

Zur Erklärung und Prognose des Abstimmungsverhaltens bei Bürgerentscheiden: Das Beispiel einer Kommune in der fränkischen Provinz

Marcel Preising/Martin Messingschlager

A. Einleitung

Nachdem das vorläufige Ergebnis des Bürgerentscheids in Lichtenfels, bei dem es um den Bebauungsplan für ein Fachmarktzentrum (FMZ) ging, feststand, gab sich *Gernot Brand* (Freie Wähler) recht ernüchtert. Als Sprecher der Bürgerinitiative „Rettet das Herz der Lichtenfelser Innenstadt“, welche den Bau des FMZ im Mainau-Gebiet verhindern wollte, kommentierte Brand: „Wir hatten ein vollkommen anderes Bild von der Stimmungslage bei den Bürgerinnen und Bürgern. [...] Es ist ein eindeutiges Ergebnis, das man nicht wegdiskutieren kann“.¹ Zuvor hatte Bürgermeisterin *Bianca Fischer* (CSU) bekanntgegeben, dass sich bei einer Wahlbeteiligung von 49,02% ca. 69% der Abstimmungsteilnehmer *für* das Projekt ausgesprochen hatten.

Dem Bürgerentscheid war ein jahrelanger Streit zwischen Befürwortern und Gegnern des in Lichtenfels geplanten FMZ vorausgegangen. Nachdem sich der Stadtrat schließlich am 13. September 2010 mit 21:10 Stimmen für die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens entschieden hatte, beschloss die oben genannte Bürgerinitiative, den Bau in der Mainau mithilfe eines Bürgerentscheids verhindern zu wollen. Ziel war es, die Errichtung an einen anderen Standort innerhalb der Stadt zu verlegen, um – nach Aussage der Initiative – eine „zukunfts trächtige Handelsentwicklung des Zentrums der Stadt Lichtenfels“² sicherzustellen. Den Initiatoren gelang es, 2.680 – und damit genügend – Unterschriften für ein Bürgerbegehren zu sammeln, um hierdurch einen Bürgerentscheid zu erwirken, der schließlich am 20. März 2011 stattfand.

Erstaunlicherweise gaben bei diesem Entscheid gerade einmal 2.496 Abstimmungsteilnehmer eine „Ja“-Stimme ab (was eine Ablehnung der Einleitung des Bebauungsplans und den damit verbundenen Stopp des FMZ in der Mainau bedeutete). Offensichtlich hatte sich also nicht nur eine deutliche Mehrheit der Befragten *für* das geplante FMZ entschieden – den Initiatoren war es zudem noch nicht einmal gelungen, die anfängliche Anhängerschaft, die vorab für das Begehr unterschrieben hatte, für den Entscheid zu mobilisieren. Es stellt sich die

1 Till Mayer, Deutliches Votum für Fachmarktzentrum, Obermain-Tagblatt vom 21.3.2011, http://www.obermain.de/nachrichten/7820/details_37.htm (Zugriff 23.8. 2012).

2 Siehe: <http://www.rettet-lichtenfels.de/gr%C3%BCnde-ziele/> (Zugriff 23.8. 2012).

Frage, wie ein solches Ergebnis zustande kommen konnte. Was waren die Gründe, beim Bürgerentscheid für oder gegen die Einleitung des Bebauungsplans zu stimmen – vor allem mit Blick auf die „Wechselwähler“?

Zu den Einstellungen des Stimmverhaltens bei Bürgerentscheiden auf Grundlage von Umfragedaten ist die Literatur bislang nur äußerst spärlich gesät. Der vorliegende Aufsatz versucht, diese Forschungslücke ein Stück weit zu schließen. Die leitende Forschungsfrage lautet:

„Welche Einstellungen determinierten das Abstimmungsverhalten beim Lichtenfelser Bürgerentscheid?“

Zur Beantwortung erfolgt zunächst ein Forschungsüberblick, anhand dessen entsprechende Hypothesen hergeleitet werden. Ein weiterer kurzer Abschnitt dient daraufhin der Beschreibung des verwendeten Datensatzes und der vorgenommenen Operationalisierung, um anschließend die empirische Analyse anhand von Regressionsmodellen vorzunehmen. Im Ausblick werden mögliche zukünftige Forschungsansätze erläutert.

