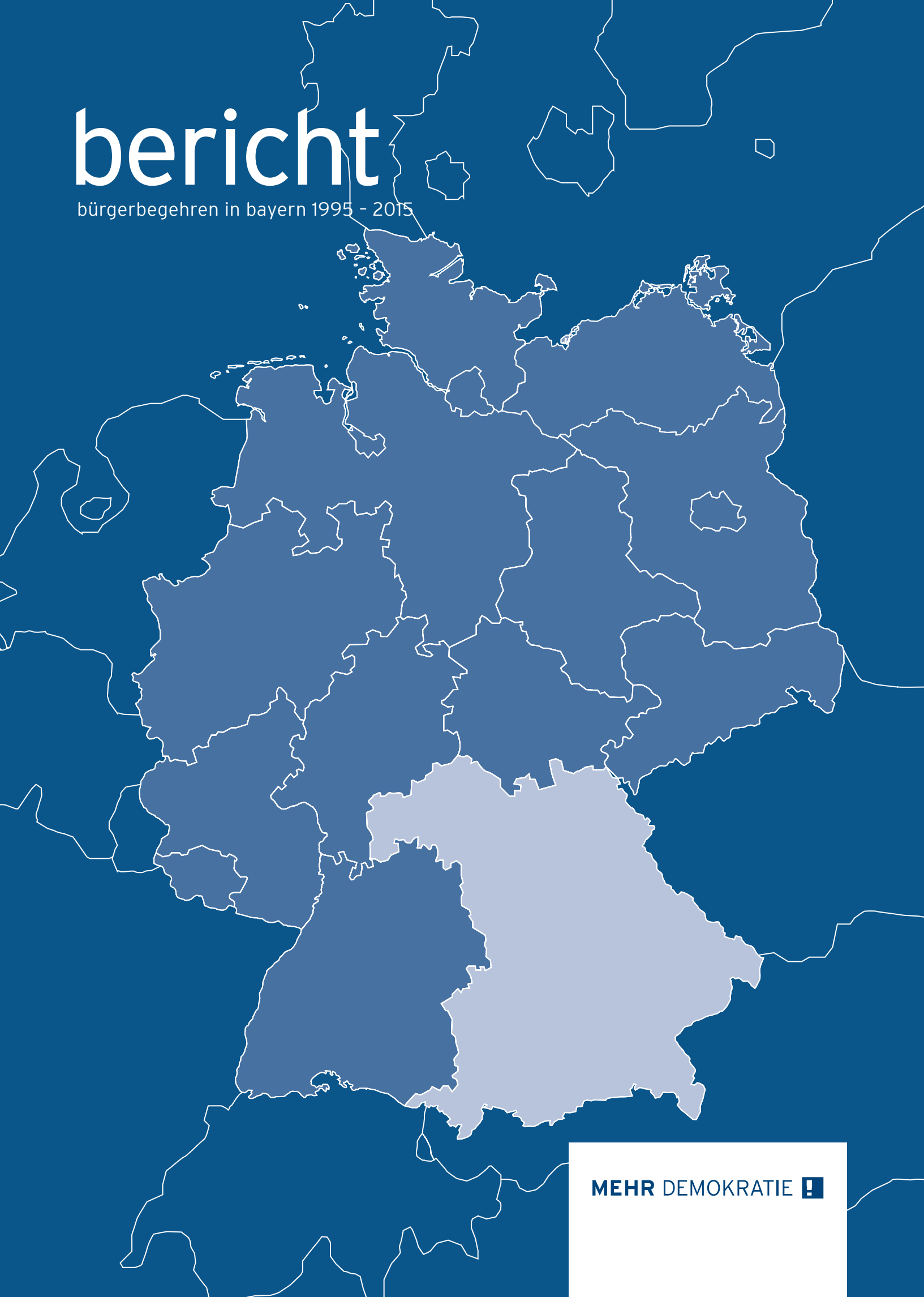


# bericht

bürgerbegehren in bayern 1995 - 2015



**MEHR DEMOKRATIE !**

Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>I. Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	<b>4</b>
Gastbeitrag von Dr. Klaus Hahnzog .....	6
<b>II. Analyse der Praxis: 1995 - 2015</b> .....	<b>8</b>
<b>III. Landkreise</b> .....	<b>22</b>
<b>IV. Spezial: Ratsreferenden (Fabian Reidinger)</b> .....	<b>23</b>
<b>V. Demokratische Kultur</b> .....	<b>27</b>
<b>VI. Wirkungen und Zusammenfassung</b> .....	<b>28</b>
<b>Anhang: Die Entwicklung der Bürgerbegehrens-Regelung</b> .....	<b>30</b>

**IMPRESSUM**

**Herausgeber**

Mehr Demokratie e. V.  
Landesverband Bayern  
Schwanthalerstraße 120  
80339 München  
Tel 089/462 242 05  
bayern@mehr-demokratie.de  
bayern.mehr-demokratie.de

**Autoren**

Susanne Socher, Frank Rehmet, Fabian Reidinger,  
Simon Strohmenger

**Gastbeitrag**

Dr. Klaus Hahnzog

**Redaktion und Layout**

Neelke Wagner

**Erstellungsdatum**

30. November 2015

**Gestaltung**

www.agapihamburg.de, Susanne Appelhanz

## Vorwort

*„Die Staatsbürger haben das Recht, Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln. (...)“*  
(Bayerische Verfassung Artikel 12 Absatz 3)

Am 1. Oktober 1995 haben die Bürger/innen Bayerns Geschichte geschrieben. Per Volksentscheid haben sie ihr Recht auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erwirkt. Bayern entwickelte sich damit zur Lokomotive in Sachen direkter Bürgerbeteiligung. Andere Bundesländer nahmen sich die bayerische Regelung zum Vorbild. Als Initiator dieses Volksentscheids fühlt sich Mehr Demokratie e.V. verpflichtet, Bürger/innen 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**

Zahlen zu Bürgerbegehren und -entscheiden werden offiziell nicht erfasst, eine Meldepflicht der Gemeinden besteht nicht. Mehr Demokratie erhebt die Daten in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal sowie der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Philips-Universität Marburg. Gemeinsam verwalten wir eine Datenbank, in der die Verfahren aufgenommen und begleitet werden. Mit dieser Methode erfassen wir nahezu alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern.

### **Untersuchungszeitraum: 20 Jahre**

Der gesamte Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 01. November 1995, dem Tag, an dem die Regelung in Kraft trat, bis zum 31. Oktober 2015 und umfasst damit exakt 20 Jahre.

Wir hoffen, dass der vorliegende Bürgerbegehrensbericht zum 20-jährigen Jubiläum einen lebendigen Eindruck der Praxis politischer Partizipation in Bayern vermittelt, einige Fehlentwicklungen aufzeigt und somit den Diskussionen über die Weiterentwicklung der kommunalen Regelungen wertvolle Informationen liefert.

## I. Zusammenfassung der Ergebnisse

### **Anzahl der Verfahren und Häufigkeit**

- Von 1995 bis 2015 gab es insgesamt 2.676 Verfahren auf kommunaler Ebene, von denen 1.629 in einen Bürgerentscheid mündeten. In den ersten Jahren kam es aufgrund eines Themenstaus zu sehr vielen Bürgerbegehren. Seitdem haben sich die Zahlen auf ein Mittel von 100 bis 130 Verfahren jährlich eingependelt. In den Jahren 2013 und 2014 wurden jeweils rund 130 Verfahren neu eingeleitet. Das sind etwas mehr als in den Jahren zuvor.
- Die 2.676 Verfahren unterteilten sich in zwei Verfahrenstypen: 2.220 Bürgerbegehren wurden per Unterschriftensammlung durch die Bürger/innen eingeleitet, 456 Ratsreferenden wurden vom Gemeinderat initiiert.
- Die Häufigkeiten variieren zudem stark nach Regierungsbezirken. So steht Oberbayern (953 Verfahren) unangefochten an der Spitze mit mehr als doppelt so vielen Verfahren wie der zweitplatzierte Regierungsbezirk Schwaben (416) und viermal so vielen wie der letztplatzierte Bezirk Niederbayern (225). Das hängt vor allem mit der Struktur der jeweiligen Regierungsbezirke zusammen. In Oberbayern gibt es nahezu doppelt so viele Städte und Gemeinden wie beispielsweise in Niederbayern.
- Die meisten Bürgerentscheide fanden in Landsberg am Lech (15), Coburg (14) und Oberammergau (12) statt. Die meisten eingeleiteten Verfahren gab es in Augsburg (28) und München (27).

### **Abstimmungsbeteiligung**

- Durchschnittlich beteiligten sich 52,2 Prozent der Abstimmungsberechtigten an den Abstimmungen der letzten 20 Jahre.
- Die Beteiligung liegt in Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohner/innen deutlich höher (65,7 Prozent). Mit steigenden Einwohnerzahlen nehmen die Beteiligungszahlen deutlich ab. In Städten ab 50.000 Einwohner/innen beteiligen sich durchschnittlich noch 31,5 Prozent, ab 200.000 Einwohner/innen noch 26,4 Prozent und ab 500.000 Einwohner/innen 28,4 Prozent.

### **Erfolgschancen**

- Es gab zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren. Insgesamt 329 der 2.676 Verfahren wurden für unzulässig erklärt (12,3 Prozent). Damit hat Bayern zwar den bundesweit niedrigsten Prozentsatz an unzulässigen Bürgerbegehren, dennoch ist die Zahl unnötig hoch. Eine Beratung der Initiativen im Vorfeld hinsichtlich der formellen Anforderungen ist äußerst sinnvoll. Diese Beratung leistet ausschließlich Mehr Demokratie. Eigentlich sollte dies eine Aufgabe der Verwaltung sein, wie in anderen Bundesländern. Dass die Bürger/innen kein Recht auf Zugang zu wichtigen Informationen haben, erschwert die direkte Demokratie außerdem.
- 43 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Vorlage. Für einen Erfolg braucht es nicht zwingend einen Bürgerentscheid: 329 der 2.640 Bürgerbegehren (12,5 Prozent) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiator/innen zu bewegen. Betrachtet man hingegen nur die Verfahren mit Bürgerentscheid, so waren 48,4 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten mit 48,9 Prozent eine marginal höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 48,3 Prozent.

### Zustimmungsquorum

- Zustimmungsquoren sind erst seit 1999 in Kraft. Sie richten sich nach der Einwohnerzahl einer Gemeinde oder Stadt. Bei einer Einwohnerzahl bis zu 50.000 müssen 20 Prozent der Wahlberechtigten zustimmen, bei bis zu 100.000 Einwohner/innen 15 Prozent und bei mehr als 100.000 Einwohner/innen 10 Prozent.
- Seit dem 1. April 1999 scheiterten 94 Entscheide (7,9 Prozent) am Zustimmungsquorum. Das heißt, sie erhielten zwar die Mehrheit der Abstimmenden, erreichten aber nicht die Mindest-Zustimmung und blieben damit unverbindlich. Somit wird politisches Engagement erschwert und Frustration in der Bevölkerung erzeugt.
- Besonders stark wirken die Quoren in Städten mit 20.000 bis 50.000 Einwohner/innen. Hier scheitern mehr als 20 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum. In kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen ist das Quorum dagegen nur selten ein Problem. Es scheiterten lediglich 1,7 Prozent aller Bürgerentscheide aus diesem Grund. Städte und Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen verzeichnen rund 8,5 Prozent unecht gescheiterte Bürgerentscheide.

