

bericht

bürgerbegehren in bayern 1995 - 2020



MEHR
DEMOKRATIE

IMPRESSUM

Herausgeber

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Bayern
Schwanthaler Str. 120
80339 München
bayern@mehr-demokratie.de
<https://bayern.mehr-demokratie.de>

Autoren

Susanne Socher, Frank Rehmet, Simon Strohmenger

Datenverantwortliche

Volker Mittendorf, Yazgülü Zeybek, Joel Müller (Universität
Wuppertal)

Gestaltung

Liane Haug

Inhalt

	Vorwort	4
1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	5
2.	Analyse der Praxis: 1995 - 2020	7
2.1	Anzahl und Häufigkeit	7
2.2	Abstimmungsbeteiligung	11
2.3	Ergebnisse und Erfolgchancen	12
2.4	Top 10 der Städte	16
2.5	Zielrichtung.....	17
2.6	Themenbereiche	18
2.7	Thema im Fokus: Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden durch die Verbindung mit Formaten der Bürgerbeteiligung.....	19
2.8	Vier Reformvorschläge.....	20
3.	Demokratische Kultur	22
4.	Wirkungen und Zusammenfassung	23
4.1	Wirkungen	23
4.2	Zusammenfassung	24
	Anhang: Die Entwicklung der Bürgerbegehrens-Regelung	25

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 sich das Recht auf kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erwirkt. Bayern entwickelte sich damit zur Lokomotive in Sachen direkter Bürgerbeteiligung. In den vergangenen 25 Jahren nahmen sich andere Bundesländer die bayerische Regelung immer wieder zum Vorbild. Als Initiator des Volksentscheids vom 1. Oktober 1995 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 dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal sowie der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Philipps-Universität Marburg. Gemeinsam gestalten und verwalten wir die Datenbank Bürgerbegehren, in der die Verfahren erfasst werden. Mit dieser Methode erfassen wir nahezu alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern.

Untersuchungszeitraum: 25 Jahre

Der gesamte Untersuchungszeitraum dieses Berichts erstreckt sich vom 1. November 1995 – dem Tag, an dem die Regelung in Kraft trat – bis zum 31. Oktober 2020. Er umfasst damit exakt 25 Jahre.

Wir hoffen, dass der vorliegende Bürgerbegehrensbericht zum 25-jährigen Jubiläum einen guten und lebendigen Eindruck der Praxis vermittelt. Zugleich zeigt er einige Fehlentwicklungen auf. Er liefert so wertvolle Fakten und Informationen für Diskussionen über die Weiterentwicklung der kommunalen Bürgerbegehrens-Regelungen in Bayern.

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Anzahl der Verfahren und Häufigkeit

- Von 1995 bis 2020 gab es insgesamt 3.249 Verfahren auf kommunaler Ebene. Davon mündeten 1.998 in einen Bürgerentscheid.
- Die 3.249 Verfahren unterteilten sich in zwei Verfahrenstypen: 2.642 Bürgerbegehren wurden per Unterschriftensammlung durch die Bürger/innen eingeleitet, 607 Ratsreferenden wurden vom Gemeinderat initiiert.
- 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.
- Der 25-Jahres-Durchschnitt beträgt 130 Verfahren pro Jahr – 106 Bürgerbegehren sowie 24 Ratsreferenden pro Jahr.
- 2019 gab es einen starken Anstieg zu verzeichnen – durch zahlreiche Radverkehrs-Bürgerbegehren – und der Wert erreichte mit 153 neuen Verfahren den höchsten Wert seit 1998.
- Die Häufigkeiten variieren stark nach Gemeindegröße: In größeren Städten wurden vergleichsweise häufiger Verfahren eingeleitet als in kleinen Gemeinden.
- Die meisten eingeleiteten Verfahren gab es in Augsburg (36) und München (33). Die meisten kommunalen Abstimmungen/Bürgerentscheide fanden in Erlangen, Landsberg am Lech und Traunreut (je 15) statt.

Abstimmungsbeteiligung

- Durchschnittlich beteiligten sich 51,3 Prozent der Abstimmungsberechtigten an Bürgerentscheiden.
- Mit steigenden Einwohner/innenzahlen nimmt die Beteiligung ab – wie bei Wahlen auch. Die Beteiligung betrug in kleineren Gemeinden Bayerns mit bis zu 5.000 Einwohner/innen 60,4 Prozent. Deutlich niedriger war sie in größeren Städten. So betrug sie 33,9 Prozent in Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohner/innen.

Erfolgchancen

- 43,2 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Vorlage. Für einen Erfolg braucht es nicht zwingend einen Bürgerentscheid: 376 Bürgerbegehren (11,6 Prozent aller Verfahren) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiator/innen zu bewegen. Betrachtet man jedoch nur die Abstimmungen, so waren 49,2 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten mit 49,9 Prozent eine marginal höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 49,0 Prozent.
- Es gab auch zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren. Insgesamt wurden 454 der 2.642 Bürgerbegehren für unzulässig erklärt (17,2 Prozent). Damit hat Bayern zwar den bundesweit niedrigsten Prozentsatz, 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 auch.

Zustimmungsquorum

- Zustimmungsquoten sind erst seit dem 1. April 1999 in Kraft. Sie richten sich nach Gemeindegröße. Bei bis zu 50.000 Einwohner/innen müssen 20 Prozent der Wahlberechtigten zustimmen, bei 50.001 bis 100.000 Einwohner/innen 15 Prozent und bei mehr als 100.000 Einwohner/innen 10 Prozent.
- Seit dem 1. April 1999 scheiterten 120 Entscheide am Zustimmungsquorum (7,6 der Abstimmungen).

mungen). 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 wirkten sich die Quoren in Städten mit 20.000 bis 50.000 Einwohner/innen aus. Dort scheiterte sogar jeder vierte Bürgerentscheid (24,4 Prozent). In kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen ist das Quorum dagegen nur selten ein Problem. Dort scheiterten lediglich 1,7 Prozent aller Bürgerentscheide aus diesem Grund.

Themenschwerpunkte

- Kommunale Wirtschafts- und Verkehrsprojekte beschäftigen die Bürger/innen sehr: Auf Platz 1 der häufigsten Themenbereiche befindet sich mit 26,3 Prozent der Bereich Wirtschaftsprojekte. Ein weiteres Fünftel machen Verkehrsprojekte aus (20,3 Prozent). Dieser Bereich hat in den letzten beiden Jahren einen deutlichen Zuwachs verzeichnet. Der Grund: Zahlreiche „Radentscheide“ – Bürgerbegehren zur Verbesserung der Fahrrad-Infrastruktur – wurden eingeleitet. Der Bürgerbegehrensbericht widmet sich diesem Thema ausführlicher.
- Auf Platz 3 und 4 der häufigsten Themenbereiche befinden sich „Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen“ (Beispiel: Schulen) mit 15,6 Prozent sowie „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ (Beispiel: Rathaus-Neubau) mit 11,6 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.
- Vermehrt verweisen Landratsämter und Kommunalverwaltungen auf den Beratungsservice von Mehr Demokratie oder nehmen diesen selbst in Anspruch. Das spricht zunächst für die Qualität der Beratung. Jedoch wäre es wünschenswert, wenn der Gesetzgeber geeignete Schulungsangebote für die Verwaltung etablieren oder den Bürger/innen eine Vorab-Prüfung ermöglichen würde.