B. Theoretischer Analyserahmen und Hypothesen

Mit dem Bürgerbegehren und dem anschließenden Bürgerentscheid (also der durch Bürger initiierten Abstimmung auf kommunaler Ebene) stellt Lichtenfels bei weitem keinen Einzelfall in der jüngeren bundesdeutschen Geschichte dar: Wurde das Bürgerbegehren als direktdemokratisches Element inzwischen in allen Bundesländern eingeführt – bereits 1956 in Baden-Württemberg, im Zuge der bundesdeutschen Wiedervereinigung dann bis 2005 in allen weiteren Ländern –, findet es immer häufiger Anwendung.³ Dabei nimmt Bayern in Bezug auf die Anzahl von Bürgerbegehren (1.759 bis zum Jahr 2010) und -entscheiden (995 bis 2010) die Spitzenposition ein, gefolgt von Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt.⁴

Innerhalb der deutschsprachigen Forschung wird – trotz dieser Aktualität – bislang vornehmlich die Frage diskutiert, wie direktdemokratische Verfahren in der Bundesrepublik aus institutioneller und normativer Sichtweise zu beurteilen seien. Einer der immer wieder auftauchenden Einwände ist das zu geringe Interesse an politischen Fragen, das den Bürgern zugeschrieben wird. So seien diese nicht dazu in der Lage, dem hohen Wissen zur Einschätzung politischer Sach-

3 Bärbel Martina Weixner, Direkte Demokratie in den Bundesländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10/2006, S. 18-24 (18).

4 Eine Übersicht ist u.a. auf der Homepage von Mehr Demokratie e.V. zu finden. Internetzugriff: <http://www.mehr-demokratie.de/5970.html> (Zugriff 23.8.2012).

verhalte gerecht zu werden.⁵ Es wird sogar davor gewarnt, dass sich Bürger dazu verführen ließen, gesellschaftlich äußerst fragwürdige oder gar gefährliche Entscheidungen zu treffen.⁶

Im Gegensatz dazu stellen Befürworter direktdemokratischer Verfahren die Frage in den Raum, ob ausreichende Kompetenzen überhaupt eine notwendige Voraussetzung für das Treffen politischer Entscheidungen seien. Hieran knüpft sich das Argument, wonach auch Parlamentarier nicht selten ihre Entschlüsse trotz unzureichender Informationslage trafen. Somit führten direktdemokratische Abstimmungen zumindest zu keiner Qualitätsminderung gegenüber dem Votum repräsentativer Entscheidungsträger. Ebenso wird argumentiert, der Entscheid selbst führe bei den Bürgern zu verstärkter Informiertheit, indem er Anreize biete, sich politisches Wissen anzueignen.⁷ Außerdem könnten Bürger aufgrund der Vielzahl an Akteuren, die innerhalb einer Abstimmungskampagne ihre jeweiligen Argumente äußern, ihr Votum aus einem weitaus höheren Repertoire an Einschätzungen und Sichtweisen bilden, was ebenfalls zu einer höheren Qualität der Entscheidungsfindung führe.⁸

In der empirischen Verhaltensforschung zeigten sich dann auch tatsächlich Hinweise darauf, dass mit einer steigenden Anzahl an Initiativen ein höheres politisches Wissen verbunden ist, sowohl auf subnationaler⁹ als auch auf nationaler Ebene.

So scheinen Bürger referendumsspezifische Kampagnen durchaus zu nutzen, um sich besser zu informieren. Dies führt wiederum nicht selten zu einem Sinneswandel hinsichtlich der persönlichen Haltung zum Abstimmungsthema.¹⁰

5 Heinrich Oberreuter, Direkte Demokratie und die repräsentative Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Politik 49 (2002), S. 290-305 (296).

6 Frank Decker, Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie. Dargestellt an der Diskussion um die Einführung von plebisizitären Elementen in das Grundgesetz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15 (2005), S. 1103-1147.

7 Gebhard Kirchgässner/Lars P. Feld/Marcel R. Savioz, Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, 1999.

8 Bruno S. Frey/Gebhard Kirchgässner, Diskursethik Politische Ökonomie und Volksabstimmungen, in: Analyse und Kritik 15 (1993), S. 129-149 (129).

9 Mark A. Smith, Ballot Initiatives and the Democratic Citizen, in: The Journal of Politics 64 (2002), S. 892-903. Allerdings besteht bei der Operationalisierung der Autoren die Gefahr eines ökologischen Fehlschlusses. Untersucht wurde nämlich, ob Befragte, die innerhalb von US-Bundesstaaten lebten, in denen häufiger Initiativen stattfanden, ein höheres politisches Wissen aufwiesen. Ob die Befragten selbst an diesen Abstimmungen teilnahmen und sich deswegen politisches Wissen aneigneten, bleibt jedoch offen. Siehe ebenso: Matthias Benz/Alois Stutzer, Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland, in: Public Choice 119 (2004), S. 31-59.

