfte schon heute eine teilweise Überversorgung zu verzeichnen ist. Da sich die Kaufkraft in Volkach in Zukunft eher verringern als vergrößern wird, würde mit der Errichtung eines solchen EKZ die Kaufkraft überwiegend aus der Innenstadt abgezogen. Die Folge wäre eine Welle der Geschäftsschließungen und Leerstände im Innenstadtbereich. Die daraus zwangsläufig resultierende Verödung und Verwahrlosung der Innenstadt hätte katastrophale Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Volkach und der Mainschleife.“<sup>[2]</sup>

Ähnlich wie diese Volkacher befürchteten auch die Gegner des in Würzburg geplanten Einkaufszentrums am Ringpark ein Aussterben ihrer Innenstadt durch dieses Projekt. Hinzu kam die Sorge der Initiatoren des Bürgerbegehrens, dass aufgrund der nachhaltigen Veränderung des Stadtbildes und des zusätzlichen Verkehrs das historische Stadtzentrum beschädigt und somit der Tourismus und die Lebensqualität in Würzburg beeinträchtigt werden könne.<sup>[3]</sup> Die Bürgerinitiative „Gegen Golfplatz und für das Wanderparadies Scheidegg“ sah im geplanten Golfplatz eine Bedrohung für die heimische Landwirtschaft und die einmalige Kulturlandschaft der Region.<sup>[4]</sup>

In keinem der Fälle lässt sich der pauschale Vorwurf vom Bürger als „Investitionsrisiko“ bzw. der „Investitionsfeindlichkeit“ der Bürger aufrecht erhalten.

#### 4. Verschiedene Verfahrenstypen

Die Betrachtung des Verfahrenstypus der für die Analyse untersuchten Verfahren (siehe nachfolgende Tabelle) ergab, dass es sich bei gut der Hälfte der Fälle um Korrekturbegehren handelte, die zum Ziel hatten, einen Gemeinderatsbeschluss zu einem Investitionsprojekt zu verhindern oder abzuändern. 11 der Verfahren waren Ratsbegehren, die überwiegend auf ein schon eingeleitetes Bürgerbegehren reagierten und in nur 2 Fällen auf Eigeninitiative des Gemeinderats beschlossen wurden.

**Tabelle 3: Typus der direktdemokratischen Verfahren pro/contra Investition, Bayern, Jahre 2006 und 2007**

Verfahrenstyp	Anzahl	Anteil in %
Bürgerbegehren („von unten“ initiiert“)	57	83,82
- davon Korrekturbegehren	36	52,94
- davon Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag	4	5,88
- davon Initiativbegehren	5	7,35
- davon Bürgerbegehren ohne Zuordnung	12	17,65
Ratsreferenden (vom Gemeinderat initiiert)	11	16,18
Gesamt	68	100

#### 5. Welche Ergebnisse gab es?

Wie sich aus der nachfolgenden Tabelle ablesen lässt, kam es bei knapp der Hälfte (45,58 Prozent) der Bürgerbegehren nicht zu einem Bürgerentscheid. So wurde in gut einem Drittel der Fälle das Bürgerbegehren nur angekündigt, vor einem Entscheid zurückgezogen oder vom Gemeinderat für unzulässig erklärt. Sieben Verfahren wurden positiv erledigt durch einen Gemeinderatsbeschluss, das heißt der Gemeinderat übernahm das Anliegen des Bürgerbegehrens.

Knapp ein Viertel der Bürgerentscheide (16) wurde im Sinne des Begehrens entschieden oder im Stichentscheid angenommen und genauso viele Bürgerentscheide wurden abgelehnt. Wenn man das formale Ergebnis betrachtet, stimmen die Bürger also ausgewogen ab.