### Themenschwerpunkte

- Fast ein Viertel der Verfahren (24,5 Prozent) bildeten Wirtschaftsprojekte, ein weiteres Fünftel Verkehrsprojekte (21,2 Prozent).
- An dritter und vierter Stelle standen öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen mit 14,1 Prozent sowie öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen mit 13,6 Prozent.

### Sonstiges

- Am Tag einer Landtags- oder Bundestagswahl können gleichzeitig auch Bürgerentscheide stattfinden. Nicht jedoch am Tag einer Kommunalwahl, da es sich – laut Rechtsprechung – um eine Abstimmung auf gleicher Ebene handelt. Die Praxis zeigt, dass im Vorfeld einer Kommunalwahl weniger Bürgerbegehren gestartet werden, wohl auch um die neue Besetzung des Gemeinderats abzuwarten.
- Verstärkt verweisen Landratsämter und Kommunalverwaltungen auf den Beratungsservice von Mehr Demokratie oder nehmen diesen selbst in Anspruch. Das spricht zum einen für die Qualität der Beratung, auf der anderen Seite ist der Gesetzgeber dringend aufgefordert, geeignete Schulungsangebote für die Verwaltung zu schaffen und auch den Bürger/innen eine Vorab-Prüfung zu ermöglichen.

## Gastbeitrag von Dr. Klaus Hahnzog: 20 Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern

Der Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 führte endlich in Bayern Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direkte Demokratie in Städten, Gemeinden und Landkreisen ein. Angesichts der von Wilhelm Hoegner geprägten Offenheit der Bayerischen Verfassung von 1946 für unmittelbare Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger per Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene war dies ein langer Weg.

Schon 1949 forderte der Bayerische Landtag einstimmig einen Gesetzentwurf für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Wilhelm Hoegner als sozialdemokratischer Innenminister bezeichnete dies als Kunststück einer modernen, demokratischen Gemeindeordnung. Mit seinem Gesetzentwurf scheiterte er aber knapp im Landtag. Fünf Ja-Stimmen mehr hätten ausgereicht. In der Folgezeit scheiterten immer wieder parlamentarische Initiativen an der CSU. Wortführer waren dabei unter anderen der damalige Innenminister Edmund Stoiber und der Fraktionsvorsitzende Alois Glück.

Thomas Mayer sammelte dann Anfang der Neunziger Jahre einen Kreis von Engagierten, darunter auch Gerald Häfner als Landesvorsitzender der Grünen und mich als Verfassungsrichter der SPD und Vorsitzenden des Verfassungsausschusses des Landtags. Das führte zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfes für ein Volksbegehren – einschließlich der Verankerung in der Verfassung – und auch zur Gründung von Mehr Demokratie e.V. in Bayern. Im Kampf um die notwendigen Stimmen und Unterschriften war es dann ein Bündnis von über 50 Organisationen. Wichtig war dabei auch die Erfahrung und Struktur des Volksbegehrens von 1991 „Das bessere Müllkonzept“. So organisierte die damalige SPD-Landtagsabgeordnete Monica Lochner-Fischer auch hier die breit angelegte Kampagne in München und ganz Südbayern. Ich erinnere mich, dass es einmal hieß, ich solle eine Veranstaltung in Burghausen machen. Um das auf eine breite Basis zu stellen, organisierte Monica auf dem Weg Termine mit drei Lokalzeitungen, zwei örtlichen Rundfunksendern und einem lokalen Fernsehsender, die auch alle berichteten. Dann fragte ich: Wer ist das eigentlich in Burghausen? Es hieß: die Jugendorganisation der Bayernpartei. Die Bandbreite unserer Bemühungen zeigte auch eine Bergtour – von mir, rein privat, ohne Absicht von Überzeugungsarbeit – in der Garmischer Gegend. Nach fünfstündigem Aufstieg auf die Meiler-Hütte (2.366 Meter hoch) fand ich überraschend Plakate und Infomaterial für unser Volksbegehren vor. Also dann nicht nur allgemeine Gespräche, Schafkopf und Bier, sondern auch Debatten über unser Volksbegehren.

Unsere bayerischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden in den 20 Jahren intensiv wahrgenommen und stehen im bundesweiten Ranking von Mehr Demokratie e.V. an der Spitze und hatten auch Einfluss auf die Entwicklung in anderen Bundesländern. Dabei spielte auch die später vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof angeordnete Abstimmungsmeerheit nur eine hemmende Rolle bei Gemeinden einer bestimmten Größenordnung, die allerdings beseitigt werden sollte. Oft kann durch einen Bürgerentscheid eine immer wieder die kommunalen Gremien beschäftigende Frage geklärt werden, unter Umständen auch schon durch die bloße Initiierung eines Bürgerbegehrens. Es kann auch um Angelegenheiten mit ganz weiten Auswirkungen gehen. So wurde in München die Untertunnelung weiter Strecken des Mittleren Rings mit langjähriger Bauzeit und Millionen Baukosten entschieden, was auf Landesebene wegen des vom Bayerischen Verfassungsgerichtshofs – meines Erachtens fälschli-

cherweise konstatierten – weitgehenden Kostenverbots nicht zulässig gewesen wäre. Auch der Bau der dritten Startbahn des Münchner Flughafens bei Freising ist durch den Bürgerentscheid in München verhindert worden. Die Stadt München als Gesellschafterin der Flughafen GmbH war daran gebunden. Die führenden Politiker der CSU hatten anfangs die Gewinner des Volksentscheids oft als Ideologen bezeichnet und das Fördern des Chaos in den Kommunen sowie Diktatur von Minderheiten heraufbeschworen. Auch sie, wie etwa der ehemalige Innenminister und Ministerpräsident Günther Beckstein, stellen jetzt fest, die direkte kommunale Demokratie habe sich bewährt, werde verantwortungsvoll gehandhabt und beende oft jahrzehntelanges Hin- und Hergezerre.

**DR. KLAUS HAHNZOG**

Münchner Bürgermeister a.D.

Mitglied des bayrischen Landtages a.D.

Bayerischer Verfassungsrichter

Gründungsmitglied von Mehr Demokratie

Mitglied im Kuratorium von Mehr Demokratie

## II. Analyse der Praxis: 1995 - 2015

**2.1 Anzahl und Häufigkeit**

In Bayern fanden seit dem 1. November 1995 insgesamt 2.676 Verfahren, davon 2.220 Bürgerbegehren und 456 Ratsreferenden statt. Davon führten 1.629 zu einem Bürgerentscheid.

Als Verfahren gelten Bürgerbegehren und alle Ratsreferenden. Letztere können vom Gemeinderat selbst initiiert sein oder eine Konkurrenzvorlage zu einem Bürgerbegehren darstellen. Diese Definition verwendet auch der bundesweite Bürgerbegehrensbericht. In der Schweiz ist sie ebenso üblich.

Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die lediglich angekündigt oder öffentlich diskutiert wurden, wurden bei den Auswertungen nicht mitgezählt.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl aller Verfahren (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und Ratsreferenden), die vom 1. November 1995 bis zum 31. Oktober 2015 in Bayern stattfanden.<sup>1</sup>

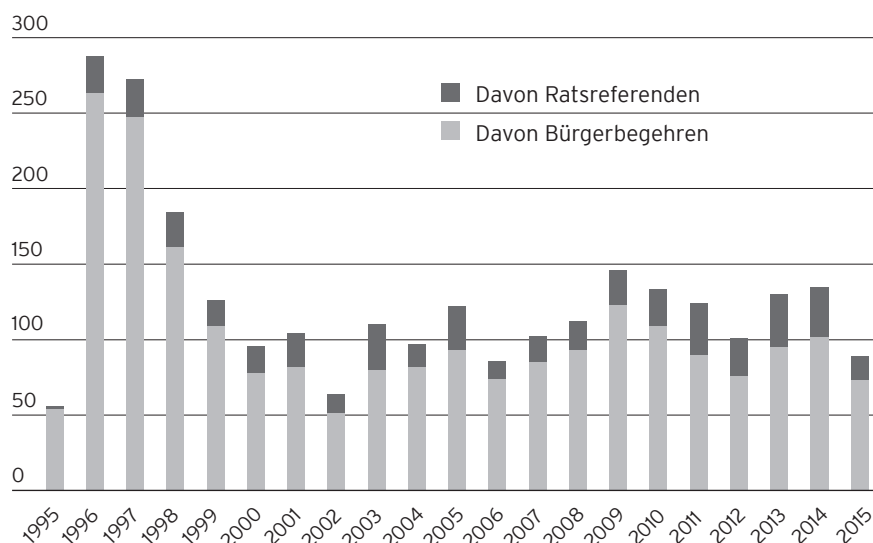
**Tabelle 1: Verfahrensanzahl nach Jahren**

Jahr der Einleitung	Verfahren gesamt	Davon Bürgerbegehren	Davon Ratsreferenden	Bürgerentscheide gesamt
1995 (ab 1.11.)	56	54	2	18
1996	287	263	24	132
1997	272	247	25	150
1998	184	161	23	97
1999	126	109	17	72
2000	96	78	18	72
2001	104	82	22	72
2002	64	51	13	51
2003	110	80	30	71
2004	97	82	15	58
2005	122	93	29	79
2006	86	74	12	55
2007	102	85	17	62
2008	112	93	19	72
2009	146	123	23	113
2010	133	109	24	95
2011	124	90	34	90
2012	101	76	25	69
2013	130	95	35	85
2014	135	102	33	81
2015 (bis 31.10.2015)	89	73	16	35
<b>Gesamt</b>	<b>2.676</b>	<b>2.220</b>	<b>456</b>	<b>1.629</b>

1 Die Datenbank Bürgerbegehren, aus der das Zahlenmaterial auch in den Vorjahren generiert wurde, wird stetig aktualisiert. Daher stimmen die Daten mit den früheren Berichten nicht immer überein.

Die obige Tabelle zeigt die Verteilung der 2.676 Verfahren im Untersuchungszeitraum vom 1. November 1995 bis zum 31. Oktober 2015. Das erste und das letzte Untersuchungsjahr sind also nur zum Teil erfasst (1995: zwei Monate, 2015: zehn Monate). Die folgende Abbildung illustriert diese Verteilung.