2. Analyse der Praxis: 1995 - 2020

2.1 Anzahl und Häufigkeit

Wir unterscheiden hier in zwei Verfahrenstypen: *Bürgerbegehren* werden durch die Bürger/innen selbst initiiert, *Ratsreferenden* werden durch den Gemeinderat eingeleitet. Verfahren, die lediglich angekündigt oder öffentlich diskutiert wurden, wurden bei den Auswertungen nicht mitgezählt.

Insgesamt umfasst der Berichtszeitraum 25 Jahre. Dabei ist das erste und das letzte Untersuchungsjahr nur zu einem Teil erfasst (1995: zwei Monate, 2020: zehn Monate). In diesen 25 Jahren fanden insgesamt 3.249 Verfahren in Bayern statt, davon 2.642 Bürgerbegehren und 607 Ratsreferenden. Davon führten 1.998 zu einem Bürgerentscheid. Der 25-Jahres- Durchschnitt liegt somit bei 130 Verfahren pro Jahr – 106 Bürgerbegehren und 24 Ratsreferenden.

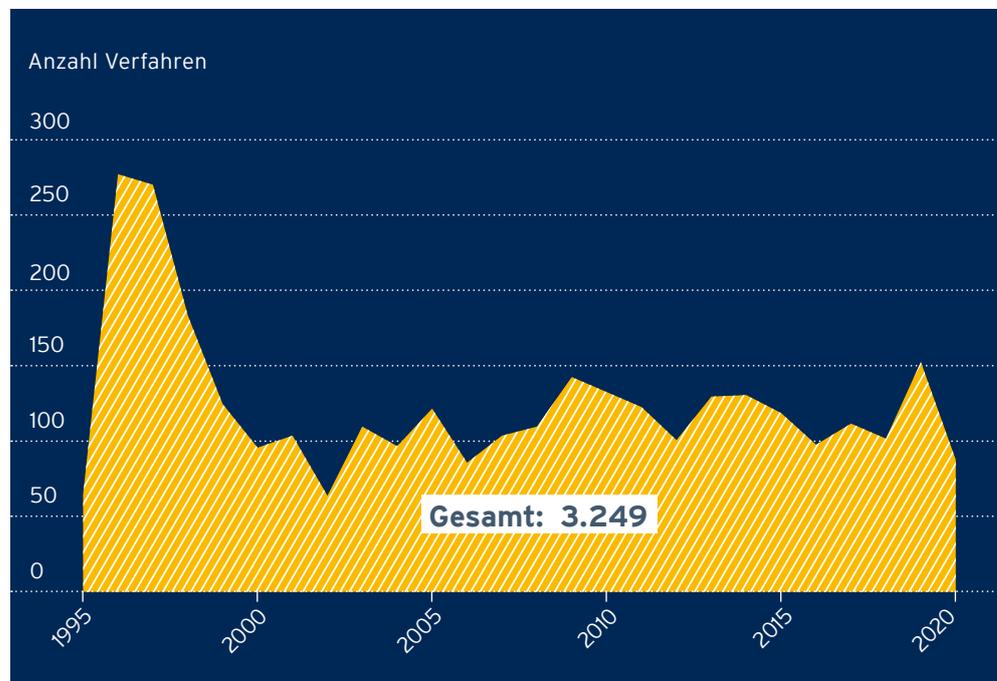
Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Verfahren nach Jahren.¹

Tabelle 1: Verfahrensanzahl nach Jahren

Jahr der Einleitung	Anzahl neu eingeleiteter Verfahren	davon Bürgerbegehren	davon Ratsreferenden	Anzahl Bürgerentscheide
1995 (ab 1.11.2020)	65	63	2	18
1996	278	254	24	131
1997	271	246	25	149
1998	184	161	23	97
1999	125	108	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	92	30	79
2006	86	74	12	55
2007	104	85	19	64
2008	110	90	20	69
2009	143	116	27	110
2010	133	108	25	95
2011	123	90	33	89
2012	101	75	26	69
2013	130	96	34	85
2014	131	98	33	80
2015	119	93	26	83
2016	98	76	22	61
2017	112	84	28	76
2018	102	78	24	73
2019	153	117	36	87
2020 (bis 30.10.2020)	88	65	23	32
Gesamt	3.249	2.642	607	1.998

Die folgende Abbildung illustriert diese Verteilung.

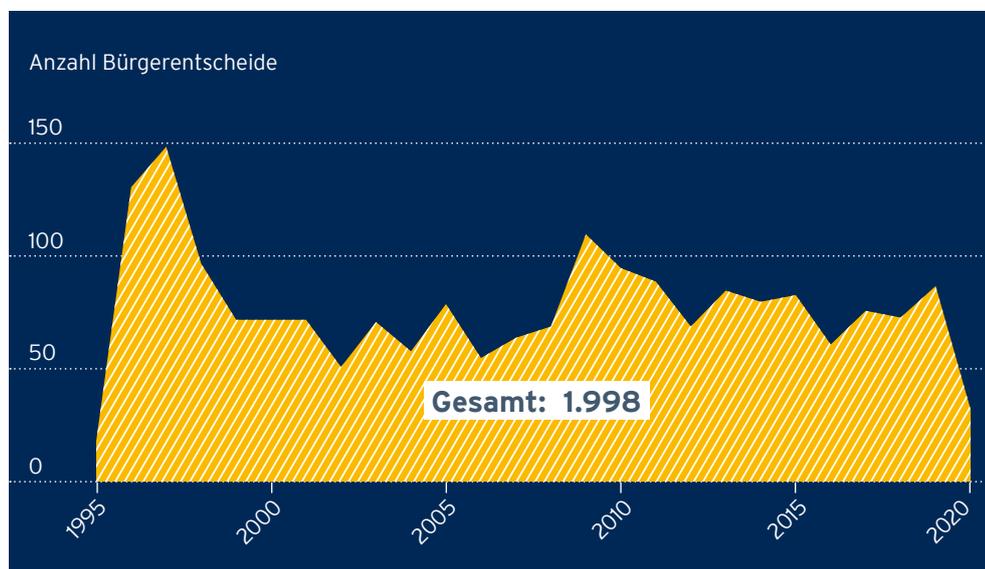
¹ Die Datenbank Bürgerbegehren, aus der das Zahlenmaterial auch in den Vorjahren generiert wurde, wird stetig aktualisiert. Daher stimmen die Daten mit den früheren Berichten nicht immer überein. Die Datenbank ist online verfügbar unter www.datenbank-buergerbegehren.info (Zugriff am 11.4.2021).