**Tabelle 4: Ergebnisse der direktdemokratischen Verfahren pro/contra Investition, Bayern, Jahre 2006 und 2007**

<b>Ergebnis</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anteil in %</b>
<b>Bürgerbegehren ohne Bürgerentscheid</b>	(31)	
<b>BB zurückgezogen, nur angekündigt oder unzulässig</b>	24	35,29
<b>Positiv erledigt durch Gemeinderatsbeschluss</b>	7	10,29
<b>Bürgerentscheide</b>	(37)	
<b>BE im Sinne des Begehrens</b>	16	23,53
<b>BE nicht im Sinne des Begehrens</b>	16	23,53
<b>BE unecht gescheitert</b>	4	5,88
<b>BB noch nicht abgeschlossen</b>	1	1,47
<b>Gesamt</b>	<b>68</b>	<b>100</b>

Auch wenn man den Ausgang der Bürgerentscheide nach inhaltlichen Kriterien beurteilt, bestätigt sich der Befund eines ausgewogenen Abstimmungsverhaltens der Bürger in Bezug auf Investitionsprojekte (siehe dazu Tabelle 5). So wurde in 22 von 44 Fällen ein Investitionsprojekt durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss oder ein Bürgerentscheid verhindert und in 17 Fällen erlaubt.

Betrachtet man nur die Bürgerentscheide, so erhält man mit 17 zu 16 von 37 Entscheidungen (zu 4 Fällen war keine Aussage möglich) sogar ein leichtes Übergewicht der Entscheide, die zu Gunsten der Investoren ausgingen. Zu insgesamt fünf Verfahren, die per Gemeinderatsbeschluss positiv erledigt wurden oder in einem Bürgerentscheid zur Abstimmung standen, lässt sich keine Aussage machen. Diese betrafen überwiegend nur den Standort eines Investitionsprojektes.

**Tabelle 5: Materielles Ergebnis der direktdemokratischen Verfahren pro/contra Investition, Bayern, Jahre 2006 und 2007**

	Pro Investition		Contra Investition		Keine Aussage möglich		Gesamt
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	
<b>Ergebnis aller Bürgerentscheide</b>	17	45,9	16	43,24	4	10,81	37
- davon: Ergebnis der von den Bürgern initiierten Bürgerentscheide	12	41,38	13	44,83	4	13,8	29
- davon: Ergebnis der Ratsreferenden	5	62,50	3	37,50	0	0,00	8
<b>Ergebnis der durch Gemeinderatsbeschluss positiv erledigten BB</b>	0	0	6	8,82	1	1,47	7
<b>Gesamtzahl Bürgerentscheide und durch Gemeinderatsbeschluss positiv erledigte Bürgerbegehren</b>	17		22		5		44

Zu 44 Verfahren liegen also diesbezüglich Ergebnisse vor. Die restlichen 24 Verfahren waren, wie oben (Tabelle 4) aufgezeigt wurde, Bürgerbegehren, die entweder unzulässig, nicht eingereicht oder nur angekündigt wurden. In allen diesen 24 Fällen wurde kein Investitionsvorhaben verhindert.

Insgesamt ergibt sich somit, dass in Bayern in 22 der 68 erfassten Fällen (= 32 Prozent) durch direktdemokratische Verfahren Investitionsvorhaben gestoppt oder zumindest verzögert wurden.

## 6. Sonderfall Mobilfunk

Bürgerbegehren im Themenbereich Mobilfunk wurden in der vorliegenden Studie nicht betrachtet, obwohl diese streng genommen auch zu Investitionsprojekten zählen. In mehrfacher Hinsicht stellen diese Bürgerbegehren jedoch Sonderfälle dar. So gilt es zu beachten, dass 81,4 Prozent aller Bürgerbegehren im Themenbereich Mobilfunk in Bayern stattfanden. Im Zeitraum von 1995 bis 2007 waren das 113 Verfahren, für die beiden untersuchten Jahre 13. Zudem ging es bei diesem Thema häufig lediglich um Standortfragen und nicht um die Mobilfunkanlagen an sich. So war es dann auch bei 8 der 13 Begehren in den Jahren 2006 und 2007 nicht möglich, an Hand der Zielrichtung der Initiative oder des Ergebnisses eine Aussage zu vorhandener oder fehlender Investitionsfreundlichkeit zu machen.