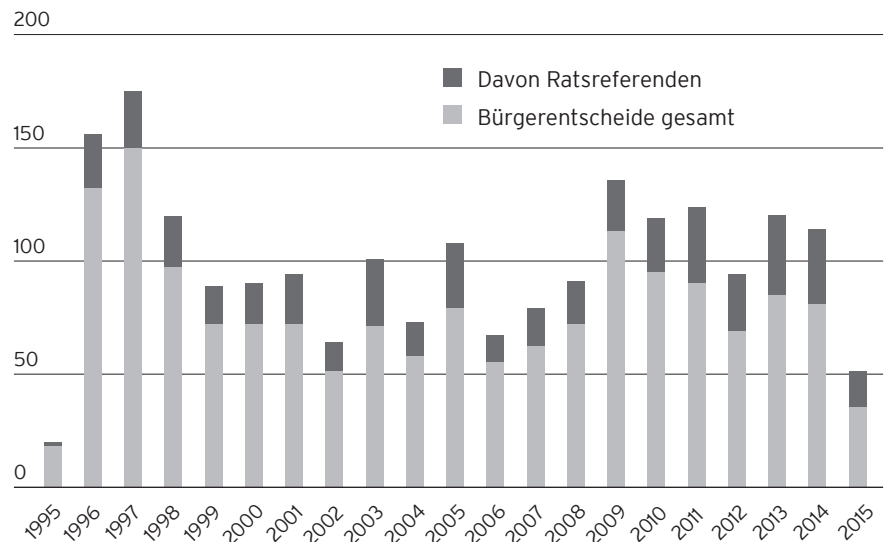


**Abbildung 1: Anzahl neu eingeleiteter Verfahren im Jahresvergleich**

Die Abbildung verdeutlicht, dass sich die Anzahl der neuen Verfahren nach den hohen Zahlen der Jahre 1995 bis 1998 seit 1999 bei 100 bis 130 pro Jahr eingependelt hat. Der zwanzigjährige Durchschnitt liegt bei 134 Verfahren pro Jahr, vor allem wegen der hohen Zahlen der ersten Jahre. Diese lassen sich zum einen mit einem gewissen Themenstau erklären, zum anderen besitzt die Entstehungsgeschichte einen wesentlichen Einfluss. Durch die landesweite Volksabstimmung, mit der Bürgerbegehren und -entscheide in Bayern eingeführt wurden, waren diese Instrumente den meisten Bürger/innen auch von Anfang an bekannt. Dass die Zahlen in späteren Jahren sinken, könnte auch mit einem Lernprozess seitens der Bürgerschaft und der Kommunalpolitiker/innen zusammenhängen. Die Bürger/innen werden frühzeitig informiert und in die Entscheidungen mit einbezogen.

Die Zahl der Abstimmungen – also die Zahl der Verfahren, die zum Bürgerentscheid gelangten – hat sich ähnlich entwickelt, wie die folgende Abbildung zeigt. Nach hohen Zahlen in den Anfangsjahren hat sich das Aufkommen bei 70 bis 80 Abstimmungen pro Jahr stabilisiert. Betrachtet man den kompletten Untersuchungszeitraum, fanden durchschnittlich 81 Abstimmungen pro Jahr statt.

**Abbildung 2: Anzahl Bürgerentscheide im Jahresvergleich**

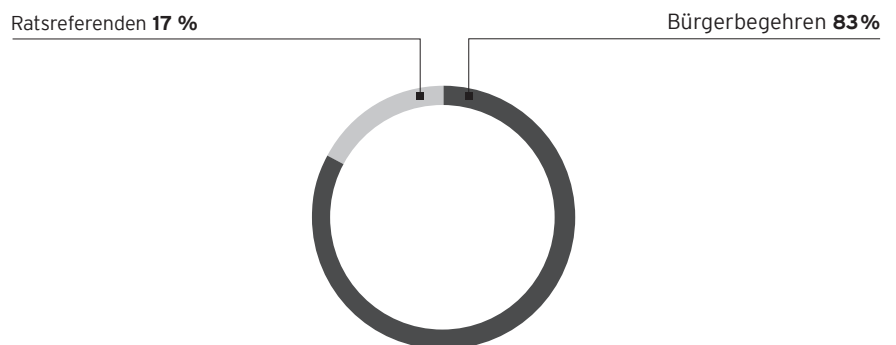


**Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden**

In Bayern kann neben der Bevölkerung auch der Gemeinderat einen Bürgerentscheid ansetzen: das so genannte *Ratsreferendum*. Oft stellt der Rat auf diese Weise eine zusätzliche Entscheidungsalternative zu einem Bürgerbegehren zur Abstimmung. Oder er beschließt, dass eine wichtige Entscheidung vom Souverän selbst getroffen werden soll.

Die Gesamtzahl von 2.676 Verfahren teilt sich in 2.220 Bürgerbegehren und 456 Ratsreferenden. Das entspricht einem Verhältnis von Bürgerbegehren zu Ratsreferenden von 83 Prozent zu 17 Prozent. Die folgende Abbildung illustriert dieses Verhältnis.

**Abbildung 3: Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden**



2 Von den 456 Ratsreferenden gelangten 14 nicht zur Abstimmung - hauptsächlich, weil die Verfahren noch nicht abgeschlossen sind oder vor der Abstimmung zurückgezogen wurden.

Die Auswertung zeigt: Von den 1.629 Abstimmungen wurden 1.187 per Bürgerbegehren (73 Prozent) initiiert und 442 per Ratsreferendum (27 Prozent).<sup>2</sup> Drei von vier Bürgerentscheiden wurden also von den Bürger/innen selbst initiiert, obwohl Ratsreferenden weit weniger Hürden zu meistern haben und daher fast automatisch zum Entscheid führen. Zum Beispiel wird der Gemeinderat kaum sein eigenes Begehren

für unzulässig erklären und eine bestimmte Anzahl von Unterschriften muss er auch nicht einreichen. Die Verfahren sind also zu großen Anteilen ein Instrument der Bürger/innen, von denen sie sehr rege genutzt wurden.

### Häufigkeitsverteilung und Gemeindegröße

Wie häufig finden Bürgerbegehren in kleinen und großen Kommunen statt? Gibt es Unterschiede zwischen kleinen Gemeinden und Großstädten? Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Gemeindegröße:

**Tabelle 2: Verteilung nach Gemeindegrößenklassen**

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Verfahren	Anteil in %
bis 2.000	358	13,5
2.001 - 5.000	752	28,4
5.001 - 10.000	559	21,1
10.001 - 20.000	441	16,7
20.001 - 50.000	249	9,4
50.001 - 100.000	97	3,7
100.001 - 200.000	119	4,5
200.001 - 500.000	43	1,6
Mehr als 500.000	27	1,0
<b>Gesamt</b>	<b>2.645</b>	<b>100</b>

Anmerkung: Die Auswertung umfasste auch Landkreise. Von 2.645 Verfahren lagen Daten vor.

Die Auswertung ergab, dass in kleineren Gemeinden bedeutend mehr Verfahren stattfinden, als in größeren. Über 60 Prozent der Verfahren finden demnach in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohner/innen statt. Je kleiner die Gemeinde, desto einfacher scheint es zudem, ein Bürgerbegehren durchzuführen. Mit einem politischen Anliegen Gehör zu finden ist umso leichter, je direkter die Menschen miteinander in Verbindung stehen. In kleineren Gemeinde nehmen die Einzelnen eher das ganze Gemeinwesen in den Blick. Hingegen in einer größeren Stadt oder einer Großstadt vereinzeln sich die Themen mehr: Was in einem Stadtteil ein brennendes Thema sein kann, muss im anderen Stadtteil nicht von Bedeutung sein. Die Einführung von Stadtteilentscheiden wäre an dieser Stelle sicherlich hilfreich, um den Menschen die Möglichkeit zu geben, ihre unmittelbaren Angelegenheiten mitzuentcheiden.

Tabelle 2 zeigt die absoluten Zahlen. Um den jeweiligen Anteil kleiner und großer Gemeinden an der Gesamtzahl der Bürgerbegehren zu erfahren, schlüsselt Tabelle 3 die Häufigkeit der Begehren nach Gemeindegröße auf.

**Tabelle 3: Häufigkeit nach Gemeindegrößenklasse**

<b>Gemeindegröße (Einwohnerzahl)</b>	<b>Anzahl Verfahren</b>	<b>Anzahl Städte/ Gemeinden</b>	<b>Verfahren pro Jahr</b>	<b>Durchschnittlicher Abstand zwischen zwei Verfahren in einer Gemeinde</b>
bis 5.000	1.110	1.512	55,5	27,3 Jahre
5.001 - 10.000	559	322	28,0	11,5 Jahre
10.001 - 20.000	441	155	22,1	7,0 Jahre
20.001 - 50.000	249	51	12,5	4,1 Jahre
50.001 - 100.000	97	30	4,9	6,2 Jahre
Mehr als 100.000	189	57	9,5	6,0 Jahre
<b>Gesamt</b>	<b>2.645</b>	<b>2.127</b>	<b>132,3</b>	<b>16,1 Jahre</b>
davon gesamt Städte und Gemeinden	2.583	2.056	129,2	15,9 Jahre
davon gesamt Landkreise	62	71	3,1	22,9 Jahre

Quelle: Statistisches Landesamt Bayern (Stand: 31.12.2013). Die 71 Landkreise verteilen sich wie folgt: 50.001-100.000 Einwohner: 22, mehr als 100.00 Einwohner: 49.

Durchschnittlich erlebt eine bayerischen Gemeinde oder Stadt alle 16 Jahre ein Verfahren, ein Landkreis alle 23 Jahre. Wie die Tabelle ferner zeigt, finden in größeren Städten relativ mehr Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt als in kleineren Gemeinden: In großen Städten oder Landkreisen mit mehr als 100.000 Einwohner/innen gab es 189 Verfahren. Das entspricht 9,5 Bürgerbegehren oder Ratsreferenden pro Jahr und einem durchschnittlichen zeitlichen Abstand zwischen den Verfahren von sechs Jahren.

In kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen hingegen wurden durchschnittlich 55,5 Begehren pro Jahr gestartet (insgesamt 1.110 Begehren bei 1.512 Gemeinden). Dies bedeutet, dass in kleineren Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern durchschnittlich nur alle 27 Jahre ein Verfahren stattfindet. Ähnliche Befunde konnten auch in anderen Bundesländern beobachtet werden und haben vermutlich folgende Gründe:

- In kleinen Gemeinden herrscht oft eine andere politische Kultur: Es gibt mehr direkte Kontakte und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bürger/innen und Politiker/innen als in größeren Städten. Oft kennt man sich in Gemeinden persönlich und kann Probleme direkt ansprechen und gemeinsam und frühzeitig nach Lösungen suchen, bevor Konflikte entstehen.
- Vereine, die in kleinen Gemeinden einen hohen Stellenwert haben, sind 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.
- Mit der Einwohnerzahl nehmen auch die Probleme und möglichen Konfliktbereiche in einem Gemeinwesen zu, etwa weil es mehr öffentliche Infrastruktureinrichtungen wie Bäder, Kindergärten oder Schulen gibt. Damit sind in größeren Gemeinden und Städten auch mehr potenzielle Themen für Bürgerentscheide vorhanden.