Abbildung 1: Anzahl neu eingeleiteter Verfahren nach Jahren

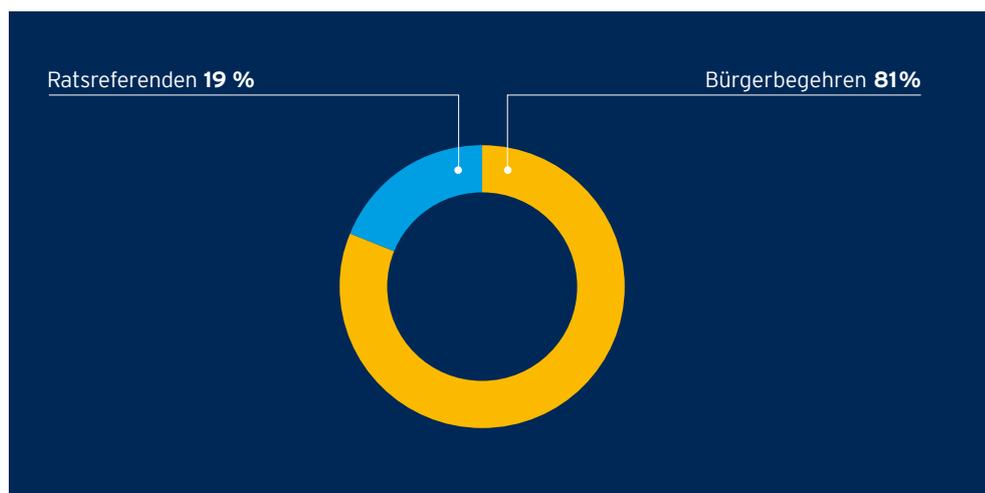
Wie ersichtlich ist, hat sich die Anzahl neu eingeleiteter Verfahren nach den hohen Werten der Jahre 1996 bis 1998 bei etwa 100 bis 130 pro Jahr eingependelt.

Die hohen Zahlen der Anfangsjahre lassen sich zum einen mit einem gewissen Themenstau erklären, zum anderen durch die Entstehungsgeschichte: Denn durch die landesweite Volksabstimmung, mit der Bürgerbegehren und -entscheide in Bayern eingeführt wurden, waren diese Instrumente vielen Bürger/innen von Anfang an bekannt. Dass die Zahlen in späteren Jahren sanken, könnte aber auch mit einem Lernprozess zusammenhängen. Bürgermeister/innen und Kommunalpolitiker/innen informieren frühzeitiger und ziehen die Bürger/innen mehr in die Entscheidungen mit ein – so besteht gar kein Bedarf an einer direktdemokratischen Korrektur, und es finden weniger Bürgerbegehren statt.

Die Zahl der Abstimmungen hat sich ähnlich entwickelt, wie die folgende Abbildung zeigt. Nach hohen Zahlen zu Beginn hat sich das Aufkommen bei 60 bis 80 Abstimmungen pro Jahr stabilisiert. Betrachtet man den kompletten Untersuchungszeitraum, fanden durchschnittlich 80 Abstimmungen pro Jahr statt.

Abbildung 2: Anzahl Bürgerentscheide nach Jahren**Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden**

Wie bereits erwähnt, 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 mit zur Abstimmung. Oder er beschließt, dass eine wichtige Entscheidung vom Souverän selbst getroffen werden soll.

Abbildung 3: Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden

Die Auswertung zeigt: Von den 3.249 Verfahren wurden 2.642 per Bürgerbegehren (81 Prozent) initiiert und 607 per Ratsreferendum (19 Prozent).² Vier von fünf Verfahren wurden also von den Bürger/innen selbst initiiert, obwohl Ratsreferenden weit weniger Hürden zu meistern haben. 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 zum Großteil ein Instrument der Bürger/innen.

² Von den 456 Ratsreferenden gelangten 14 nicht zur Abstimmung - hauptsächlich, weil die Verfahren zum Zeitpunkt der Auswertung noch nicht abgeschlossen waren.

Häufigkeitsverteilung und Gemeindegröße

Wie häufig finden Bürgerbegehren in kleinen Gemeinden und großen Städten statt? Gibt es Unterschiede? Die folgende Tabelle gibt Aufschluss hierüber.

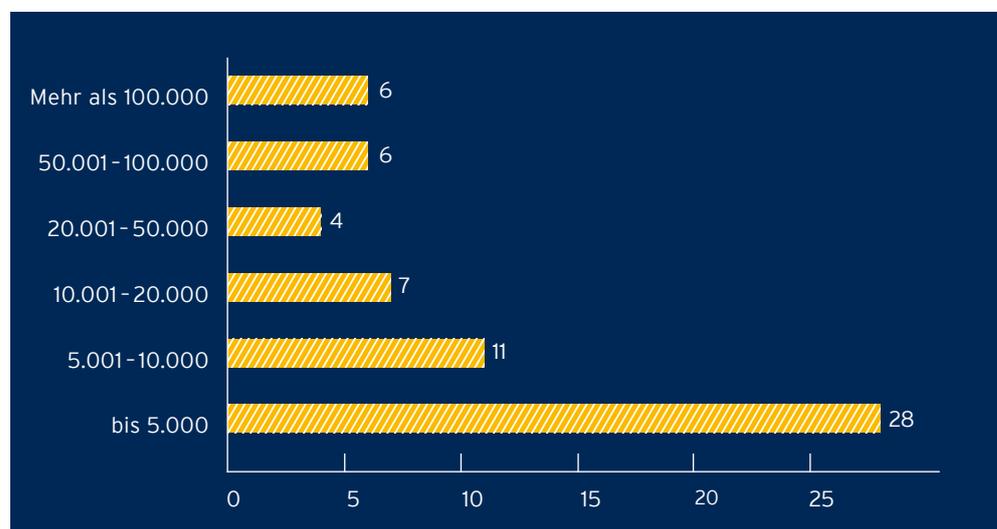
Tabelle 2: Verfahren nach Gemeindegrößenklasse

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Verfahren	Anteil in %
bis 5.000	1.328	40,9
5.001-10.000	712	21,9
10.001-20.000	518	15,9
20.001-50.000	352	10,8
50.001-100.000	118	3,6
100.001-200.000	133	4,1
200.001-500.000	38	1,2
Mehr als 500.000	50	1,5
Gesamt	3.249	100,0

Die Tabelle zeigt, dass in kleineren Gemeinden bedeutend mehr Verfahren stattfanden als in größeren. Über 60 Prozent der Verfahren fanden in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohner/innen statt (Zeilen 1 und 2). 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 haben die Einzelnen eher das ganze Gemeinwesen in den Blick. Hingegen „vereinzeln“ sich in einer größeren Stadt die Themen mehr: Was in einem Stadtteil ein brennendes Thema sein kann, muss im anderen Stadtteil nicht von Bedeutung sein.

Tabelle 2 beinhaltet die absoluten Zahlen. Die folgende Abbildung berücksichtigt auch, wie viele Gemeinden es je Größenklasse gibt. Dadurch kann mehr über die Anwendungshäufigkeit ausgesagt werden. Finden Bürgerbegehren häufiger in kleinen Gemeinden oder großen Städten statt?

Abbildung 4: Anwendungshäufigkeit nach Gemeindegrößenklasse



Durchschnittlich erlebt eine bayerische Gemeinde oder Stadt alle 16 Jahre ein Verfahren. Wie die Abbildung zeigt, finden in größeren Städten häufiger Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt als in kleineren Gemeinden: In großen Städten oder Landkreisen mit mehr als 100.000 Einwohner/innen fand durchschnittlich alle sechs Jahre ein Verfahren statt. In kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen hingegen dauert es statistisch gesehen länger – etwa alle 28 Jahre findet in einer Gemeinde dieser Größenklasse ein Verfahren statt (letzter Balken der Abbildung).