10 Claes H. De Vreese/Holli A. Semetko, News matters: Influences on the Vote in the Danish 2000 Euro, in: European Journal of Political Research 43 (2004), S. 699-722; Mark R. Joslyn/Donald P. Haider-Markel, Guns in the Ballot Box: Information, Groups, and

Kampagnen bzw. die darin auftretenden Akteure hätten nicht zuletzt dann das Potenzial, den Bürger in seiner Entscheidungsfindung zu beeinflussen, wenn es sich beim Abstimmungsthema um ein relativ neues bzw. unbekanntes *issue* handle, oder wenn zwischen den Eliten ein weitestgehender Konsens bezüglich der im Fokus stehenden Sachfrage herrsche.¹¹

Das neu erworbene politische Wissen wirke sich wiederum auf das Abstimmungsverhalten aus, wenn auch nur schwach. So konnten Tendenzen beobachtet werden, wonach sich Bürger, die lediglich über ein geringes politisches Wissen verfügten, eher für den *status quo* bei Abstimmungen entschieden.¹²

Neben dem erhöhten politischen Wissen führe eine häufigere Erfahrung mit direktdemokratischen Verfahren außerdem zu einer höheren *external* als auch *internal efficacy*: Ebenso wie die Zufriedenheit mit der Regierung bzw. mit der damit einhergehenden Repräsentativität steige mit der Anzahl an Abstimmungen also bei den Bürgern das Gefühl, mit der eigenen Stimme bei politischen Fragen einen konstruktiven Beitrag leisten zu können.¹³

Dagegen konnte der bereits oben dargelegte Verdacht, dass Bürger in Abstimmungen äußerst fragwürdige oder gar gefährliche Entscheidungen trafen, nicht bestätigt werden¹⁴ – auch besteht diese Befürchtung nicht im Bewusstsein der Bürger.¹⁵

Opinion in Ballot Initiative Campaigns, in: *American Politics Research* 28 (2000), S. 355-378; *Hanspeter Kriesi*, Individual Opinion Formation in a Direct Democratic Campaign, in: *British Journal of Political Science* 32 (2002), S. 171-185.

11 Siehe u.a.: *Harold D. Clarke/Allan Kornberg*, Choosing Canada? The 1995 Quebec Sovereignty Referendum, in: *Political Science and Politics* 29 (1996), S. 676-682; *dies./Marianne C. Stewart*, Referendum Voting as Political Choice: The Case of Quebec, in: *British Journal of Political Science* 34 (2004), S. 345-355; *Claes H. De Vreese*, Political Parties in Dire Straits? Consequences of National Referendums for Political Parties, in: *Party Politics* 12 (2006), S. 581-598; *Hanspeter Kriesi*, Role of The Political Elite in Swiss Direct-Democratic Votes, in: *Party Politics* 12 (2006), S. 599-622; *Peter Selb/Hanspeter Kriesi/Regula Hänggli/Mirko Marr*, Partisan Choices in a Direct-Democratic Campaign, in: *Political Science Review* 1 (2009), S. 155-172.

12 *Thomas Christin/Simon Hug/Pascal Sciarini*, Interests and Information in Referendum Voting: An Analysis of Swiss Voters, in: *European Journal of Political Research* 41 (2002), S. 759-776.

13 *Shaun Bowler/Todd Donovan*, Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government, in: *British Journal of Political Science* 32 (2002), S. 371-390.

14 *Matthew Mendelsohn/Fred Cutler*, The Effect of Referendums on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance, in: *British Journal of Political Science* 30 (2000), S. 669-698 (696 f.).

15 *Shaun Bowler/Todd Donovan*, Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights, in: *Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin (Hrsg.)*, *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, New York 2001, S. 125-146.

Problematisch bei den oben aufgezeigten Analysen aber ist, dass sie sich nicht auf das Verhalten der Bürger in Deutschland beziehen. Politische Urteile und politisches Verhalten werden jedoch kontextabhängig gebildet, was die Übertragung obiger Befunde auf die Bundesrepublik fraglich erscheinen lässt.

In jüngster Zeit wurde dem Abstimmungsverhalten indes auch auf bundesdeutscher Länderebene, etwa im Zusammenhang mit dem in Bayern 2010 durchgeführten Volksentscheid zum Nichtraucherschutzgesetz nachgegangen.¹⁶ Die Analyse bezog sich somit auf einen Volksentscheid, der wiederum aus einem Volksbegehren hervorgegangen war – und folglich von den Bürgern selbst initiiert wurde, genau wie in Lichtenfels.

In Anlehnung an eine modifizierte Variante des *Michigan*-Modells zur Erklärung von Wahlverhalten¹⁷ und den *Framing*-Ansatz¹⁸ erwiesen sich besonders referendumsspezifische Merkmale als effektreiche Determinanten des Abstimmungsverhaltens. Im Gegensatz dazu wiesen, anders als es etwa bei der Erklärung von Wahlverhalten der Fall ist¹⁹, Parteideterminierungen fast gar keine erwähnenswerten Effekte gegenüber dem Stimmverhalten auf.