### 3. Unzulässige Bürgerbegehren

364 von 2.220 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt. Damit betrug die Unzulässigkeitsquote für den gesamten 20-Jahres-Zeitraum 16,4 Prozent. Dies ist zwar viel, aber bundesweit immer noch die niedrigste Quote. In anderen Bundesländern mit viel größerem Themenausschlusskatalog oder höherem Unterschriftenquorum ist sie wesentlich höher. Beispielsweise liegt sie in Niedersachsen bei 42,1 Prozent.<sup>3</sup>

Bayern schneidet hier vergleichsweise gut ab, weil die Bürger/innen im Freistaat mit diesem Instrument gut vertraut sind und weil Mehr Demokratie sie seit 1995 gut berät. Vor allem aber sind Bürgerbegehren und -entscheide in Bayern anwendungsfreundlich geregelt. Wird dennoch ein Bürgerbegehren zum Beispiel wegen formaler Fehler für unzulässig erklärt, so hätte dies durch eine Beratung verhindert werden können.<sup>4</sup> Häufige Formfehler geschehen bei der Formulierung der Frage. Sie muss positiv formuliert sein, darf also nicht mit: „Sind Sie dagegen, dass...“ eingeleitet werden, obwohl dies auf den ersten Blick logisch erscheint und eine positive Formulierung gestelzt wirkt. Der Grund: Wenn beim Bürgerentscheid eine weitere Frage hinzukommt – etwa durch ein Ratsreferendum – schafft eine einheitliche Formulierung größere Klarheit für die Abstimmenden.

Als unzulässig wertet die Gemeinde ein Begehren auch, wenn mehr als drei Vertreter/innen genannt werden. Die Unterschriftenliste lose an das Deckblatt zu klammern oder mehrere Listen an nur ein Deckblatt, wird ebenfalls als unzulässig gewertet. Und schließlich muss die zur Abstimmung gestellte Frage auch in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde fallen. Das gilt auch, wenn die Aufgabe der Gemeinde von oben übertragen wurde, zum Beispiel beim Bau einer Bundesstraße. Hier heißt es schnell sein. Denn hat die Gemeinde schon geltendes Recht geschaffen, etwa indem sie bereits gültige Verträge eingegangen ist, kann ein Bürgerbegehren nur in Ausnahmefällen stattfinden. Eine weitere Ausnahme wurde durch Rechtsprechung geschaffen: Eine Straßenausbaubeitragssatzung ist von Bürgerbegehren ausgenommen.

In der letzten Zeit werten die Gemeindevertreter/innen häufiger auch den Inhalt der Begründung als unzulässig, wenn sie darin eine Irreführung erkennen. Selbstverständlich darf die Begründung keine rechtswidrigen Inhalte haben, aber Argumente und Meinungen der Initiator/innen spiegeln sich dort sicherlich wieder.

Schwierigkeiten bereitet Initiator/innen von Bürgerbegehren auch die Tatsache, dass es in Bayern kein landesweit geregeltes Informationszugangsrecht gibt. Um eine Frage zulässig zu formulieren, sind Informationen über Inhalt und Stand der Planungen unerlässlich. Zwar gewähren einzelne Gemeinden in ihrer Satzung den Bürger/innen ein Akteneinsichtsrecht, dies bleibt jedoch bisher die Ausnahme. Dieses Recht kann übrigens auch per Bürgerbegehren eingeführt werden!

---

3 vgl. Mehr Demokratie, Bürgerbegehrensbericht 2014

4 Informationen zur Beratung durch Mehr Demokratie finden Sie unter [www.mehr-demokratie.de/beratung.html](http://www.mehr-demokratie.de/beratung.html)

#### 4. Abstimmungsbeteiligung

Im Untersuchungszeitraum lag die die Abstimmungsbeteiligung durchschnittlich bei 52,2 Prozent. In der nachfolgenden Tabelle wird die Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße differenziert betrachtet.

**Tabelle 4: Abstimmungsbeteiligung**

<b>Gemeindegröße (Einwohnerzahl)</b>	<b>Anzahl Abstimmungen</b>	<b>Durchschnittliche Abstimmungs- beteiligung in Prozent</b>
bis 2.000	214	65,7
2.001 - 5.000	480	61,7
5.001 - 10.000	363	50,7
10.001 - 20.000	266	43,3
20.001 - 50.000	159	41,8
50.001 - 100.000	51	31,5
100.001 - 200.000	62	36,5
200.001 - 500.000	9	26,4
Mehr als 500.000	10	28,4
<b>Gesamt (Daten bekannt)</b>	<b>1.614</b>	<b>52,2</b>

Die Auswertung bestätigt bisherige Forschungsergebnisse aus anderen Bundesländern: Die Abstimmungsbeteiligung sinkt mit zunehmender Gemeindegröße deutlich. In kleinen Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohner/innen beträgt sie 65,7 Prozent, in Großstädten liegt sie nur halb so hoch.

Bei Kommunalwahlen lässt sich ein vergleichbares Phänomen beobachten: Die (Wahl-)Beteiligung sinkt mit zunehmender Gemeindegröße. Beides könnte dieselben Ursachen haben: 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.

Brisante Themen, die viele Menschen interessieren, können aber auch in Großstädten überdurchschnittliche Abstimmungsbeteiligungen erzielen. An einem Bürgerentscheid über ein Hochhausbau-Projekt 1998 in Regensburg (126.000 Einwohner/innen) nahmen 69,6 Prozent der Abstimmungsberechtigten teil. Im Jahr 2005 beteiligten sich 72 Prozent der Bürger/innen Erlangens (102.000 Einwohner/innen) am Bürgerentscheid zum Einkaufszentrum „Erlanger Arcaden“.

Die Spitzenplätze nehmen dennoch kleinere Gemeinden ein. Schwangau (3.100 Einwohner/innen) erreichte 1998 bei einem Bürgerentscheid gegen eine Hotelanlage 87,7 Prozent Abstimmungsbeteiligung und in der Gemeinde Landsberied (1.400 Einwohner/innen) 2013 stimmten 85 Prozent der Bürger/innen über die Planung eines neuen Gewerbegebiets ab. Der Bürgerentscheid endete nicht im Sinne des Begehrens. Eine hohe Beteiligung garantiert den Initiator/innen also noch nicht den Erfolg.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Beteiligung an Bürgerentscheiden in Gemeinden bis zu 5.000 Einwohner/innen, aus den oben genannten Gründen, deutlich über dem landesweiten Durchschnitt liegt.

## 5. Ergebnisse und Erfolgchancen

**Tabelle 5: Ergebnisse**

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil in Prozent
Offen/Unbekannt	Offen	39	1,5
	Unbekannt	0	0,0
	Nicht ermittelbar	0	0,0
Bürgerbegehren gelangt nicht zum Bürgerentscheid	BB nicht eingereicht	205	7,7
	BB zurückgezogen	88	3,3
	Kompromiss	22	0,8
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	329	12,3
	Unzulässig	364	13,6
Bürgerentscheid findet statt	BE im Sinne des Begehrens	604	22,6
	BE im Stichentscheid angenommen	185	6,9
	BE nicht im Sinne des Begehrens	551	20,6
	BE im Stichentscheid gescheitert	195	7,3
	BE unecht gescheitert	94	3,5
<b>Gesamt</b>		<b>2.676</b>	<b>100,0</b>

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid

Bürgerbegehren haben direkte und indirekte Erfolge und Wirkungen. Während indirekte Wirkungen – etwa auf die Öffentlichkeit oder die politische Agenda von Gemeinderäten – nur schwer zu messen und zu quantifizieren sind, ist die direkte Erfolgsquote als messbare Größe darstellbar. Erfolg heißt in dieser Betrachtung eine Entscheidung im Sinne der Vorlage – sei es, dass das Bürgerbegehren positiv erledigt wurde durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss, dass ein Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens ausging oder dass im Stichentscheid die Vorlage des Begehrens angenommen wurde. Die direkte Erfolgsquote in Bayern betrug 42,8 Prozent (1.129 von 2.637 abgeschlossenen Verfahren). Darin sind Teilerfolge als halber Erfolg mit berücksichtigt. Etwa vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren somit erfolgreich im Sinne der Initiator/innen. Diese formale Erfolgsquote bedeutet nicht zwangsläufig, dass alle in ihr erfassten Verfahren auch de facto im Sinne der Vorlage enden. Zum Beispiel kommt es in Einzelfällen dazu, dass Ergebnisse von Bürgerentscheiden im Nachhinein nicht beachtet werden. Umgekehrt können aber auch formal erfolglose Verfahren de facto erfolgreich sein.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebniskategorien genauer betrachtet und bewertet. Zunächst werden die unzulässigen Begehren betrachtet, gefolgt von jenen Fällen, bei denen der Gemeinderat die Forderungen des Bürgerbegehrens übernahm. Ein vertiefender Blick auf die Bürgerentscheide schließt den Abschnitt ab.

Insgesamt wurden 364 der 2.220 Bürgerbegehren (16,4 Prozent) für unzulässig erklärt. Im bundesweiten Vergleich steht Bayern damit an der Spitze, denn dies ist der niedrigste Prozentsatz an unzulässigen Bürgerbegehren. Für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens müssen folgende gesetzliche Voraussetzungen erfüllt sein: Die Gemeinde muss für die Angelegenheit zuständig sein, es muss eine entscheidbare Frage gestellt werden, das Geforderte muss rechtlich und tatsächlich umsetzbar sein und der

Antrag braucht genügend Unterstützung in Form von Unterschriften. Gäbe es abseits dieser Anforderungen keine weiteren Erschwernisse und würden die Initiator/innen eines Bürgerbegehrens von der Verwaltung beraten, müsste es in der Praxis keine unzulässigen Bürgerbegehren aufgrund formaler Fehler geben. Dennoch bleiben Formfehler die Hauptursache für eine Unzulässigkeitsentscheidung. Daher ist eine Beratung im Vorfeld äußerst sinnvoll. Diese wird jedoch nicht von der Verwaltung, sondern bisher ausschließlich von Mehr Demokratie gewährleistet.

Interessant sind ferner solche Fälle, in denen der Gemeinderat das Anliegen eines Begehrens per Beschluss übernimmt oder bei Korrekturbegehren seinen Beschluss, gegen den sich das Begehren richtete, zurücknimmt. Dies macht einen Bürgerentscheid überflüssig. Solche Reaktionen des Gemeinderats kamen immerhin 329 Mal vor, was einem Prozentwert von 12,3 Prozent aller eingeleiteten Verfahren entspricht.

Aus den Ergebnissen der 1.629 durchgeführten Bürgerentscheide lässt sich schließen, welche Erfolgsaussichten ein Bürgerbegehren hat, wenn es zur Abstimmung gelangt und ob die Erfolgsaussichten eines Ratsreferendums hiervon abweichen.