Die WirtschaftsWoche erwähnt in diesem Zusammenhang, dass die Zahl der Konflikte deutlich zurückgegangen sei, seitdem die Unternehmen dazu übergegangen sind, alle Betroffenen von Anfang an in ihre Planungen mit einzubeziehen.

## Fazit

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass sich die Bürger in Bürgerentscheiden zu Investitionsprojekten recht ausgewogen aussprechen. Es kann keineswegs von einer „Blockademacht der Bürger“ die Rede sein. So kam es in Bayern in lediglich 22 der 68 erfassten Verfahren (mit 32,35 Prozent ein knappes Drittel) zu Investitionsprojekten in den Jahren 2006 und 2007 zur Ablehnung/Verzögerung eines Investitionsprojekts.

Die Zurückweisung eines Investitionsprojektes ist zudem nicht gleichbedeutend mit einer generellen Investitions- oder Wirtschaftsfeindlichkeit einer Gemeinde. Oft wird ein Großprojekt als Bedrohung für die lokale Wirtschaft und Unternehmerschaft betrachtet und so erscheint es gerade aus Sicht der betroffenen Klein- und Mittelständler nur logisch und notwendig, sich per Bürgerbegehren zu artikulieren.

Die Ausgewogenheit der Ergebnisse der Bürgerentscheide (etwa 50:50) zeigt zudem, dass die Bürger durchaus zwischen verschiedenen Werten, wie etwa Umweltschutz und Schaffung neuer Arbeitsplätze, abzuwägen wissen. Meist haben die Bürger in ihrer Gesamtheit auf Grund ihrer verschiedenen Lebenssituationen und Blickwinkel als Arbeitnehmer, Konsumenten, Anwohner, usw. eine breitere und ausgeglichene Entscheidungsgrundlage als die Gemeinderatsmitglieder oder Unternehmensmanager. Gerade die Tragweite vieler solcher Entscheidungen für oder wider ein Investitionsprojekt rechtfertigt und erfordert eine Diskussion und Abstimmung auf möglichst breiter Grundlage.

Manchmal stellen laufende Bürgerbegehren und -entscheide eine Verzögerung für die betroffenen Projekte dar, jedoch hat der Meinungsbildungsprozess eine grundlegende Funktion in einer Demokratie und darf nicht übergangen werden. Höhere Informationskosten für Unternehmen im Vorfeld von Bürgerbeteiligungsverfahren werden durch niedrigere Transaktionskosten bei der Umsetzung des Projektes ausgeglichen. Wie die Erfahrungen der Mobilfunkbranche zeigen, ist es im Sinne der Unternehmen, aktive Informationspolitik zu betreiben und Pläne frühzeitig offenzulegen. Fühlen sich die Bürger ausreichend aufgeklärt und frühzeitig in die Planungen einbezogen, so stehen sie einem Investitionsprojekt aufgeschlossener gegenüber und Investoren finden ein investitionsfreundlicheres Klima vor.

Dies lehren auch die jahrzehntelangen Erfahrungen mit direkter Demokratie in der Schweiz.

Insgesamt haben sich die Thesen der WirtschaftsWoche im Lichte der Praxis als nicht haltbar und viel zu undifferenziert erwiesen.

## Fußnoten / Anmerkungen

[1] <http://www.wiwo.de/unternehmer-maerkte/buerger-als-investitionsrisiko-273089/> (21.08.2008)

[2] <http://www.volkach.de/download/stadtratsbeschluesse070423.pdf> (29.08.2008)

[3] <http://www.neuer-weg.com/ringpark/ringpark51.doc> (29.08.2008)

[4] <http://www.lindau.bund-naturschutz.de/index.php?id=649> (01.09.2008)