Da beim vorliegenden Bürgerentscheid, genau wie im soeben aufgezeigten Pendant auf Länderebene, ein Sachthema zur Disposition steht, erscheinen die obigen theoretischen Annahmen auch für diese Arbeit plausibel: Die Trias, bestehend aus der Identifikation mit einer Partei, einer Bewertung der Spitzenkandidaten sowie der Haltung zu ihren *Policy*-Vorschlägen, wird insofern modifiziert, als besonders sachfragspezifische Einstellungen – gemäß dem zum Bürgerentscheid vorgelegten *issue* – das Abstimmungsverhalten erklären könnten.

- 16 Harald Schoen, Eine eindeutige Entscheidung nach resonanzarmer Kampagne. Überlegungen zum Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern, in: Zeitschrift für Politikberatung 3 (2011), S. 457-461; ders., Wählen und Abstimmen – zwei Seiten einer Medaille? Eine Analyse am Beispiel des Volksentscheids zum Nichtraucherschutz in Bayern, in: Rüdiger Schmitt-Beck (Hrsg.), Wählen in Deutschland, 2012, S. 514-535; ders./Alexander Glantz/Rebecca Teusch, Abstimmungskampf, Informationsvermittlung und Stimmentscheidung beim Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, 2011, S. 295-320; dies., Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern, in: ZParl 42 (2011), S. 492-502; Bärbel Martina Weixner, Nichtraucherschutz in Bayern – Der Weg eines erfolgreichen Volksbegehrens und Volksentscheids im Freistaat, Feld u.a., Jahrbuch 2010, ebda., S. 255-294.
- 17 Angus Campbell/Gerald Gurin/Warren E. Miller, The Voter Decides, Evanston/Illinois 1954; Angus Campbell/Philip E. Converse/Warren E. Miller/Donald E. Stokes, The American Voter, New York 1960.
- 18 Robert M. Entman, Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, in: Journal of Communication 43 (1993), S. 51-58.
- 19 Vgl. zur Übersicht empirischer Arbeiten etwa: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, 2005.

Mit welcher Stärke die Parteiidentifikation (PID) und Kandidatenorientierungen das Abstimmungsverhalten determinieren, hängt maßgeblich davon ab, wie sehr die Parteien bzw. Kandidaten mit dem Abstimmungsthema von den Bürgern in Verbindung gesetzt werden. Hierzu würde maßgeblich beitragen, wenn Parteien bzw. deren Kandidaten zum Abstimmungsthema eindeutig Stellung nehmen und diese mit Nachdruck äußerten.

Erstere hätten somit vor allem dann das Potential, eine Wirkung auf den Entscheidungsprozess bei den Lichtenfelser Bürgern zu entfalten, gäbe es hinsichtlich des FMZ-Baues in der Mainau innerparteilichen Konsens. Dieser war im Stadtrat dann auch, abgesehen von der SPD-Fraktion, bei allen Parteien gegeben: Bei der namentlichen Abstimmung vom 13. September 2010 sprachen sich alle Stadträte der CSU-, Junge Bürger- und Leuchsental-Jura-Fraktionen für die Einleitung zur Aufstellung eines städtischen Bebauungsplans aus. Mitglieder der Freien Wähler und Grünen votierten hingegen vollständig gegen den Antrag. Lediglich die SPD-Fraktion gab sich unentschlossen: So entschieden sich drei Mitglieder der Fraktion für, die anderen drei Stadträte gegen das Projekt, womit es zu einem Endergebnis von 21:10 Stimmen für die Einleitung des Verfahrens kam. Die Positionen der Stadträte änderten sich auch nach dem erfolgreichen Bürgerbegehren, das am 16. Januar 2011 für zulässig erklärt wurde, bis zum Bürgerentscheid am 20. März 2011 nicht mehr.

Die parteipolitischen Positionen dürften den interessierten Bürgern durchaus bewusst gewesen sein, da sie immer wieder, vor allem in den letzten Wochen vor dem Bürgerentscheid, in der regionalen Presse artikuliert wurden²⁰ und sich besonders die Fraktionen der CSU und der Freien Wähler gegenseitig Vorwürfe im Umgang mit der Meinungsbildung und Diskussionskultur machten,²¹ weshalb deren Anhänger evtl. in besonderer Weise mobilisiert werden konnten. Für den Einfluss von Parteibindungen, besonders von Seiten der Freie Wähler-Anhänger, könnte zusätzlich die Tatsache sprechen, dass es mit *Gernot Brand* ein Mitglied der Freie Wähler-Fraktion war, der infolge des Stadtratsbeschlusses als Mitbegründer der Bürgerinitiative „Rettet das Herz der Lichtenfelser Innenstadt“ das erfolgreiche Bürgerbegehren initiierte. Die ersten Hypothesen lauten demnach:

20 Für diese Einschätzung wurden 70 Zeitungsartikel des Fränkischen Tages, des Obermain-Tagblattes sowie der Neuen Presse Coburg zwischen dem 23. September 2008 und 20. März 2011 auf ihre Inhalte hin gesichtet. Hierzu muss jedoch die Einschränkung gemacht werden, dass bei der Analyse der Artikel auf ein Codierungsschema verzichtet wurde. Somit wurde keine Skala darüber erstellt, wie zielgerichtet die Aussagen der Parteifunktionäre auf die politischen Gegner waren, noch wurde codiert, mit welcher Stärke die eigene politische Position artikuliert wurde. Die Inhaltsanalyse sollte somit eher als Sichtung medialer Tendenzen interpretiert werden.