**Tabelle 6: Ergebnisse der Bürgerentscheide**

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Bürgerbegehren	Anteil in %	Anzahl Ratsreferenden	Anteil in %
Erfolgreich	BE im Sinne des Begehrens	483	40,7	121	27,4
	BE im Stichtscheid angenommen	90	7,6	95	21,5
Gescheitert	BE nicht im Sinne des Begehrens	434	36,6	117	26,5
	BE im Stichtscheid gescheitert	108	9,1	87	19,7
	BE unecht gescheitert	72	6,1	22	5,0
<b>Gesamt</b>		<b>1.187</b>	<b>100,0</b>	<b>442</b>	<b>100,0</b>

Anmerkung: Von allen 1.629 Abstimmungen lagen Daten vor.

Insgesamt war knapp die Hälfte (48,4 Prozent) aller kommunalen Abstimmungen erfolgreich im Sinne der Initiator/innen (789 von 1.629 Fälle). Ratsreferenden hatten mit 48,9 Prozent (216 von 442 Fällen) eine geringfügig höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide, von denen ebenso knapp jeder Zweite erfolgreich im Sinne der Initiator/innen war (573 von 1.187 Verfahren = 48,3 Prozent).

Ratsreferenden könnten deshalb eine leicht höhere Erfolgswahrscheinlichkeit haben, weil in der bayerischen Gemeindeordnung das sogenannte Fairnessgebot festgeschrieben ist (Artikel 18a, Absatz 15). Dieses besagt, dass die Bürger/innen zu einem Bürgerentscheid Informationen in gleichem Umfang von den Initiator/innen des Begehrens und der Gemeinde erhalten sollen. Bezieht also die Gemeinde offiziell Stellung zu einem von Bürger/innen initiierten Bürgerentscheid, müssen die Initiator/innen ihre Sicht ebenso darlegen können. Allerdings gilt dies nicht, wenn zum gleichen Thema ein Ratsreferendum beschlossen wurde. Dann darf die ausgewogene Darstellung der Argumente unterbleiben. Diese Praxis ist politisch höchst fragwürdig und bedarf dringend einer juristischen Nachbesserung.



Besonders stark beeinflusst diese Regelung das Ergebnis von Bürgerentscheiden aber nicht. Der Erfolg eines Bürgerentscheids ist in etwa so wahrscheinlich wie sein Misserfolg – egal, von wem er initiiert wurde.

Bürgerentscheide, die nicht im Sinne des Begehrens ausgingen, das Abstimmungsquorum aber erreichten, werden als echt gescheiterte Verfahren bezeichnet. Sie erhielten keine Mehrheit in der Abstimmung. Als unecht gescheitert gelten hingegen Bürgerentscheide, denen eine Mehrheit zustimmte, die jedoch das geltende Zustimmungsquorum verfehlten. Abstimmungsquoren gelten in Bayern erst seit 1999. Seither kam es zu 1.195 Bürgerbegehren, von denen 94 (7,9 Prozent) das Zustimmungsquorum nicht erreichten. Die Problematik der Zustimmungsquoren beleuchtet das nächste Kapitel.

### Auswirkungen des Abstimmungsquorums

Seit 1999 reicht es nicht mehr, dass die Mehrheit der Abstimmenden für ein Begehren votiert. Zusätzlich muss ein Mindestanteil aller Abstimmungsberechtigten erreicht werden, damit der Bürgerentscheid erfolgreich ist. Dieses Zustimmungsquorum hängt von der Einwohnerzahl der Gemeinde ab. In einer Gemeinde mit bis zu 50.000 Einwohner/innen ist die Zustimmung von mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten nötig, bei bis zu 100.000 Einwohner/innen von mindestens 15 Prozent und bei mehr als 100.000 Einwohner/innen müssen mindestens 10 Prozent der Stimmberechtigten zustimmen.

Mehr Demokratie lehnt Zustimmungsquoren ab. In der Schweiz und nahezu allen Bundesstaaten der USA mit langjähriger direktdemokratischer Tradition und Erfahrung gibt es keine Zustimmungsquoren. Sie laden zu Boykottstrategien ein, was eine echte Diskussion der Alternativen verhindert. Politisches Engagement darf nicht durch solche Hürden erschwert werden. Das Ziel von direktdemokratischen Verfahren sollte es sein, Bürger/innen zur aktiven Teilnahme und Mitbestimmung zu ermuntern.<sup>5</sup>

Seit dem 1. April 1999 fanden 1.195 Abstimmungen statt. Bisläng erreichten 94 Entscheide, welche die Mehrheit der Stimmen erhielten, das Zustimmungsquorum nicht und scheiterten somit unecht (7,9 Prozent). Wenn ein Begehren scheitert, obwohl es die Mehrheit der Stimmen erreichte, führt dies oft zu Frustrationen.

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

**Tabelle 7: Abstimmungsquorum und Gemeindegröße**

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Zustimmungs- quorum (Anteil in %)	Anzahl Abstimmungen (seit 1.04.1999)	Anzahl am Zustimmungs- quorum gescheitert	Anteil in %
bis 5.000	20	533	9	1,7
5.001-10.000	20	253	25	9,9
10.001-20.000	20	190	24	12,6
20.001-50.000	20	125	28	22,4
50.001-100.000	15	36	3	8,3
Mehr als 100.000	10	58	5	8,6
<b>Gesamt</b>		<b>1.195</b>	<b>94</b>	

Anmerkung: Das Quorum ist seit 1. April 1999 zu erfüllen. Vom 01.04.1999 bis 31.10.2015 fanden 1.195 Abstimmungen statt, zu denen Angaben zum Quorum und zur Gemeindegröße vorlagen.

5 Vergleiche ausführlicher hierzu das Positionspapier Nr. 8 von Mehr Demokratie unter [www.mehr-demokratie.de/positionen.html](http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html)

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, wird das Zustimmungsquorum in kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen sehr häufig erreicht, lediglich 1,7 Prozent schaffen das Quorum nicht. In Gemeinden und Städten ab 10.000 Einwohner/innen wird es hingegen seltener erreicht, was auch an der sinkenden Abstimmungsbeteiligung (vgl. oben) liegt.

Als besonders betroffen erwies sich die Gemeindegrößenklasse von 20.000 bis 50.000 Einwohner/innen. Dort scheiterten über 20 Prozent aller Abstimmungen am Zustimmungsquorum. Ab 50.000 Einwohner/innen wirkt das Zustimmungsquorum weniger stark: Etwa 8,5 Prozent der Abstimmungen scheitern am Zustimmungsquorum. Das liegt sicherlich an den niedrigeren Hürden (ab 50.000 Einwohner/innen 15 Prozent, ab 100.000 Einwohner/innen 10 Prozent).

Insgesamt ist der Gesetzgeber aufgefordert, diese Ungleichheiten zu beseitigen, entweder indem er die Quoren senkt, wenigstens für große Gemeinden. Thüringen macht es vor. Hier liegt das Zustimmungsquorum seit der Reform 2009 ab 10.000 Einwohner/innen bei 15 Prozent und bereits ab 50.000 Einwohner/innen bei 10 Prozent. Denkbar wäre auch, die Höhe zu belassen, jedoch das Zustimmungsquorum nicht auf alle Stimmberechtigten, sondern auf die tatsächliche Wahlbeteiligung bei der letzten Kommunalwahl zu beziehen.

## 6. Räumliche Verteilung

Nach 20 Jahren erfolgreicher Anwendung des Instruments erscheint es sinnvoll, die Städte mit den meisten Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden aufzuspüren. An der Spitze steht Landsberg am Lech mit 15 Abstimmungen (Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren sowie Ratsreferenden), gefolgt von Coburg (14) und Oberammergau (12). Betrachtet man die eingeleiteten Verfahren, so sind die Spitzenreiter Augsburg mit 28 Verfahren, gefolgt von München (27) sowie von Passau und Regensburg (je 19 Verfahren).

**Tabelle 8: TOP 10 der Städte**

Platz	Stadt	Anzahl Abstimmungen	Platz	Stadt	Anzahl Verfahren
1	Landsberg am Lech	15	1	Augsburg	28
2	Coburg	14	2	München	27
3	Oberammergau	12	3 - 4	Passau	19
4 - 7	Ansbach	11	3 - 4	Regensburg	19
4 - 7	Erlangen	11	5 - 6	Coburg	18
4 - 7	Regensburg	11	5 - 6	Ingolstadt	18
4 - 7	Traunreut	11	7	Landsberg am Lech	17
8 - 9	Fürstenfeldbruck	10	8 - 9	Erlangen	16
8 - 9	München	10	8 - 9	Landshut	16
10	Würzburg	9	10 - 11	Nürnberg und Würzburg	je 15

Die Verteilung nach Regierungsbezirken sieht folgendermaßen aus:

**Tabelle 9: Verteilung der Verfahren nach Bezirken**

Bezirk	Anzahl Verfahren (Bürgerbegehren und Ratsreferenden)
Oberbayern	953
Schwaben	416
Unterfranken	334
Mittelfranken	267
Oberfranken	243
Oberpfalz	238
Niederbayern	225
<b>Gesamt</b>	<b>2.676</b>

Oberbayern führt die Liste mit 953 Verfahren klar an, hauptsächlich, weil es in dem Bezirk 500 Städte und Gemeinden gibt, fast doppelt so viele wie in den einzelnen Bezirken Oberpfalz, Mittelfranken, Oberfranken und Niederbayern (jeweils zwischen 210 und 258 Städte und Gemeinden). In Schwaben und Unterfranken sind es 340 beziehungsweise 308 Kommunen. Die Verteilung der Verfahren zwischen den Bezirken hängt also überwiegend von der Anzahl der Gemeinden und deren Größe ab.

## 7. Zielrichtung

Bürgerbegehren können sowohl eigene Vorschläge einbringen (so genanntes „Initiativbegehren“) als auch Planungen des Gemeinderates zur Disposition stellen oder stoppen (so genanntes „Korrekturbegehren“). Welche Zielrichtung verfolgten die Bürgerbegehren in Bayern in den vergangenen 20 Jahren?

**Tabelle 10: Zielrichtung der Bürgerbegehren**

Verfahren	Anzahl
Initiativbegehren	466
Korrekturbegehren	1.283
Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag	205
<b>Gesamt</b>	<b>1.954</b>

Anmerkung: Von 1.954 der 2.220 Bürgerbegehren ist die Zielrichtung bekannt bzw. bestimmbar.

Die Auswertung ergab, dass die direkte Demokratie sowohl als „Gaspedal“ als auch als „Bremse“ eingesetzt wurde. In 671 der 1.951 Fälle zielten die Begehren auf eigene Vorschläge und alternative Pläne (34,3 Prozent). In zwei Drittel der Fälle wurde ein Vorhaben des Gemeinderates in Frage gestellt beziehungsweise der Erhalt des Status Quo gefordert (65,7 Prozent). Typische Beispiele für letzteres sind Bürgerbegehren gegen Mobilfunkanlagen oder Supermärkte.

