

Bürgerentscheide in München seit 1996

Mit der Verankerung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden als Elemente direkter Demokratie sollte auch in Bayern das Partizipationsprinzip als elementarer Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung ausgebaut werden. Damit wollte der Gesetzgeber, wie auch in anderen Bundesländern, den Bürgern ein Instrument in die Hand geben, das Geschehen in ihrer Gemeinde eigenverantwortlich mitzugestalten. Das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids in Bayern kam mit Volkstentscheid vom 01.10.1995 zu Stande und trat am 01.11.1995 in Kraft.

Wie kommt es zum Bürgerentscheid?

Die Einreichung eines Bürgerbegehrens ist zunächst an gewisse inhaltliche und formale Voraussetzungen geknüpft. So können die Bürger nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches ihrer Gemeinde / Stadt einen Bürgerentscheid beantragen.

Eine weitere inhaltliche Beschränkung für Bürgerbegehren/Bürgerentscheide besteht durch den sog. Negativkatalog, der bestimmte Gegenstände explizit als mögliche Abstimmungsgegenstände ausschließt, wie z. B. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderats- / Stadtratsmitglieder, Bürgermeister und Gemeinde- bzw. Stadtbediensteten oder die Haushaltssatzung. Neben inhaltlichen Anforderungen muss ein Bürgerbegehren aber auch formellen Erfordernissen entsprechen. Dazu gehören etwa eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung sowie, ganz wesentlich, Unterstützungsunterschriften einer bestimmten Anzahl von Gemeindebürgern. Dieses „Zulassungsquorum“ beträgt in München 3% der stimmberechtigten Gemeindebürger (ca. 27 000).

Nach Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde / Stadt entscheidet der Gemeinde- bzw. Stadtrat nach derzeit geltendem Recht spätestens innerhalb eines Monats über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und legt den Tag der Abstimmung fest. Diese muss innerhalb von drei Monaten nach der Zulässigkeitsentscheidung durchgeführt werden. Das Gesetz lässt auch zu, über zwei Bürgerbegehren am selben Tag und auf dem gleichen Stimmzettel abstimmen zu lassen. In diesem Fall haben die Bürgerinnen und Bürger für jeden Entscheid eine Stimme. Sind die Bürgerentscheide allerdings gegenläufig, d. h. die zu Grunde liegenden Bürgerbegehren betreffen das gleiche Thema, aber konträre

Positionen, so muss ein Stichtentscheid herbeigeführt werden, wenn jeder der beiden Bürgerentscheide ein Mehrheit an „Ja-Stimmen“ bekommt. Neben den Gemeindebürgern hat auch der Gemeinderat die Möglichkeit, eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches in einem Bürgerentscheid zur Abstimmung zu stellen (Ratsbegehren). Ein solches Ratsbegehren kann ebenso parallel zu einem Bürgerbegehren mit, z. B. als Gegenposition zum gleichem Thema, beschlossen werden.

Bei der gesetzlichen Neuregelung zum Bürgerentscheid im Jahr 1999 wurde ein sog. Zustimmungsquorum festgelegt, d.h. für einen Erfolg des Begehrens muss die Mehrheit der abgegebenen „Ja-Stimmen“ mindestens 10% der Stimmberechtigten betragen. Stehen zwei konkurrierende Bürgerbegehren gleichzeitig zur Entscheidung an, so müssen beide die Hürde des Zustimmungsquorums jeweils übersprungen haben. Beim Stichtentscheid ist dann kein Quorum mehr erforderlich.

Ist der Bürgerentscheid erfolgreich, dann hat er die gleiche Wirkung wie ein Gemeinderatsbeschluss. Im Unterschied zu einem gewöhnlichen Gemeinderatsbeschluss, der jederzeit wieder aufgehoben bzw. geändert werden kann, unterliegt ein Bürgerentscheid einer einjährigen Bindungswirkung.

Bürgerentscheide in München seit 1996

Eine amtliche Statistik zu den in Bayern bisher initiierten und durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gibt es nicht. Nach einer von der Initiative „Mehr Demokratie e. V.“ zum Stand vom 3. November 1997 herausgegebenen Statistik fanden in den Jahren 1996/97 bayernweit 256 durch Bürgerbegehren oder Ratsbeschluss herbeigeführte Bürgerentscheide statt. Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung lag bei 30,1%.

Themenschwerpunkte waren v. a. Verkehrsprojekte, öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie Flächennutzungs- und Bauleitpläne.

Im Vergleich zu den übrigen Bundesländern machten die bayerischen Bürger weitaus am häufigsten von den neuen demokratischen Mitwirkungsrechten Gebrauch. Der Grund hierfür liegt in dem niedrigen Schwellenwert der bayerischen Regelungen, die den Antragstellern lange Negativkataloge und umfangreiche Verfahrenshürden ersparen. Allerdings sind Bürgerbegehren noch keine Erfolgsgarantien für die Position der Initiatoren. Rund die Hälfte der Initiativen scheiterte beim späteren Bürgerentscheid.