21 Vgl. hierzu etwa im Obermain-Tagblatt vom 9.3.2011.

Hypothese 1a: Eine PID gegenüber der CSU führt tendenziell zu einer Nein-Stimme beim Bürgerentscheid.

Hypothese 1b: Eine PID gegenüber den Freien Wählern führt hingegen tendenziell zu einer Ja-Stimme beim Bürgerentscheid.

Allerdings, und dies kann nur schwerlich vor der späteren Analyse beantwortet werden, bleibt zu spekulieren, ob *Gernot Brand* eher als „Parteisoldat“ der Freien Wähler denn als eigenständige und seine persönlichen Ansichten artikulierende Person in der Bevölkerung wahrgenommen wurde.

Letztere Variante könnte zweierlei unterschiedliche Effekte hervorgerufen haben: So mag die Tatsache, dass er in den Augen der Bürger als „Gesicht“ der Bürgerinitiative und nicht als Funktionär im Auftrag seiner Fraktion agierte, verstärkt für Kandidaten-, weniger jedoch für Parteibindungseffekte zu den Freien Wählern sprechen. Ebenso ist denkbar, dass *Gernot Brand* nicht als Parteisoldat der Freien Wähler, sondern als Sprecher der Bürgerinitiative, also eines außerparlamentarischen Akteurs, wahrgenommen wurde. Somit würden weniger die Freien Wähler mit der Ja-Seite zum Stopp des Bauleitverfahrens in Verbindung gebracht, sondern einzig die Bürgerinitiative. Bewertungen der Fraktion im Stadtrat würden dann für den Stimmentscheid relativ unwichtig – entscheidend wäre vielmehr die Bewertung der Bürgerinitiative.

Da die SPD als einzige Fraktion keinen innerparteilichen Konsens fand, kann schließlich angenommen werden, dass sich die Bindung zu den Sozialdemokraten vergleichsweise gering auf das Abstimmungsverhalten auswirkt.

Hypothese 1c: Eine SPD-Bindung wirkt sich nicht auf das Abstimmungsverhalten aus.

Für Kandidateneffekte beim Bürgerentscheid vom 20. März 2011 spricht auf den ersten Blick, dass im Verlauf der Kampagnen drei Personen immer wieder im Fokus des medialen Interesses standen – sei es in Printmedien, aber auch im Fernsehen:²² An der Spitze der Ja-Seite zur Einstellung des Bauleitverfahrens stand, wie dargelegt, *Gernot Brand*.²³ Sein stärkster Kontrahent im Kampf um die Stimmen beim Bürgerentscheid war der Investor des geplanten Fachmarktzentrums, *Michael Regus*, der sich naturgemäß für den Bau aussprach. *Bianca Fischer* stand als Bürgermeisterin und gleichzeitiges CSU-Mitglied als dritte Person im Fokus. Allerdings hielt sie sich in den Wochen zwischen dem Bürgerbegehren und -entscheid in Bezug auf ihre Haltung zum FMZ medial zurück – auch wenn sie im Stadtrat für den Bebauungsplan votiert hatte. Dies könnte dafür

22 Hierfür spricht unter anderem ein Fernsehinterview des Bayerischen Rundfunks vom 09. Dezember 2010, bei dem lediglich *Bianca Fischer*, *Michael Regus* und *Gernot Brand* als Interviewpartner auftraten.

23 Auch wenn die oben aufgeführten Argumente im Hinterkopf behalten werden sollten, dass *Brand* evtl. eher als Vertreter der Bürgerinitiative denn als „Einzelkämpfer“ wahrgenommen wurde.

sprechen, dass die Bewertung *Bianca Fischers* deutlich weniger mit der Zustimmung bzw. Ablehnung des geplanten FMZ in den Köpfen der Bürger verknüpft werden könnte, als es bei *Gernot Brand* und *Michael Regus* der Fall gewesen sein mag. Da jedoch auch – wie oben dargelegt – über die Orientierung gegenüber *Gernot Brand* nur spekuliert werden kann und diese nur bedingt wahrscheinlich ist, dürften die Kandidateneffekte insgesamt als relativ schwach einzuschätzen sein:

Hypothese 2: Kandidatenorientierungen weisen geringe Effekte auf die Stimmabgabe auf.