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

### 8. Themenbereiche

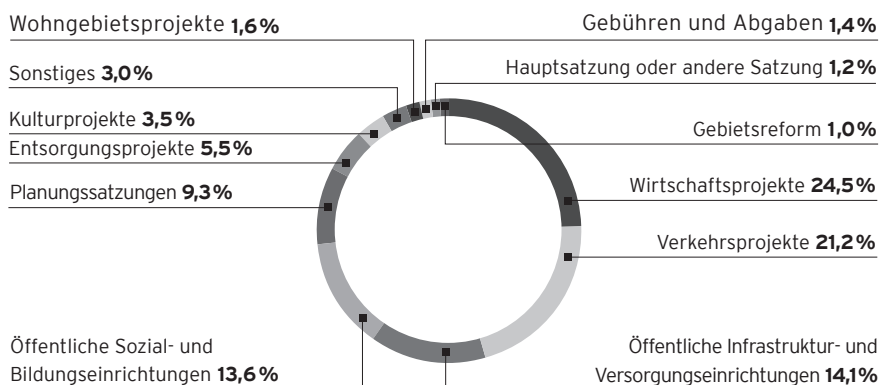
Zu welchen Themen werden Bürgerbegehren initiiert? Gibt es besondere Schwerpunkte? Die erfassten Bürgerbegehren wurden einer von 12 Kategorien zugeordnet und sind so bundesweit vergleichbar (vgl. Bürgerbegehrensbericht 2014).

**Tabelle 11: Themenbereiche**

Themenbereich	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil in %
Wirtschaftsprojekte (inkl. Mobilfunk)	Hotels, Einkaufszentren, Windparks, Mobilfunkmasten	656	24,5
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	567	21,2
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	377	14,1
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	365	13,6
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Höhe von Gebäuden	250	9,3
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	146	5,5
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	93	3,5
Sonstiges	Straßennamen	81	3,0
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	44	1,6
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	37	1,4
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt-/ehrenamtliche/r Bürgermeister/in, Baumschutzsatzung	33	1,2
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	27	1,0
<b>Gesamt</b>		<b>2.676</b>	<b>100,0</b>

Wirtschaftsprojekte führen die Themenliste mit 24,5 Prozent an, gefolgt von Verkehrsprojekten (21,2 Prozent), Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (14,1 Prozent) und Sozial- und Bildungseinrichtungen (13,6 Prozent). In diesen Kernbereichen der kommunalen Selbstverwaltung war das größte Interesse und Mitsprachebedürfnis zu erkennen. Die folgende Abbildung illustriert diese Themenverteilung:

**Abbildung 4: Themenbereiche**



## 9. Ausblick und Reformvorschläge

### Abschaffung der Bindungswirkung

Ursprünglich sah der Artikel 18a der bayerischen Gemeindeordnung eine Bindungsfrist des Bürgerentscheids von drei Jahren vor. Diese wurde nachträglich auf ein Jahr verkürzt. In der Praxis wird dieser Zeitraum oftmals als „Verfallsfrist“ eines Bürgerentscheids fehlinterpretiert. Respektierte man die Entscheidung des Souveräns, wäre keine Bindungsfrist nötig.

### Frühzeitig greifende aufschiebende Wirkung

Bereits ab dem Zeitpunkt, an dem eine Initiative die Unterschriften für ihr Bürgerbegehren einreicht, sollte die so genannte aufschiebende Wirkung einsetzen. Sie verhindert, dass vor dem Bürgerentscheid vollendete Tatsachen geschaffen werden.

### Ratsbegehren und amtliche Information

In Art. 18a (15) der bayerischen Gemeindeordnung steht das sogenannte Fairnessgebot: Gibt die Gemeinde eine offizielle Stellungnahme zum Bürgerbegehren ab, dann muss der Initiative der gleiche Umfang an Informationsmöglichkeit zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt allerdings nicht, wenn parallel ein Ratsbegehren läuft. Diese juristische Auslegung ist politisch in keinster Weise nachzuvollziehen.

### Auskunfts- und Beratungspflicht der Gemeinde

Die Kommunalverwaltung muss bislang den Bürger/innen keinerlei Amtshilfe bei der Vorbereitung und Durchführung von Bürgerbegehren leisten. Hier sollte eine Beratungspflicht und eine verbindliche Vorprüfung der Unterschriftenliste eingeführt werden.

### Absenkung des Beteiligungsalters

Bayern ist eines der wenigen Bundesländer, in denen die Bürger/innen an Abstimmungen auf kommunaler Ebene erst nach Erreichen der Volljährigkeit teilnehmen dürfen. Dabei sind Jugendliche sehr wohl in der Lage, sich die nötigen Informationen für Abstimmungen zu beschaffen und diese auch zu verstehen. Nicht selten betreffen die Themen zudem ebenso oder in erster Linie die Lebenswirklichkeit der Jugendlichen, etwa wenn es um den Personennahverkehr oder Schulpolitik geht.

### Abwahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters

Bürgermeister/innen und Landrät/innen werden auf sechs Jahre gewählt. Während dieser Zeit können sie nur disziplinarrechtlich oder gerichtlich für Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden. Handelt eine Bürgermeisterin oder ein Landrat nicht im Sinne ihrer Gemeinde oder seines Landkreises, sollte diese Möglichkeit ebenso dem Souverän gewährt werden.

### III. Landkreise

#### **Anzahl der Verfahren**

In den 71 Landkreisen Bayerns gab es insgesamt 62 Verfahren, die sich in 46 Bürgerbegehren und 16 Ratsreferenden unterteilen lassen. Sieben Verfahren wurden nicht eingereicht, zwei wurden zurückgezogen, zehn wurden übernommen und ein Begehren erreichte einen Kompromiss. Sieben Bürgerbegehren waren unzulässig, was einer Unzulässigkeitsquote von 15,2 Prozent entspricht – eine ähnliche Quote erreichen auch die Gemeinden und Städte. In 35 Verfahren kam es zur Abstimmung.

Die meisten Verfahren fanden in den ersten zwei Jahren seit Einführung des Instruments statt. Bis Ende Oktober 1997 starteten Bürger/innen und Räte insgesamt 29 Verfahren (etwa 12 pro Jahr). Im restlichen Zeitraum pendelte sich die Zahl der Verfahren auf zwei bis drei Verfahren pro Jahr ein.

#### **Abstimmungsbeteiligung**

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung lag bei 35,7 Prozent (Fallzahl: 35), also ähnlich niedrig wie in Großstädten. Trotz dieser geringen Beteiligung scheiterten nur zwei Bürgerentscheide auf Landkreisebene am Zustimmungsquorum (6 Prozent), da dieses für Landkreise 15 beziehungsweise 10 Prozent beträgt.

#### **Themenspektrum**

Direktdemokratische Verfahren auf Landkreisebene können weniger Themen behandeln als Verfahren auf Gemeindeebene, was auf die Zuständigkeiten der Landkreise zurück zu führen ist. So verwundert es nicht, dass ein Drittel aller Verfahren (22 von 62 = 35,5 Prozent) Entsorgungsprojekte betreffen, gefolgt von Sozial- und Bildungseinrichtungen (oft: Kreiskrankenhäuser, 28 Prozent). Danach folgen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (18 Prozent) und Verkehrsprojekte (13 Prozent).

#### IV. Spezial: Ratsreferenden (Fabian Reidinger)

Ratsreferenden werden in Bayern seit der Änderung der Gemeindeordnung im Jahr 1999 mit einfacher Mehrheit vom Gemeinderat beschlossen und orientieren sich an den Bestimmungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Das heißt, auch für Ratsreferenden gilt der Ausschlusskatalog und sie müssen eine kommunale Angelegenheit zum Gegenstand haben. Sie sind, wenn sie das Abstimmungsquorum erreichen, ebenfalls verbindlich und für ein Jahr gültig. Bayerische Gemeinderäte können ein Ratsreferendum auch dann beschließen, wenn zum gleichen Gegenstand bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens ansteht. Für diesen Fall einer Konkurrenz- oder Gegenvorlage ist dann ein Stichentscheid vorgesehen (§ 18a Abs. 2 GemO Bayern):

*„Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.“*

Diese Regelung findet auch dann Anwendung, wenn zwei gegenläufige Bürgerbegehren zwei Bürgerentscheide zum gleichen Gegenstand erwirkt haben. Der vorliegende Spezialteil beschränkt sich jedoch auf die von Gemeinderäten initiierten Referenden und Gegenvorlagen.

„Von oben“ initiierte Abstimmungen sind in den letzten Jahren in den Fokus gerückt. In Berlin und Hamburg wurden Parlamentsreferenden diskutiert, in Hamburg anlässlich der Olympiabewerbung auch eingeführt. In Bayern hat der Landtag ein Gesetz verabschiedet, das es der Staatsregierung und dem Landtag erlaubt, zu einer Sachfrage eine unverbindliche Volksbefragung durchzuführen. Solche unverbindlichen Befragungen sind politisch unklug, da es vor den Wahlberechtigten kaum zu vertreten wäre, das Votum zu ignorieren, sollte es nicht die Regierungsmeinung bestätigen.

#### **Häufigkeit der Ratsreferenden und der Gegenvorschläge**

In der nachfolgenden Betrachtung werden nur Verfahren gezählt, die mit einer kommunalen Abstimmung endeten. 139 „singuläre“ Ratsreferenden (ohne direkte Bezugnahme auf ein Bürgerbegehren) und 303 Gegenvorlagen des Rates zu Bürgerbegehren machen 27,1 Prozent der insgesamt 1.629 kommunalen Abstimmungen aus. Gemeinsam mit Hamburg nutzt Bayern im Bundesvergleich die Gegenvorlage am häufigsten. Im Vergleich zu Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wird das singuläre Ratsreferendum aber eher selten verwendet.<sup>6</sup>

In 303 Fällen gab es Gegenvorschläge zu Bürgerbegehren. Das entspricht bei 1.187 Bürgerbegehren, die zu Abstimmungen geführt haben, einem Anteil von 25,5 Prozent. Das bedeutet, bei jedem vierten Bürgerbegehren hat der Gemeinderat eine eigene Gegenvorlage mit zur Abstimmung gestellt. Die Nutzung des Instruments Gegenvorschlag hat sich über die Zeit verstärkt. In den Jahren 1995 bis 2000 lag der Anteil der Bürgerbegehren mit Gegenvorlage bei 18,1 Prozent. Er stieg auf 34,8 Prozent im Zeitraum 2001 bis 2005 und sank dann wieder auf 20,7 Prozent in den Jahren 2006 bis 2010. In den letzten fünf Jahren (2011 bis 2015) lag der Anteil wieder bei 37,2 Prozent und hat somit ein neues 5-Jahres-Hoch erreicht.