Bürgerentscheide in München seit 1996

Gegenstand des Bürgerbegehrens	Abstimmungstag	Wahlbeteiligung in %	Ja-Stimmen in %	Zustimmungsquorum erreicht	Bürgerbegehren/ Ratsbegehren angenommen
"Drei Tunnels braucht der Mittlere Ring"	23.06.96	32,0	55,0	noch nicht in Kraft	ja 1)
"Das Bessere Bürgerbegehren"	23.06.96	32,0	59,7	noch nicht in Kraft	nein
Bürgerbegehren Trudering	27.04.97	22,1	35,4	noch nicht in Kraft	nein
Aubing-Lochhausen-Langwied "Wir lassen uns die Zukunft nicht verbauen"	27.04.97	22,1	36,0	noch nicht in Kraft	nein
"Unser München aus der Schuldenfalle"	21.01.01	5,5	53,0	nein	nein
"Stadionneubau in Fröttmaning - Fußball WM 2006 in München"	21.10.01	37,5	65,7	ja	ja

1) Durch Stichentscheid mit 50,6% der abgegebenen Stimmen gegenüber "Das Bessere Bürgerbegehren".

In der Landeshauptstadt München sind seit 1996 fünf Bürgerbegehren und ein Ratsbegehren in Bürgerentscheiden zur Abstimmung gelangt. Im Durchschnitt beteiligte sich knapp jeder vierte stimmberechtigte Münchner an den Abstimmungen. Zwei Bürgerbegehren wurden angenommen, eines davon durch Stichentscheid. Drei Bürgerbegehren mussten abgelehnt werden und eines scheiterte am Zustimmungsquorum.

Von den bisher durchgeführten Bürgerentscheiden hat der Letzte (zum Stadionneubau) sowohl die höchste Wahlbeteiligung als auch die größte Zustimmung erreicht. Das Ergebnis erklärt sich wohl aus dem Umstand, dass eine breite Mehrheit des Stadtrats dieses Ratsbegehren beschlossen und unterstützt hat und die beiden Vereine eine gute Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht haben. Die lange Diskussion um die Stadionfrage und die anhaltende Medienpräsenz des Themas taten ein Übriges, die Wähler zu mobilisieren. Allerdings gingen immer noch deutlich weniger Bürger zur Abstimmung, als dies bei sonstigen Wahlen der Fall ist.

Von ähnlich großem, gesamtstädtischen Interesse war auch der Bürgerentscheid zu den Tunnelprojekten des Mittleren Rings. Hier standen sich zwei konkurrierende Bürgerbegehren gegenüber (pro und kontra Tunnelbau am Mittleren Ring). Da in beiden Fällen die Befürworter in der Mehrzahl waren, musste ein Stichentscheid die Frage klären, welches Bürgerbegehren angenommen wird. In diesem Fall konnten sich die Tunnelbefürworter knapp mit 50,6% der abgegebenen Stimmen durchsetzen.

Die Hürde des Zustimmungsquorums, das 1996 noch nicht in Kraft war, hätten beide Bürgerentscheide problemlos übersprungen. Vor dem Hintergrund, dass die Verkehrsproblematik am Mittleren Ring für viele Münchner Autofahrer, vor allem aber für die Anwohner ein Thema sein musste, überrascht allerdings die relativ geringe Wahlbeteiligung von 32 %.

Die Bürgerentscheide in den Stadtbezirken Aubing-Lochhausen-Langwied bzw. Trudering hatten vordergründig eher lokalen Bezug. Auf Antrag der Initiatoren sollten zwei Bebauungspläne geändert und das Maß der baulichen Nutzung reduziert werden.

Angesichts knapper Flächenressourcen für den Wohnungsbau maß die Stadt den beiden Bürgerbegehren aber insoweit eine grundsätzliche Bedeutung zu, als ihrer Meinung nach eine Entscheidung für den Wohnungsbau in München zu treffen war. Von den 22% der Stimmberechtigten, die zur Abstimmung gekommen waren, votierte jeweils nur eine Minderheit für die Argumente der Bürgerinitiativen, sodass beide Bürgerbegehren nicht angenommen wurden.

Auch das Bürgerbegehren „München aus der Schuldenfalle“ zu Beginn des Jahres 2001 wurde nicht angenommen. Zwar fand dieses Bürgerbegehren beim Bürgerentscheid eine mehrheitliche Zustimmung, da aber gerade einmal 5% der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen haben, konnte schon aus diesem Grund das Zustimmungsquorum (10% der Stimmberechtigten) nicht erfüllt werden.

Ungeachtet einer rechtlich-politischen Würdigung, die hier nicht vorgenommen werden soll, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheide tatsächlich die Möglichkeit eröffnen, erfolgreich kommunalpolitische Vorhaben und Entscheidungen zu beeinflussen, stellt sich bei Bewertung der Ergebnisse vor allem die Frage nach den Ursachen der niedrigen Wahlbeteiligung. Naheliegend erscheint, dass Bürgerinitiativen in der Regel nicht über die finanziellen Möglichkeiten verfügen, die notwendige Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, um mög-

lichst viele Bürger für ihr Anliegen zu mobilisieren. Andererseits lag die Wahlbeteiligung beim jüngsten Bürgerentscheid zum Stadionneubau trotz eines hohen Bekanntheitsgrads des Vorhabens auch nur bei 37,5%.

Selbst Themen, von denen sich die Bürgerinnen und Bürger angesprochen fühlen müssten, weil mittelbar oder unmittelbar davon betroffen, vermögen es offensichtlich nicht, eine höhere Abstimmungsbereitschaft zu erzielen.