Referendumsspezifischen Einstellungen ist hingegen nach obigen theoretischen Annahmen der potenziell stärkste Effekt auf die Stimmabgabe einzuräumen.

Hypothese 3a: Referendumsspezifische Einstellungen wirken sich im Allgemeinen vergleichsweise stark auf den Abstimmungsentscheid aus.

Fraglich ist, ob gewisse Aspekte der Issue-Bewertung für den Stimmentscheid von besonders wichtiger Bedeutung gewesen sein mögen, hervorgerufen z.B. durch *Framing*-Effekte. Eine wahrscheinlich wichtige Einstellung dürfte dabei die Haltung zum geplanten Standort des FMZ sein, da sich der Bürgerentscheid eben genau dieser Frage widmete. So lautete die Fragestellung auf dem Stimmzettel:

„Sind Sie dafür, dass das Bauleitplanverfahren, welches die Errichtung eines Fachmarktzentrums in der Mainau ermöglichen soll, eingestellt wird?“

Ziel der Bürgerinitiative war es, den Bau an einen anderen Ort in Lichtenfels zu verlegen. Grund hierfür, so erklärt die Initiative auf ihrer Homepage, sei ein Gutachten der CIMA Beratung + Management GmbH, das die Stadt Lichtenfels bereits im Jahr 2009 in Auftrag gegeben hatte.²⁴ Infolge dieses Gutachtens wurde der Plan für den Bau des FMZ zwar überarbeitet, was dazu führte, dass aufgrund kleinerer Verkaufsflächen in einem erneuerten Gutachten das Zentrum durch die CIMA für genehmigungsfähig eingestuft wurde. Dieses neue Gutachten sei jedoch nur dann von Gültigkeit, „[...] wenn die Frage der Innenstadtanbindung und der Kooperation mit der Innenstadt verbindlich geregelt sind“.²⁵ Dies aber ist, wenn es nach der Bürgerinitiative geht, nicht gegeben, weshalb der Standort in den Printmedien, aber auch im TV-Interview des Bayerischen Rundfunks immer wieder thematisiert wurde. Den Vorwürfen wiederum versuchte Investor *Michael Regus* mithilfe zahlreicher Stellungnahmen entgegenzuwirken, um in erster Instanz den Standort zu verteidigen.

24 *Roland Wölfel u.a.*, Einzelhandelsentwicklungskonzept für die Stadt Lichtenfels im Rahmen eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes – Untersuchungsbericht, 2009.

25 *CIMA Beratung + Management GmbH*: Kurzstellungnahme (Entwurf zur Abstimmung mit der Regierung von Oberfranken Abt. Städtebau/Abt. Raumordnung), 2010 (6).

Gleichzeitig versuchte *Regus* zudem, einen anderen Aspekt der Debatte in den Vordergrund zu rücken: Ziel der Initiative, so *Regus*, sei es demnach nicht, Lichtenfels als attraktiven Standort zu sichern, sondern lediglich die Interessen des Lichtenfelser Einzelhandels in der Innenstadt einseitig zu vertreten.²⁶ Hierzu gesellten sich Anschuldigungen an die Bürgerinitiative, wonach diese mit Unwahrheiten versuche, weitere Anhänger zu werben.²⁷

Entsprechende Kritik an der Bürgerinitiative fand immer wieder Eingang in die lokale Medienlandschaft, weshalb von einer weiteren Vermutung ausgegangen werden kann:

Hypothese 3b: Eine negative Bewertung der Bürgerinitiative verringert die Wahrscheinlichkeit, bei der Abstimmung für den Stopp des Bauleitverfahrens zu votieren.

C. Daten und Operationalisierung

Um das Abstimmungsverhalten beim Lichtenfelser Bürgerentscheid analysieren zu können, wurden im Zeitraum zwischen dem 17. und 24. Februar 2011, d.h. etwa vier Wochen vor der eigentlichen Abstimmung, insgesamt N=220 Bewohner von Lichtenfels telefonisch befragt. Da es sich um eine Querschnittserhebung handelt, ist die spätere Analyse damit einer starken Einschränkung unterworfen:

Zur Analyse von Kampagneneffekten ist *eine* Annahme von essentieller Bedeutung: Nicht *die* Kampagne als Großereignis übt Effekte auf die Abstimmungsdeterminanten aus, sondern *viele* Einzelereignisse. Da diese jedoch wiederum in verschiedensten Varianten auftreten können, sei es z.B. in Form von Fernsehinterviews oder Zeitungskommentaren, ist es nur schwerlich zu bestimmen, welche Ereignisse einen nachhaltigen Einfluss auf die Abstimmung ausgeübt haben könnten. Dieses Problem wäre durch eine Längsschnitts- bzw. Panel-design zumindest einzudämmen. Da für die vorliegende Arbeit Querschnittsdaten vorliegen, können jedoch lediglich Aussagen darüber getroffen werden, welche Einstellungen die Abstimmung *zum Zeitpunkt der Erhebung* determinierten. Ob sich diese Effekte im Laufe (oder evtl. gerade wegen) der Abstimmungskampagnen verschoben haben, kann nicht beantwortet werden.