---

6 Siehe hierzu: Mehr Demokratie e.V. (2014) Bürgerbegehrensbericht (S. 35f)

**Tabelle 12: Gegenvorlagen des Rates**

Jahre	Gegenvorlagen pro Jahr	Bürgerentscheide (durch Bürgerbegehren) pro Jahr	Anteil der Fälle mit Gegenvorschlag an allen Bürgerbegehren
1995	0	16	0
1996	15	109	13,8
1997	24	126	19,1
1998	14	74	18,9
1999	10	57	17,5
2000	16	54	29,6
2001	18	50	36
2002	10	38	26,3
2003	18	41	43,9
2004	11	45	24,4
2005	21	50	42,0
2006	9	43	20,9
2007	11	47	23,4
2008	9	53	17,0
2009	18	90	20
2010	16	71	22,5
2011	24	57	42,1
2012	16	44	36,4
2013	20	50	40
2014	15	49	30,6
2015	8	23	34,8
<b>Gesamt</b>	<b>303</b>	<b>1.187</b>	<b>25,5</b>

7 Siehe hierzu: Mehr Demokratie e.V. (2014) Bürgerbegehrensbericht (S. 35f)

8 Um das Ergebnis eines Entscheids mit Gegenvorschlag sicher zu bestimmen, reicht es nicht zu wissen, dass der Gegenvorschlag unecht gescheitert ist. Das Ergebnis muss mit dem gegenteiligen Bürgerbegehren abgeglichen werden. So gab es mehrere Fälle, in denen der Gegenvorschlag eine Mehrheit erhielt, aber unecht scheiterte, das gegenläufige Bürgerbegehren hingegen abgelehnt wurde. Für diese Fälle nimmt der Bericht an, dass sich die Position des Gemeinderats durchsetzte. Scheiterten beide Verfahren am Quorum, obwohl beide eine Mehrheit der Ja-Stimmen erhielten, wird angenommen, dass sich die Seite mit dem höchsten Anteil an Ja-Stimmen durchsetzte. In vier Fällen war eine Zuordnung nicht möglich, die deshalb zur Hälfte den Gegenvorschlägen zugerechnet wurden

### Zustimmungs- und Ablehnungsraten

Bei den singulären Ratsreferenden (ohne Gegenvorlagen) stimmen die Bürger/innen in 52,5 Prozent der Fälle für die Vorlage des Gemeinderats. Rechnet man die unecht gescheiterten Fälle hinzu (Mehrheit wurde erreicht, aber nicht das Quorum), steigt der Anteil auf 57,6 Prozent. Im Vergleich mit anderen Bundesländern ist diese Zustimmungquote eher gering, denn deutschlandweit werden über 70 Prozent der Ratsreferenden angenommen.<sup>7</sup> Bürgerbegehren, bei denen der Rat keinen Gegenvorschlag unterbreitet, haben in Bayern eine Zustimmungsraten von 55 Prozent (inklusive der 486 unecht gescheiterten Verfahren). Das heißt, die Bürger/innen bestätigen mehr als die Hälfte der singulären Ratsreferenden und der Bürgerbegehren, die zur Abstimmung gelangen. Stellen Gemeinderäte eine Gegenvorlage zur Abstimmung, erhält diese nur in 50,5 Prozent der Fälle eine Mehrheit (inklusive einiger unecht gescheiterter Fälle).<sup>8</sup> Diese Zustimmungsraten liegen aber höher als die Ablehnungsraten bei Bürgerbegehren ohne Konkurrenzvorlage (45 Prozent).

### Fragestellung bei Gegenvorlagen

Bisweilen gibt die Fragestellung der Gegenvorlage lediglich die inhaltlich umgekehrte Frage des Bürgerbegehrens wieder. Dies wurde bereits für den Bürgerbegehrensbericht des Bundesverbandes von Mehr Demokratie analysiert. Für den vorliegenden



Bericht wurden die Abstimmungsfragen aller Gegenvorlagen zwischen 1995 und 2015 untersucht, bei denen auch die Fragen der Bürgerbegehren dokumentiert waren. In insgesamt 146 der 303 Fälle mit Gegenvorlage war dies der Fall. In diesen 146 Fällen wurden 72 Abstimmungen (49,3 Prozent) vom Gemeinderat gewonnen.

In den betrachteten Fällen ergab die Konkurrenzvorlage in lediglich 26 Verfahren (17,8 Prozent) einen Sinn. In diesen Fällen war es möglich, dass die Stimmberechtigten sowohl das Anliegen des Bürgerbegehrens als auch das Anliegen des Gemeinderats ablehnen konnten. In sechs dieser 26 Fälle wurden auch explizite Bedingungen oder Konkretisierungen in den Beschlussvorschlag aufgenommen. Beispielsweise standen im fränkischen Eschau zwei alternative Standorte für einen Lebensmittelmarkt zur Wahl. In Prien am Chiemsee gab es einen ähnlichen Fall, in denen zwei unterschiedliche Parkkonzepte (Tiefgarage oder Parkhäuser) zur Abstimmung gebracht wurden. In beiden Fällen konnten die Abstimmungsberechtigten auch beide Konzepte ablehnen.

In 42 Fällen (28,8 Prozent) wurde die Fragestellung des Bürgerbegehrens inhaltlich umgekehrt, allerdings um Bedingungen oder Konkretisierungen erweitert. Dies kann unter Umständen sinnvoll sein. Da die Abstimmungsfrage inhaltlich modifiziert oder erweitert wird, können Inhalte, die vorher vielleicht nur im Raum standen, festgeschrieben werden. So wurde in Wirsberg die Umsetzung eines Museumskonzeptes an mehrere Bedingungen geknüpft. Die Fragestellung lässt vermuten, dass der Gemeinderat damit eine weitere Prüfung ermöglichen wollte und dafür die notwendigen Bedingungen definierte. Ohne eine genaue Gegenüberstellung dieser Fälle mit den vorangegangenen Gemeinderatsbeschlüssen in der Sache und weitere Fallanalysen kann allerdings nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob die Modifikationen tatsächlich in jedem Fall die bisherigen Beschlüsse erweiterten.

In 76 Fällen (52,0 Prozent) fragte der Gegenvorschlag ausschließlich, die alte Beschlusslage zu bestätigen. Er kehrte also die Frage des Bürgerbegehrens nur um. Ein sehr deutliches Beispiel findet sich in der Gemeinde Giebelstadt, wo die Stimmberechtigten über die Fragen abstimmen durften, ob der Kindergarten a) erhalten oder b) geschlossen werden soll. Auch in Windsbach wurde 1996 gefragt, ob a) die Nordumfahrung nicht gebaut werden soll oder ob b) die Nordumfahrung gebaut werden soll. Die Anwendung der Gegenvorlage und der Stichfrage ist in diesen Fällen sinnlos. Eine Bejahung der einen Abstimmungsfrage erzwingt logischerweise die Verneinung der anderen Abstimmungsfrage. Diese Praxis verkompliziert das Verfahren unnötig und ohne Mehrwert, weshalb die Räte darauf verzichten sollten. In zwei Fällen war eine Zuteilung zu einem der drei Typen nicht eindeutig möglich.

Entscheidend bleibt die Frage, ob der Gemeinderat seine Chance, im Bürgerentscheid mit seiner Position zu gewinnen, durch einen Gegenvorschlag und eine bestimmte Art der Fragestellung erhöht. Ist die Frage lediglich inhaltlich umgekehrt oder um Bedingungen oder Konkretisierungen erweitert, scheitern 61 der 118 Gegenvorschläge (51,7 Prozent) in der Abstimmung. Bietet der Gegenvorschlag eine echte Alternative, verlieren die Gemeinderäte in 50 Prozent der 26 Fälle die Abstimmung gegen die Vorlage des Bürgerbegehrens. Im Vergleich zur Ablehnungsrate bei Bürgerbegehren ohne Gegenvorlage (45 Prozent) ist dies zwar marginal besser. Ein eindeutiges Indiz dafür, dass eine Konkurrenzvorlage den Ausgang der Abstimmung im Sinne der Gemeinderatsmehrheit positiv beeinflusst, ist das aber nicht.

**Fazit**

Bei singulären Ratsreferenden werden in fast 60 Prozent der Fälle die Anliegen der Gemeinderäte bestätigt. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern wie auch im Vergleich zu den Bürgerbegehren in Bayern finden Ratsreferenden in Bayern eher selten statt. In 20 Jahren wurde das Instrument nur 139 Mal angewendet. Zudem erfahren Ratsreferenden in anderen Bundesländern häufiger Zustimmung als in Bayern.

Wesentlich häufiger nutzen bayerische Gemeinderäte den Gegenvorschlag. Mehr als einem Viertel der Bürgerentscheide, die durch ein Bürgerbegehren zustande kommen, stellt der Rat eine eigene Frage zur Seite. Das wirkt sich allerdings kaum positiv auf die Zustimmung zur Position des Gemeinderats aus. Statt in 45 Prozent der Fälle, wie bei Entscheiden nach Bürgerbegehren, unterliegt die Gemeinderatsposition in 50,5 Prozent der Fälle, wenn ein Gegenvorschlag mit abgestimmt wurde. Dies bestätigt das Bild, welches sich schon im bundesweiten Bürgerbegehrensbericht 2014 abzeichnete: In über 50 Prozent der Fälle kommt die eigentliche Absicht des Instruments Gegenvorschlag, nämlich die Formulierung einer tatsächlichen materiellen Alternative, überhaupt nicht zum Tragen. Der bundesweite Bürgerbegehrensbericht betrachtete nur Fälle aus den Jahren 2010 bis 2013. Dort lag der Anteil bei fast 60 Prozent. Das lässt vermuten, dass diese Fehlanwendung in den letzten Jahren häufiger auftrat. Ein Gegenvorschlag befördert nur dann die Entscheidungsfindung, wenn er die Entscheidungsoptionen vergrößert oder konkretisiert. Zudem macht die Notwendigkeit, eine Stichfrage ansetzen zu müssen, das Verfahren komplizierter und sollte deshalb nur dann angewendet werden, wenn es tatsächlich sinnvoll ist.

**FABIAN REIDINGER**

Referent im Staatsministerium Baden-Württemberg und in der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung unter anderem zuständig für direkte Demokratie. Er wirkte bereits an mehreren Bürgerbegehrensberichten des Bundesverbandes und der Landesverbände Baden-Württemberg und Bayern mit.

## V. Demokratische Kultur

Das ursprünglich wichtigste Ziel im Einsatz für die direkte Demokratie besteht darin, gute und anwendungsfreundliche Regelungen für direktdemokratische Verfahren zu schaffen. Nach 20 Jahren Praxis zeigt sich, dass es neben guten Regeln auch auf die Art und Weise ankommt, wie mit diesen Instrumenten verfahren wird. Damit ist nicht nur die korrekte Anwendung der Regeln und die Organisation des Verfahrens gemeint, sondern insbesondere auch der Umgang miteinander. Wie laufen Gespräche im Vorfeld zwischen Bürger/innen, Bürgermeister/innen und Verwaltung? Werden die Bürger/innen frühzeitig und umfassend informiert? Läuft der Dialog von allen Seiten gut, wird der Meinungsbildungsprozess zukunftsweisend und befriedigend verlaufen. Wird auf gleicher Augenhöhe kommuniziert und können die Bürger/innen ihr Gemeinwesen aktiv mitgestalten, 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.

Die Praxis zeigt jedoch, dass die Diskussion nicht immer fair verläuft. Machtdemonstrationen, Polemik und unsachliche Argumentation stehen häufig oben an. Ein Ringen um die bessere Idee, verbunden mit Sachargumenten, bleibt auf der Strecke. Der Vorschlag, dass sich im Vorfeld eines Bürgerbegehrens Vertreter/innen der Gemeinde mit den Initiator/innen an einen Tisch setzen, findet nicht immer Anklang. Dabei ist das Herzstück der direkten Demokratie das Gespräch.