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 Einwohner/innenzahl nehmen auch die Probleme und möglichen Konfliktbereiche zu. Es gibt in größeren Städten mehr öffentliche Infrastruktureinrichtungen wie zum Beispiel Bäder, Kindergärten oder Schulen. Damit sind dort auch mehr potenzielle Themen für Bürgerentscheide vorhanden.

2.2 Abstimmungsbeteiligung

Im Untersuchungszeitraum lag die Abstimmungsbeteiligung durchschnittlich bei 51,3 Prozent. Auch hier betrachten wir, ob die Gemeindegröße einen Einfluss hat.

Tabelle 3: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Abstimmungen	Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung in %
bis 5.000	803	60,4
5.001-10.000	461	51,1
10.001-20.000	299	44,1
20.001-50.000	223	40,8
50.001-100.000	60	33,9
100.001-200.000	68	35,2
200.001-500.000	7	28,2
Mehr als 500.000	13	26,0
Gesamt (Daten bekannt)	1.934	51,3

Anmerkung: Von 1.934 der insgesamt 1.998 Abstimmungen lagen Daten zur Stimmbeteiligung vor.

Die Auswertung bestätigt bisherige Forschungsergebnisse aus anderen Bundesländern: Die Abstimmungsbeteiligung sinkt mit zunehmender Gemeindegröße – wie bei Wahlen auch. In den kleinen Gemeinden Bayerns mit weniger als 5.000 Einwohner/innen betrug sie 60,4 Prozent, in größeren Städten lag sie deutlich darunter. In der Gemeindegrößenklasse von 50.000 bis 100.000 Einwohner/innen lag sie zum Beispiel bei 33,9 Prozent.

Wie ist das zu erklären? Zum einen ist in größeren Gemeinden und Städten die Anonymität größer und die Informationswege sind länger. Zum anderen 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 Werte erzielen. An einem Bürgerentscheid im Jahr 1998 über ein Hochhaus-Projekt in Regensburg (126.000 Einwohner/innen) nahmen 70 Prozent der Abstimmungsberechtigten teil. Im Jahr 2005 beteiligten sich 72 Prozent der Bürger/innen Erlangens (102.000 Einwohner/innen) beim Bürgerentscheid zum Einkaufszentrum „Erlanger Arcaden“.

Die Spitzenplätze in der 25-jährigen Geschichte der Bürgerbegehren in Bayern nehmen kleinere Gemeinden ein:

1. Ködnitz, Landkreis Kulmbach: 91,5 Prozent im Jahr 2005 bei der Frage der Eingemeindung nach Kulmbach (1.534 Einwohner/innen),
2. Nordheim am Main, Landkreis Kitzingen: 88,4 Prozent im Jahr 1998 bei der Frage der Kirchplatzbegrünung/des Rathausbaus (993 Einwohner/innen),
3. Schwangau, Landkreis Ostallgäu: 87,7 Prozent im Jahr 1998 bei einem Bürgerentscheid gegen eine Hotelanlage (3.100 Einwohner/innen),
4. Buchdorf, Landkreis Donau-Ries: 87,5 Prozent im Jahr 2005 bei einem Bürgerentscheid für die Aufhebung eines Bebauungsplans (1.850 Einwohner/innen),
5. Ziertheim, Landkreis Dillingen an der Donau, 87,4 Prozent im Jahr 1998 bei einem Bürgerentscheid über eine Umgehungsstraße (1.019 Einwohner/innen),

Abschließend ist noch festzuhalten: Bürgerentscheide, die gemeinsam mit Landtags-, Bundestags- oder Europawahlen stattfinden, haben eine höhere Beteiligung als andere Entscheide.

2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen

Tabelle 4: Ergebnisse

	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil in %
Offen/Unbekannt	Offen	58	1,8
	Unbekannt	-	-
Verfahren gelangt nicht zum Bürgerentscheid	BB nicht eingereicht	221	6,8
	BB zurückgezogen	99	3,0
	Kompromiss	42	1,3
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinde-ratsbeschluss	376	11,6
	Unzulässig	455	14,0
Bürgerentscheid findet statt	BE im Sinne des Begehrens	762	23,5
	BE im Stichentscheid angenommen	221	6,8
	BE nicht im Sinne des Begehrens	666	20,5
	BE im Stichentscheid gescheitert	229	7,0
	BE unecht gescheitert	120	3,7
		3.249	100,0

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid

Bürgerbegehren haben direkte und indirekte Erfolge und Wirkungen. Während indirekte Wirkungen – etwa auf die politische Agenda oder auf die Partizipation und Diskussionen – nur schwer zu messen und zu quantifizieren sind, ist die direkte Erfolgsquote eine messbare Größe. „Erfolg“ heißt hier 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 Stichtagsentscheid die Vorlage des Begehrens angenommen wurde. Erfolg im Sinne des Begehrens heißt auch einen Erfolg bei einem Ratsreferendum im Sinne der initiiierenden Ratsmehrheit.

Die direkte Erfolgsquote in Bayern betrug 43,2 Prozent der abgeschlossenen Verfahren. Darin sind Teilerfolge als halber Erfolg 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 betrachten wir einzelne Ergebnis-Kategorien der Tabelle 4.

2.3.1 Gemeinderat übernimmt Anliegen des Bürgerbegehrens

Interessant sind Fälle, in denen der Gemeinderat das Anliegen eines Begehrens übernimmt oder bei Korrekturbegehren seinen Beschluss, gegen den sich das Begehren richtete, zurücknimmt. Dies macht einen Bürgerentscheid überflüssig.

Solche Reaktionen des Gemeinderats kamen immerhin 376 Mal vor, was 11,6 Prozent aller eingeleiteten Verfahren entspricht. Politiker/innen reagieren also in nicht wenigen Fällen auf den artikulierten Protest und sind einsichtig.

2.3.2 Unzulässige Bürgerbegehren

455 der 3.249 Verfahren wurden für unzulässig erklärt. Die Unzulässigkeit betraf aber mit einer Ausnahme Bürgerbegehren, da nur ein Ratsreferendum unzulässig war. Somit wurden 454 von 2.642 Bürgerbegehren für unzulässig erklärt – 17,2 Prozent. Dies ist zwar viel, aber im bundesweiten Vergleich – hier beträgt die Quote 28,5 Prozent – schneidet Bayern am besten ab. In manchen Bundesländern beträgt sie zum Teil über 40 Prozent.³ Das gute Abschneiden Bayerns liegt unter anderem daran, dass die Bürger/innen im Freistaat mit diesem Instrument vertraut sind und weil Mehr Demokratie sie seit 1995 gut berät. Vor allem aber sind Bürgerbegehren und -entscheide in Bayern anwendungsfreundlich geregelt.

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.

Wird dennoch ein Bürgerbegehren zum Beispiel wegen formaler Fehler für unzulässig erklärt, so hätte dies durch eine Beratung verhindert werden können.⁴ 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 hin-

3 Vgl. Mehr Demokratie, Bürgerbegehrensbericht 2020.

4 Vgl. www.mehr-demokratie.de/service-beratung/buergerbegehrensberatung (Zugriff am 11.11.2020).

zukommt – 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. Oftmals 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.