26 Siehe hierzu den Artikel: „Einmalige Chance“ – Investor Michael Regus zum Mainau-Projekt und der BI, aus dem Obermain-Tagblatt v. 5.12.2010, http://www.obermain.de/nachrichten/7102/details_26.htm (Zugriff: 10.2.2012).

27 *Bernhard Brandl*, Fachmarktzentrum: Regus schaltet Anwalt ein, in: Obermain-Tagblatt v. 1.12.2010, am 17.1.2011, http://www.infranken.de/nachrichten/lokales/lichtenfels/Fachmarktzentrum-rechtsstreit-Fachmarktzentrum-Regus-schaltet-Anwalt-ein;_art220,106018 (Zugriff: 23.8.2012). – Hierzu sei angemerkt, dass die übrigen Fraktionen des Stadtrates in ähnlichem Sinne Bedenken gegenüber den Äußerungen der Freien Wähler anmerkten. Auch deren Umgangston wurde stark kritisiert.

Als abhängiges Merkmal der späteren Analyse dient die Frage, ob sich die Interviewten für oder gegen die Einstellung des Bebauungsplans entscheiden werden. Diese Variable „Entscheidung“ setzt sich aus den Informationen zweier Items zusammen: Zunächst wurde den Befragten die Frage gestellt, mit welcher Wahrscheinlichkeit sie am Bürgerentscheid teilnehmen würden. Befragten, die „bestimmt“ oder „wahrscheinlich“ teilnehmen würden und daraufhin angaben, mit „Ja“ (d.h. für den Stopp des FMZ) zu stimmen, wird eine 1 zugewiesen – antworteten sie mit „Nein“, erhalten sie eine 0. Gaben die Personen bei der Variable zur Teilnahmewahrscheinlichkeit an, sie würden lediglich „vielleicht“ oder „wahrscheinlich nicht“ teilnehmen, wurden sie um eine hypothetische Abstimmungsentscheidung gebeten. Antworteten die Interviewten bei dieser Filtervariable nun „Ja“, wird auch diesen eine 1 beim Merkmal „Entscheidung“ zugewiesen, bei „Nein“ dagegen eine 0. Befragten, die entweder keine Angaben machten oder mit „weiß nicht“ antworteten, wurde ein fehlender Wert zugewiesen. Gleicher traf auf diejenigen Personen zu, die bei der Frage zur Teilnahmewahrscheinlichkeit „bestimmt nicht teilnehmen“²⁸ angaben. Die dichotome Codierung der abhängigen Variablen lautet also:

$$(\text{Hypothetische}) \text{ Entscheidung für den Stopp des Bebauungsplans} \left\{ \begin{array}{l} 1 \text{ Ja} \\ 0 \text{ Nein} \end{array} \right.$$

Neben diesem Merkmal wurden zahlreiche unabhängige Variablen erhoben (zur Operationalisierung siehe Anhang ab Seite 19), die ebenfalls in den meisten Fällen für das spätere Analysemodell dichotomisiert werden.²⁹

- 28 Es sei darauf hingewiesen, dass allen Befragten, die bei der Teilnahmewahrscheinlichkeit ursprünglich in die Kategorie „bestimmt nicht teilnehmen“ fallen, nach einer vorgenommenen Multiplen Imputation der fehlenden Werte erneut ein solcher für die Abstimmungsentscheidung zugewiesen wird, da diese Befragten explizit keine hypothetische Stimmabgabe machten. Dies trifft ebenso auf diejenigen Fälle zu, denen innerhalb der Imputation ein „bestimmt nicht teilnehmen“ für die Teilnahmewahrscheinlichkeit imputiert wird. Für die Analyse stehen hierdurch noch 199 Fälle zur Verfügung.
- 29 Ein besonderes Augenmerk sei dabei auf die Erhebung der Parteineigung geworfen: Um diese abzubilden, wurden die retrospektive und prospektive Stadtratswahlentscheidung sowie fünfstufige aufsteigende Bewertungen der CSU-, Junge Bürger-, SPD-, Grünen-, Freie Wähler- und Wählervereinigung Leuchtsental-Jura-Fraktionen in Bezug auf ihre politische Arbeit im Stadtrat erhoben. Somit muss für die Messung des Effekts der Parteibindung eine Einschränkung gemacht werden: Der „klassische“ Indikator zur Messung der PID wird in diesem Datensatz nicht verwendet. Die drei verwendeten Frageformulierungen aber implizieren nicht den langfristigen Charakter der affektiven Bindung an eine politische Partei, weshalb die späteren Einflüsse dieser Variablen nicht als Parteibindungseffekte im klassischen Sinne interpretiert werden sollten. Zwar werden alle Variablen als Informationsquelle für das Imputationsmodell verwendet – im Analysemodell jedoch scheint die Operationalisierung der PID durch eine Verwendung der prospektiven Wahlentscheidung am sinnvollsten: Im Vergleich zur retrospektiven Entscheidung sowie zur Bewertung der Fraktionsarbeit dürfte die prospektive Entscheidung die dauerhafte und affektive Bindung am ehesten abbilden. Diese Variable nämlich misst, für welche Partei sich die Befragten zum *jetzigen* Zeitpunkt entscheiden würden (nicht wie bei der