Fehlende Informationen beeinträchtigen direktdemokratische Verfahren ebenso. Bayern kennt leider kein landesweit geregeltes Informationszugsrecht. Unklarheit über Verfahrenstand und Vertragslage behindern Bürgerbegehren zu Projekten des Stadt- oder Gemeinderates, da der Ansatzpunkt nicht sauber herausgearbeitet werden kann. Ebenso trüben Einzelinteressen öfter den Blick, wenn Initiativen oder auch Bürgermeister/innen und Gemeinderäte nicht (mehr) dazu in der Lage sind, über die eigenen Interessen hinaus auf das Ganze zu schauen.

Auf der anderen Seite befördert es den direktdemokratischen Prozess, wenn alle Beteiligten sich trotz ihrer Interessen, die sie verfolgen möchten, ein gutes Stück Offenheit bewahren und es schaffen, neue oder andere Perspektiven einzunehmen. Dadurch bleibt das Ganze im Blick und eigene Interessen und Ansichten können zum Wohle einer Gesamtheit zurückgestellt oder anders gewertet werden, da die Beteiligten neue Prioritäten erkennen können.

Gerade die gewählten Vertreter/innen vergessen mancherorts, dass der Souverän das Volk ist. Sie lassen sich gerne von ihm wählen, wollen aber anschließend keine Macht mehr abgeben. Darin bedarf es sicher noch einiger Übung. Auch darin, frühzeitig die Menschen mit Informationen zu versorgen und in Entscheidungen einzubeziehen. Aber auch die Bürger/innen brauchen eine gewisse Aufmerksamkeit für das, was in der Gemeinde ansteht, um rechtzeitig und somit wirksam mitzuentcheiden.

Die Möglichkeit, einzelne Sachfragen selbst entscheiden zu können, lässt die Menschen souverän werden. Sich gemeinsam für eine Sache einzusetzen funktioniert über Parteigrenzen hinweg. Stetig wächst das Selbstbewusstsein der Menschen, das Vertrauen in die eigene Stimme, bis es selbstverständlich wird, sich als Souverän zu fühlen und das eigene Gemeinwesen mitzugestalten. Direkte Demokratie ist somit mehr als eine gesetzliche Regelung.

## VI. Wirkungen und Zusammenfassung

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

### **Wirkungen**

Die Bürger/innen nehmen das Instrument Bürgerbegehren und Bürgerentscheid intensiv wahr und beeinflussen damit die Politik in ihrem Sinne. Nach 20 Jahren Praxis ist es in weiten Teilen Bayerns bekannt, geschätzt und nicht mehr wegzudenken.

### **Partizipation**

Bürger/innen bestimmen Gemeindepolitik unmittelbar mit, beteiligen sich projektbezogen politisch und bringen so „frischen Wind“ in die Kommunalpolitik. Mitunter auch ganz langfristig: Es ist zu beobachten, 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 Bürger/innen sich politisch einmischen und etwas bewirken, auch zwischen den Wahlen. Sie können mittels Bürgerbegehren und Bürgerentscheid differenzierter ihren politischen Willen äußern. Diskussionen und Entscheidungsfindungsprozesse in den Gemeindeparlamenten, die oft schon mehrere Jahre andauern, werden durch Bürgerentscheide für alle Beteiligten annehmbar entschieden.

### **Neue politische Kultur**

Vielorts herrscht inzwischen eine neue kommunikativere politische Kultur. Im Vorfeld von politischen Entscheidungen informiert die Gemeinde mehr und besser und bezieht die Bevölkerung verstärkt ein. Das Risiko eines Bürgerentscheids hindert sie daran, ein Projekt schnell und ohne Rücksprache mit den Bürger/innen durchzudrücken (antizipative Wirkung). Umgekehrt suchen auch die Bürger/innen immer öfter das direkte Gespräch mit Bürgermeister/innen und Gemeindevertreter/innen. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Verwaltung deutet sich ebenso an.

### **Responsivität**

Die Regierenden beziehen die Bürger/innen stärker in den Willensbildungsprozess mit ein, wodurch Entscheidungen besser legitimiert werden. Nach einem Bürgerentscheid betonen viele Gemeinderäte und Bürgermeister/innen, dass sie zukünftig mehr und besser informieren werden.

### **Befriedungsfunktion**

Bürgerentscheide haben neben der „Protestfunktion“ auch eine „Befriedungsfunktion“. Sie entziehen wichtige Gegenstände der Gemeindepolitik den parteipolitischen Argumentationsmustern und halten sie auch aus Wahlkämpfen heraus. Damit stehen bei Wahlkampfdebatten Personen und die Leitlinien der Politik verstärkt im Vordergrund, weniger heiß umkämpfte Einzelthemen. Wichtige Grundlage für eine echte Befriedungsfunktion bleibt jedoch der umfassende Diskussionsprozess im Vorfeld, der ausreichend Raum braucht.

**Drohwirkung**

Allein die Ankündigung eines Bürgerbegehrens fordert die Volksvertreter/innen zum Handeln auf. Manchmal reicht es, dass eine Bürgerinitiative mit einem Begehren droht, um einen Erfolg in ihrem Sinne zu erzielen, ohne dass es zu einer Bürgerentscheid kam.

**Zusammenfassung**

20 Jahre Bürgerbegehren in Bayern haben gezeigt, dass das Instrument maßvoll und verantwortungsbewusst eingesetzt wird. Bürgerbegehren werden nicht leichtfertig gestartet. Insgesamt 2.614 direktdemokratische Verfahren in den Gemeinden und Städten sowie 62 weitere Verfahren in den Landkreisen haben die Kommunalpolitik Bayerns belebt, viele Handlungsoptionen und politische Alternativen wurden dadurch öffentlich und intensiv diskutiert.

Zahlreiche Bürger/innen haben sich aktiv zu Sachthemen in die Politik eingebracht. Echte und bürgerfreundliche Mitspracherechte haben mehr Gespräche und „mehr Demokratie“ ermöglicht.

In Zeiten, in denen sich viele Menschen von der Politik abwenden, in denen oft behauptet wird, dass „Sachzwänge“ keine Alternative zum derzeitigen politischen Handeln böten, ist es besonders wichtig, Mitbestimmung, politische Beteiligung und Gestaltungsmacht konkret zu erleben. In Bayern war dies bislang in 2.220 Bürgerbegehren und 1.629 Abstimmungen möglich.

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

## Anhang: Die Entwicklung der Bürgerbegehrens-Regelung

Seitdem am 1. November 1995 das „Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids“ in Kraft trat, das durch den Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 angenommen wurde, haben Gemeinde- und Landkreisbürger/innen in Bayern das Recht, Bürgerbegehren und -entscheide zu initiieren.

Im Freistaat Bayern haben bisher etwa 40 Prozent aller bundesdeutschen Bürgerbegehren stattgefunden. Das sichert dem Bundesland eine Leuchtturmfunktion bei der direkten Demokratie. Zudem ist die Durchführung von Bürgerbegehren in Bayern im Vergleich zu den anderen Bundesländern sehr bürgerfreundlich:

- Es gibt einen relativ kleinen Negativkatalog. Im Negativkatalog sind Themen und Bereiche gelistet, die ein Bürgerentscheid nicht behandeln darf.
- Es bestehen keine Fristen für die Unterschriftensammlung.
- Eine Schutzwirkung stellt sicher, 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 gestuft und beträgt 3 bis 10 Prozent.

Erstmals eingeschränkt wurde die kommunale Direktdemokratie am 29. August 1997. Der bayerische Verfassungsgerichtshof rügte das damals noch fehlende Zustimmungsquorum beziehungsweise das Mehrheitsprinzip in Kombination mit der damals noch drei Jahre geltenden Bindungswirkung und verpflichtete den Gesetzgeber zu einer Neuregelung bis spätestens 1. Januar 2000. Am 26. März 1999 beschloss der bayerische Landtag mit den Stimmen der CSU-Fraktion ein Änderungsgesetz, das am 1. April 1999 in Kraft trat. Es schrieb folgende Regelungen in die bayerische Gemeindeordnung:

- Für den Erfolg eines Bürgerentscheids ist 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 Einwohner/innen ist eine Zustimmung von mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten nötig, bei bis zu 100.000 Einwohner/innen müssen mindestens 15 Prozent zustimmen, und bei mehr als 100.000 Einwohner/innen sind dies mindestens 10 Prozent.
- Die Bindungswirkung eines Bürgerentscheids für den Gemeinde- oder Stadtrat oder den Kreistag beträgt nur noch ein Jahr – vor April 1999 betrug sie noch drei Jahre.
- Die Schutzwirkung gemäß Artikel 18a Absatz 8 Satz 1 GO a.F. wurde 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 keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung getroffen werden. Nun gewährt das Gesetz eine Schutzwirkung erst nach der Zulassung des Begehrens durch den Gemeinderat.

Allerdings stellte der Bayerische Verfassungsgerichtshofs mit einem Urteil bereits wenige Wochen nach In-Kraft-Treten des Änderungsgesetzes das so entkernte Bürgerbegehrensrecht zumindest teilweise wieder her: Der verwaltungsrechtliche Rechtsschutz wird im Rahmen einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO bereits ab Einreichung des vollständigen Bürgerbegehrens gewährt, wenn der Gemeinderat vollen-

dete Tatsachen schaffen will, bevor über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entschieden ist.

Das Ergebnis eines Bürgerentscheids bindet den Stadt- oder Gemeinderat oder den Kreistag nur noch für ein Jahr. Damit könnte der Rat beziehungsweise Kreistag bereits nach einem Jahr eine den Bürgerentscheid konterkarierende Entscheidung treffen. Diese „Bindungswirkung“ wird häufig als Verfallsdatum fehlinterpretiert – als sei es nicht nur möglich, sondern erwünscht, den Entscheid nach einem Jahr wieder aufzuheben. Das ist Unsinn. Ungeachtet der rechtlichen Bindungswirkung sollten die Gemeindeorgane die Entscheidung der Bürgerschaft respektieren und diese direktdemokratische Form der Entscheidungsfindung in der Gemeinde als Teil der politischen Kultur akzeptieren. 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/innen und stellt die Tunnel fertig.

### Ich werde Mitglied und zwar für

- 78 EUR jährlich
- 30 EUR jährlich (ermäßigter Mitgliedsbeitrag)
- \_\_\_\_\_ EUR jährlich
- Ich möchte spenden, und zwar einen Betrag von \_\_\_\_\_ EUR.

Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Telefon

E-Mail

Geburtsdatum

Ort, Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte an: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder per Fax an 07957-924 99 92

### SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen. Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg  
Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645  
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

IBAN

Bank

Der Einzug erfolgt:

- jährlich  1/2jährlich  1/4jährlich  einmalig
- Ich zahle per Rechnung