In letzter Zeit werten die Gemeindevertreter/innen häufiger auch den Inhalt der Begründung als unzulässig, wenn sie darin eine Irreführung erkennen, oder von Fakten gesprochen werden, die nicht belegbar sind. 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!

Fazit: Formfehler sind die Hauptursache für eine Unzulässigkeitsentscheidung. Daher ist eine Beratung im Vorfeld eines Bürgerbegehrens äußerst sinnvoll. Diese wird jedoch nicht von der Verwaltung, sondern bisher ausschließlich von Mehr Demokratie gewährleistet.

2.3.3 Ergebnisse der Bürgerentscheide

Welche Erfolgsaussichten hat ein Bürgerentscheid? Aus Tabelle 4 war ersichtlich, dass knapp die Hälfte aller Bürgerentscheide erfolgreich im Sinne der Initiator/innen waren (983 von 1.998 Fällen = 49,2 Prozent).

Betrachten wir nun diese Erfolgsaussichten differenziert nach dem Verfahrenstypus.

Abbildung 5: Ergebnisse der Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren

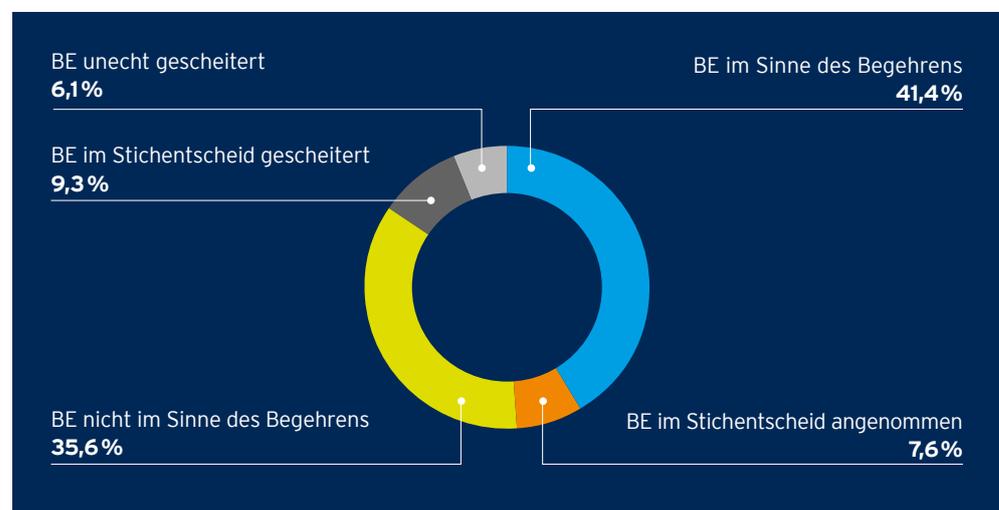
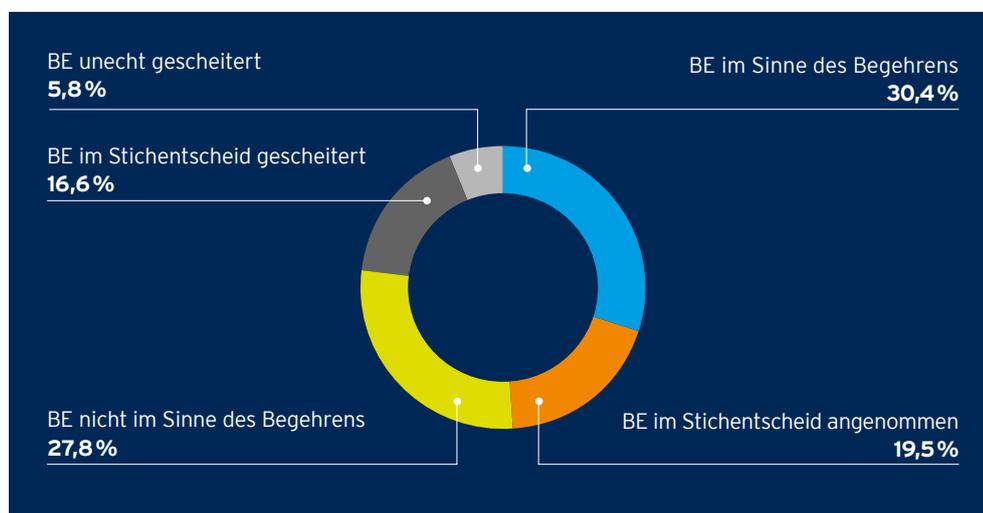


Abbildung 6: Ergebnisse der Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden

Ratsreferenden hatten mit 49,9 Prozent eine geringfügig höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 49,0 Prozent. Die Verteilung war ungefähr gleich – lediglich der Prozentsatz der Bürgerentscheide, die per Stichfrage („im Stichentscheid“) angenommen/abgelehnt wurden, war bei Ratsreferenden deutlich höher. Sie betrug 36 Prozent aller Fälle, bei bürgerinitiierten Abstimmungen hingegen 17 Prozent. Das ist jedoch nicht weiter verwunderlich, denn viele Ratsreferenden werden bewusst als Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren angewandt.

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 in Bayern 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 erforderlich,
- 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 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. Zudem: Wenn ein Begehren scheitert, obwohl es die Mehrheit der Stimmen erreichte, führt dies oft zu Frustrationen.⁵

Bürgerentscheide, die nicht im Sinne des Begehrens ausgingen, das Zustimmungsquorum aber erreichten, werden im Ergebnis als *gescheitert* bezeichnet. Sie erhielten keine Mehrheit in der Abstimmung. Als *unecht gescheitert* gelten hingegen Bürgerentscheide, denen eine Mehrheit zustimmte, die jedoch das benötigte Zustimmungsquorum verfehlten. Wir betrachten nun die unecht gescheiterten Bürgerentscheide seit dem 1. Januar 2000 und differenzieren nach Gemeindegröße.

⁵ Vgl. ausführlicher das Positionspapier Nr. 8: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen08_Sinn_oder_Unsinn_von_Abstimmungsquoren.pdf (Zugriff am 11.11.2020).

Tabelle 5: Zustimmungsquorum und Gemeindegröße (Bürgerentscheide seit dem 1.1.2000)

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Zustimmungs- quorum	Anzahl Abstimm- ungen (seit 1.1.2000)	Anzahl am Zustim- mungsquorum geschei- terten (Ergebnis = „Bürgerentscheid unecht gescheitert“)	Anteil in %
bis 5.000	20 Prozent	659	11	1,7
5.001-10.000	20 Prozent	361	25	6,9
10.001- 20.000	20 Prozent	230	26	11,3
20.001- 50.000	20 Prozent	176	43	24,4
50.001-100.000	15 Prozent	47	7	14,9
Mehr als 100.000	10 Prozent	62	4	6,5
Gesamt		1.535	116	7,6

Anmerkung: Die gesamte Anzahl der unecht gescheiterten Bürgerentscheide beträgt 120 (vgl. oben, Tabelle 4). Vier davon fanden zwischen dem 1.04.1999 und dem 31.12.1999 statt und sind in der Tabelle 5 somit nicht enthalten. Aus technischen Gründen konnten bei der Berechnung nur volle Jahre berücksichtigt werden.

Die Auswertung zeigt: Seit dem 1. Januar 2000 fanden 1.535 Abstimmungen statt. Davon scheiterten 116 unecht am Zustimmungsquorum (7,6 Prozent).

Wie aus der letzten Spalte der Tabelle hervor geht, wirkt sich das Zustimmungsquorum je nach Gemeindegröße unterschiedlich aus. In kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen scheiterten lediglich 1,7 Prozent aller Abstimmungen unecht. In Gemeinden und Städten mit 10.000 bis 20.000 Einwohner/innen scheiterten 11,3 Prozent am Quorum. Als besonders stark vom Zustimmungsquorum betroffen erwies sich die Gemeindegrößenklasse von 20.000 bis 50.000 Einwohner/ innen. Dort scheiterte sogar jeder vierte Bürgerentscheid (24,4 Prozent) am Zustimmungsquorum. Ab 50.000 Einwohner/innen wirkt das Zustimmungsquorum dann wieder weniger stark: Dies liegt daran, dass ab 50.000 Einwohner/innen das Quorum auf 15 Prozent und ab 100.000 Einwohner/innen auf 10 Prozent sinkt (vgl. Spalte 2).

Insgesamt ist der Gesetzgeber aufgefordert, diese eklatanten Ungleichheiten zwischen den Gemeinden und Städten Bayern zu beseitigen. Dazu müssten nur wenige Ziffern der Bayerischen Gemeindeordnung geändert werden. Thüringen hat es bereits vorgemacht: Dort liegt das Zustimmungsquorum bereits ab 10.000 Einwohner/innen bei 15 Prozent und ab 50.000 Einwohner/innen bei 10 Prozent.

2.4 Top 10 der Städte

In welcher Gemeinde/Stadt fanden bislang die meisten Verfahren statt? Betrachtet man die eingeleiteten Verfahren insgesamt, so sind die Spitzenreiter Augsburg mit 36 Verfahren, gefolgt von München (33) und Erlangen (23). Betrachtet man nur die Abstimmungen – Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren oder Ratsreferenden –, so stehen Erlangen, Landsberg am Lech und Traunreut mit je 15 Abstimmungen gemeinsam an der Spitze.

Tabelle 6: TOP 10 der Städte

Platz	Stadt	Anzahl Verfahren (Bürgerbegehren und Ratsreferenden)
1	Augsburg	36
2	München	33
3	Erlangen	23
4	Regensburg	22
5 - 8	Ingolstadt	19
5 - 8	Landsberg am Lech	19
5 - 8	Würzburg	19
5 - 8	Passau	19
9 - 10	Lindau	18
9 - 10	Traunreut	18

2.5 Zielrichtung

Bürgerbegehren können eigene Vorschläge in die Kommunalpolitik einbringen. Dann spricht man von einem „Initiativbegehren“. Wenn Planungen des Gemeinderates zur Disposition gestellt oder gestoppt werden sollen, wird dies als „Korrekturbegehren“ bezeichnet.

Gab es mehr Initiativ- oder mehr Korrekturbegehren in den letzten 25 Jahren? Mit anderen Worten: Welche Zielrichtung verfolgten die Bürgerbegehren in Bayern?

Tabelle 7: Zielrichtung der Bürgerbegehren

Verfahren	Anzahl	Anteil in %
Initiativbegehren	669	27,7
Korrekturbegehren	1.407	58,3
Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag	339	14,0
Gesamt	2.415	100,0

Anmerkung: Von 2.415 der 2.642 Bürgerbegehren ist die Zielrichtung bekannt bzw. bestimmbar.

Als „Gaspedal“ fungierten 27,7 Prozent aller Begehren. Sie forderten, neue Wege einzuschlagen, etwa bei der Förderung der Fahrradinfrastruktur. Gebremst wurde hingegen in 58,3 Prozent der Begehren. Dort wurde ein Vorhaben des Gemeinderates in Frage gestellt beziehungsweise der Erhalt des Status Quo gefordert. Typische Beispiele für solche Korrekturbegehren sind Verfahren gegen Mobilfunkanlagen oder Supermärkte. Die 339 Fälle der dritten Kategorie „Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag“ beinhalten neben dem Bremsen auch das Aufzeigen alternativer Routen oder Fahrspuren – etwa, wenn per Bürgerbegehren eine Sanierung des bestehenden Rathauses statt einem als zu kostspielig angesehenen Neubau gefordert wird.

In allen Fällen – egal ob Initiativ- oder Korrekturbegehren – ist festzustellen, dass Alternativen ernsthaft und öffentlich diskutiert werden. Es wurden keine Fälle beobachtet, wo eine „Blockade um der Blockade willen“ angestrebt wurde – was vor 25 Jahren übrigens noch befürchtet wurde. Auch bei „bremsenden“ Korrekturbegehren ist zu beobachten, dass sehr gründlich argumentiert wird, *warum* man bremsen will. Gründe können etwa der Erhalt wertvoller Flächen, zu hohe Kosten eines Projekts oder die Nichtberücksichtigung von Alternativen sein.

5 Vergleiche ausführlicher hierzu das Positionspapier Nr. 8 von Mehr Demokratie unter www.mehr-demokratie.de/positionen.html

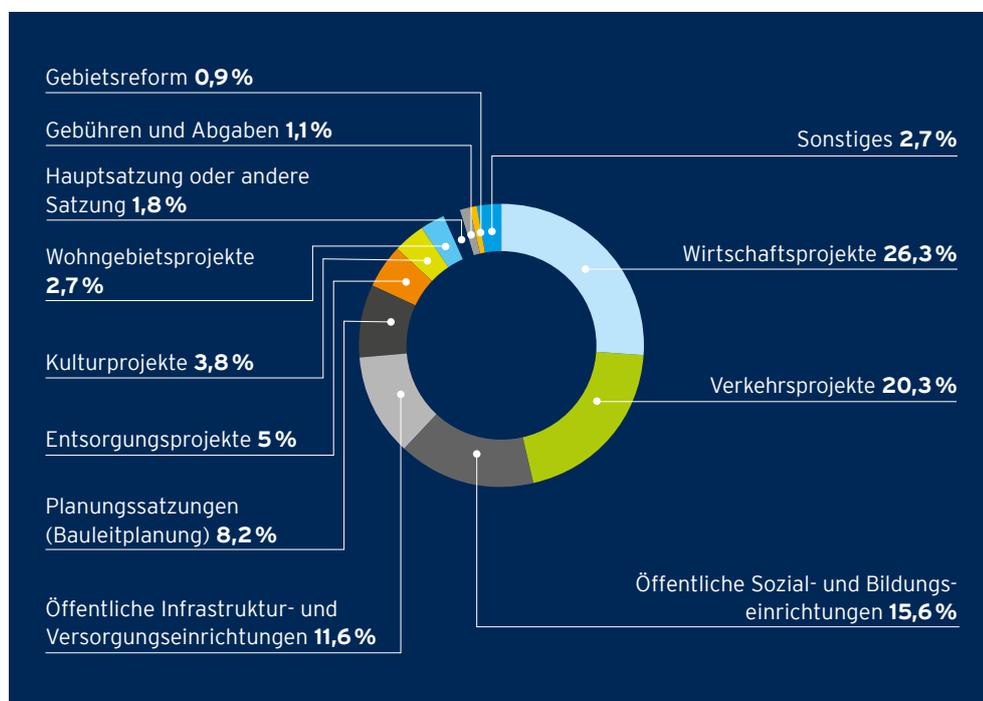
2.6 Themenbereiche

Zu welchen Themen werden Bürgerbegehren initiiert? Gibt es besondere Schwerpunkte? Die Fälle wurden einer von 12 Themen-Kategorien zugeordnet und sind so bundesweit vergleichbar (vgl. Bürgerbegehrensbericht von Mehr Demokratie 2020).

Tabelle 8: Themenbereiche

Themenbereich	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil in %
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks, Mobilfunkmasten	855	26,3
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fahrradinfrastruktur	659	20,3
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	508	15,6
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	376	11,6
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Höhe von Gebäuden	266	8,2
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	161	5,0
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	125	3,8
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	89	2,7
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt-/ehrenamtlicher Bürgermeister, Baumschutzsatzung	58	1,8
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	35	1,1
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	29	0,9
Sonstiges	Straßennamen	88	2,7
Gesamt		3.249	100,0

Auf Platz 1 befinden sich Wirtschaftsprojekte mit 26,3 Prozent. Danach folgen auf den Plätzen 2 und 3 die Themenbereiche Verkehrsprojekte (20,3 Prozent) und Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (15,6 Prozent). In diesen Kernbereichen der kommunalen Selbstverwaltung war das größte Interesse und Mitsprachebedürfnis zu erkennen. Die folgende Abbildung illustriert diese Themenverteilung.

Abbildung 7: Themenbereiche

Innerhalb des Themenbereichs „Verkehr“ erlebten so genannte „Radentscheide“ seit 2019 einen Boom. In mehreren Städten – zum Beispiel in München, Bamberg oder Regensburg – wurden Bürgerbegehren zur Verbesserung der Radinfrastruktur durchgeführt, die alle vom Stadtrat übernommen wurden.

2.7 Thema im Fokus: Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden durch die Verbindung mit Formaten der Bürgerbeteiligung

Bayern hat nun 25 Jahre gute Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Aufgrund der anwendungsfreundlichen Regelungen (moderate Unterschriftenquoten, keine Fristen und eine breite Zulassung von Themen) finden nahezu 40 Prozent aller deutschlandweiten Verfahren in Bayern statt.

Diese gute Praxis erlaubt eine Weiterentwicklung des Instruments und eröffnet die Frage, wie Dialogverfahren mit direktdemokratischen Verfahren verknüpft werden können um das Verfahren anzureichern, umfassender zu denken und anzuwenden zu können.

Für ein gelingendes Zusammenspiel lohnt zunächst die Überlegung, wann eine Verknüpfung von einem Dialogverfahren mit einem direktdemokratischen Verfahren möglich ist.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass nahezu zu jedem Zeitpunkt – wenn politisch gewollt – diese Verknüpfung möglich ist.

- So kann **vor einem direktdemokratischen Verfahren** ein Dialogverfahren stattfinden, die Ergebnisse davon können dann in einer Entscheidung bestätigt oder abgelehnt werden.
- Möglich ist ebenso, dass mehrere Alternativen zur Abstimmung stehen und für eine davon entschieden werden. Hierbei sollte jedoch auch eine Abstimmung nach Präferenz erwogen werden.
- Ebenso ist es möglich, dass ein Dialogverfahren **nach einem Entscheid** durchgeführt wird, um Grundsatzentscheidungen einer direktdemokratischen Abstimmung nun detailliert zu planen und zu gestalten.

- Eine weitere Möglichkeit ist, ein Dialogverfahren **nach einer erfolgreichen Initiative oder einem Begehren**, um eine weitere Alternative – die in einem Dialogverfahren gefunden wird – mit zur Abstimmung zu stellen.
- Schließlich kann auch mit einem direktdemokratischen Verfahren die **Durchführung eines Dialogverfahrens gefordert** und abgestimmt werden. Erste Begehren dazu fanden und finden bereits statt.

So kann eine Verknüpfung also an jeder Stelle in der Diskussion um eine Sache stattfinden. Nötig dazu sind selbstverständlich gewisse Rahmenbedingungen. Unterschieden werden kann hier zwischen gesetzlichen Grundlagen und einer der Verknüpfung förderlichen Grundhaltung der Beteiligten.

Als gesetzliche Grundlagen ist zuallererst nötig, dass möglichst viele Themen auch zu einem Entscheid zugelassen sind. Dazu braucht es moderate Quoren, die auch realistisch sind. Sollte am Ende eines Dialogverfahrens und eines direktdemokratischen Verfahrens das Thema nicht entschieden werden können, weil das Quorum zu hoch ist, wären die Bemühungen umsonst gewesen. In Bayern ist dies gegeben.

Ebenso muss es die Möglichkeit geben, dass auch der Gemeinderat die Entscheidung treffen kann, eine bestimmte Frage an die Bürgerinnen und Bürger zu delegieren oder selbst eine Alternativvorlage zu beschließen. Diese Alternativvorlage kann – wie oben beschrieben – in einem Dialogverfahren erarbeitet worden sein. Bei der Abstimmung von mehreren Vorlagen empfiehlt sich dringend, die Möglichkeit eine Stichfrage formulieren zu können.

Im Optimalfall werden die Ergebnisse und zur Abstimmung stehenden Fragen in einer Informationsbroschüre transparent und nachvollziehbar dargestellt. Nur mit einer umfassenden Information können am Ende auch gute Entscheidungen gefällt werden.

Nicht zu vernachlässigen sind auch Fragen der Haltung und inneren Einstellung aller Beteiligten. So sind Ergebnisoffenheit und Vertrauen auf allen Seiten unabdingbar, ebenso wie Transparenz und Flexibilität. Je frühzeitiger über ein Dialogverfahren und auch ein direktdemokratisches Verfahren sowie eine mögliche Verknüpfung nachgedacht und informiert wird, desto besser. Eine frühzeitige Information und Einbindung fördert eine Kommunikation auf Augenhöhe.

Nach 25 Jahren direktdemokratischer Praxis auf der bayerischen Kommunalebene ist die Zeit reif, die Demokratie weiter zu entwickeln.

2.8 Vier Reformvorschläge

1) Streichung oder Senkung des Zustimmungsquorums

Wir haben die negativen Wirkungen des Zustimmungsquorums bereits dargestellt (s. oben). Es wurde deutlich, dass die Gemeinden von 10.000 bis 50.000 Einwohner/innen besonders betroffen sind. Der Reformvorschlag lautet:

Entweder

- komplette Streichung des Zustimmungsquorums. Dabei würde das Prinzip „Mehrheit entscheidet“ gelten – wie bei landesweiten Volksentscheiden im Freistaat Bayern.

oder

- eine Absenkung
- bis 10.000 Einwohner/innen: 15 %-Zustimmungsquorum
- 10.001–50.000 Einwohner/innen: 12,5 %-Zustimmungsquorum
- mehr als 50.000 Einwohner/innen: 10 Prozent-Zustimmungsquorum

2) 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.

3) 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. Bislang tritt die aufschiebende Wirkung erst nach Feststellung der Zulässigkeit ein.

4) Auskunftspflicht und Beratungspflicht der Gemeinde

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

3. Demokratische Kultur

1995 war das wichtigste Ziel bei der Einführung des kommunalen Bürgerentscheids, gute und anwendungsfreundliche Regelungen zu schaffen. 2020, nach 25 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 auch der Umgang miteinander, die demokratische Kultur.

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 demokratische Kultur 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 manchmal oben an, auch beim vierten oder sechsten Bürgerbegehren in einer Stadt. Das Ringen um die bessere Idee, verbunden mit Sachargumenten, bleibt dann teilweise 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 wie andere politische Prozesse. Bayern kennt leider kein landesweit geregeltes Informationszugangsrecht. Unklarheit über Verfahrenstand und Vertragslage können Bürgerbegehren zu Projekten des Stadt- oder Gemeinderates behindern, da der Ansatzpunkt des Begehrens 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 manchmal, 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 – in manchen Gemeinden und Städten weniger, in manchen mehr. Die Übung besteht auch darin, frühzeitig die Menschen mit Informationen zu versorgen und in Entscheidungen einzubeziehen. Ein drohendes Bürgerbegehren wirkt hier manchmal Wunder...

Aber auch die Bürger/innen brauchen eine gewisse Aufmerksamkeit für das, was in der Gemeinde ansteht, um rechtzeitig und somit wirksam mitzuentcheiden. Ein Bürgerbegehren sorgt so tendenziell dafür, dass die Bürger/innen besser informiert sind und die Arbeit von Verwaltung und gewählten Parlamenten mehr schätzen und respektieren.

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.

4. Wirkungen und Zusammenfassung

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

4.1 Wirkungen

Die Bürger/innen nehmen das Instrument Bürgerbegehren und Bürgerentscheid intensiv wahr und beeinflussen damit die Politik in ihrem Sinne. Nach 25 Jahren Praxis ist es in weiten Teilen Bayerns bekannt, geschätzt und nicht mehr wegzudenken.

Beteiligungswirkung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die Möglichkeit, sich zusätzlich zu Wahlen sachbezogen politisch zu beteiligen. Damit können Bürger/innen sich einmischen und etwas bewirken, auch zwischen den Wahlen. Sie können differenzierter ihren politischen Willen äußern.

Bürger/innen bestimmen Gemeindepolitik unmittelbar mit, beteiligen sich projektbezogen und bringen so „frischen Wind“ in die Kommunalpolitik. Mitunter auch sehr 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.

Ventil-/Protestfunktion

Bürgerbegehren kanalisieren politischen Protest. Dabei steht die Sachorientierung im Vordergrund, denn es muss gut begründet, andere überzeugt und argumentiert werden. Dies ist bei anderen Formen des politischen Protests meist nicht der Fall.

Befriedungsfunktion

Bürgerentscheide haben neben der Protestfunktion auch eine „Befriedungsfunktion“. Oftmals gibt es seit Jahren schwebende Konflikte zu einem bestimmten Thema. Eine Lösung scheint nicht in Sicht. Dabei zeigt sich jedoch, dass die Diskussion um das Thema, verbunden mit dem Wissen, dass am Ende eine verbindliche Entscheidung durch die Bürger/innen ansteht, ein Thema abschließend befriedet werden kann und die Entscheidung von allen Seiten akzeptiert wird. Nötig dafür ist aber ein umfassender und konstruktiver Diskussionsprozess, bei dem die Fakten auf den Tisch kommen.

Wahlkämpfe werden entlastet

Bürgerbegehren und –entscheide entziehen wichtige kommunalpolitische Themen den Wahlkämpfen. Somit stehen bei Wahlkampfdebatten das, worum es gehen sollte – Personen, Kandidat/innen und die Leitlinien der Politik – verstärkt im Vordergrund. Stark umstrittene Einzelthemen „belasten“ Wahlkämpfe nicht, wenn sie separat und mit dem Potenzial auf mehr Sachlichkeit in einem Bürgerentscheid debattiert und entschieden werden.

Responsivität und 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 ist ebenfalls zu beobachten.

4.2 Zusammenfassung

25 Jahre Bürgerbegehren in Bayern haben gezeigt, dass das Instrument maßvoll und verantwortungsbewusst eingesetzt wird. Bürgerbegehren werden nicht leichtfertig gestartet.

3.249 Verfahren – durchschnittlich 130 pro Jahr – haben die Kommunalpolitik Bayerns belebt. Viele Handlungsoptionen und politische Alternativen wurden dadurch öffentlich und intensiv diskutiert. Viele Bürger/innen konnten sich projektbezogen engagieren.

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 gelang dies dank anwendungsfreundlichen Regelungen und aktiven Bürger/innen.

25 Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheide haben sich dank bürgerfreundlicher Regelungen positiv auf die lokale Demokratie ausgewirkt. Verbesserungen bei der Beratung, dem Zustimmungsquorum und noch mehr Offenheit aller Beteiligten würden diesen positiven Effekt noch verstärken und durch die Verknüpfung mit Dialogformaten das Instrument Bürgerbegehren weiterentwickeln. Auch hier könnte Bayern wieder federführend werden.

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 Bürgerbegehren 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 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 vollendete 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.

Ja, ich werde Mitglied bei Mehr Demokratie e.V.

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von _____ EUR

(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort

Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per E-Mail kontaktiert.

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per Telefon kontaktiert.

Ja, ich erteile ein 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

Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar. Als Mitglied erhalten Sie vierteljährlich kostenlos unsere Mitgliederzeitschrift.

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte im Umschlag und ausreichend frankiert an Mehr Demokratie e.V. Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder als Scan per E-Mail an mitgliederservice@mehr-demokratie.de

Datenschutzrechtliche Unterrichtung laut Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO

Verantwortlicher ist Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin. Datenschutzbeauftragte: Ramona Pump, datenschutz@mehr-demokratie.de

Wir weisen gemäß Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO darauf hin, dass zum Zweck der Mitgliederverwaltung- und -betreuung folgende Daten der Mitglieder automatisiert verarbeitet werden: Namen, Anschrift, Telefonnummer, Geburtsdaten, Zahlungsdaten, Bankverbindung, E-Mail. Bei Einwilligung zur E-Mail nehmen wir Sie in den Newsletter auf. Rechtsgrundlage der Speicherung und Verarbeitung Ihrer Daten ist Ihre Einwilligung. Eine Weitergabe der Daten an Dritte findet nur statt, wenn wir mit einem Versanddienstleister oder Telefondienstleister zusammenarbeiten, der direkt nach Zweckerfüllung zur Löschung der Daten verpflichtet ist. Ihre Daten speichern wir nur über die Dauer der Zweckerfüllung bzw. nach gesetzlicher Vorgabe. Sie haben ein Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung und das Recht auf Widerspruch. Ein Widerruf der Einwilligung ist jederzeit formlos möglich, z.B. per Anruf oder Mail (030-42082370, info@mehr-demokratie.de). Sie haben das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, sollten Sie den Eindruck haben, Ihre Daten werden unrechtmäßig genutzt.