Bei den meisten Merkmalen werden sowohl die „weiß nicht“-Kategorie als auch keine Angaben als Missings definiert. Ausnahme hierbei sind lediglich diejenigen Fälle, bei denen auf die Wissensfragen mit „weiß nicht“ geantwortet wurde. Diesen Befragten kann klar zugeordnet werden, dass sie die Fragen zum Bau des Casinos, des Media Marktes oder der Verkaufsfläche nicht korrekt beantworten konnten.

Nach Zuweisung der fehlenden Werte bleiben nur noch vier Variablen übrig, die vollständig beobachtet werden (siehe zum Anteil des Datenausfalls Tabelle 5 im Anhang), was einen hohen *Item Nonresponse* bedeutet – ein mit Blick auf die Fallzahl des Analysemodells und den damit verbundenen großen Standardfehlern und insignifikanten Schätzern massives Problem.

Aus diesem Grund wurden die fehlenden Werte innerhalb des verwendeten Datensatzes mittels einer Multiplen Imputation³⁰ ergänzt,³¹ um sich anschließend der empirischen Analyse widmen zu können.

D. Empirische Analyse zur Erklärung des Abstimmungsverhaltens beim Bürgerentscheid in Lichtenfels

Die empirische Analyse gliedert sich in zwei Abschnitte: Zunächst erfolgen einige deskriptive Analysen, um sich daraufhin logistischer Regressionsmodelle zu bedienen.

I. Deskriptive Analysen

Die deskriptiven Analysen erfolgen auf Grundlage der *Complete Cases*,³² da hierbei keine inferenzstatistischen Analysen im Vordergrund stehen. Für die spä-

retrospektiven Variante) – und dies nicht vor allem aus issue-orientierter Sicht (wie bei der Bewertung der Fraktionsarbeit), sondern im Allgemeinen. Siehe zum klassischen Indikator: *Harald Schoen/Cornelia Weins*. Der sozialpsychologische Ansatz zur Erklärung von Wahlverhalten, in: Falter/Schoen, Handbuch (Fn. 19), S.187-242 (209).

30 Siehe hierzu etwa: *Susanne Rässler*, Ergänzung fehlender Daten in Umfragen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 220 (2000), S. 64-94; *Donald B. Rubin*, Multiple Imputation for Nonresponse in Surveys, New York 1987; *ders.*, Multiple Imputation After 18+ Years, in: Journal of the American Statistical Association 91 (1996), S. 473-489; *Roderick J.A. Little/ders.*, Statistical Analysis with Missing Data, 1. Aufl. New York 1987; *dies.*, Statistical Analysis with Missing Data, 2. Aufl. ebda. 2002.

31 Auf die Herleitung und genauere Beschreibung der Imputation soll an dieser Stelle verzichtet werden, da diese nicht im Fokus der vorliegenden Arbeit steht.

32 Hierbei werden lediglich die Informationen derjenigen Befragten einbezogen, die auf *beide* jeweils betrachteten Items eine Antwort gaben.

teren Regressionsmodelle werden hingegen die vervollständigten Datensätze verwendet.

Da dem Lichtenfelser Bürgerentscheid zur Einstellung des Bebauungsplans für das FMZ ein erfolgreiches Bürgerbegehr vorausgegangen war, interessiert in erster Instanz der Zusammenhang zwischen dem Leisten einer Unterschrift beim Bürgerbegehr und der späteren Entscheidung beim Bürgerentscheid. Natürgemäß kann hierbei ein starker Zusammenhang erwartet werden: Wer für das Bürgerbegehr unterschrieben hat, wird wahrscheinlich auch beim Entscheid für den Stopp des Bauleitverfahrens, also mit Ja, votieren.

Ein Blick auf Tabelle 1 verrät zwar, dass sich die Befragten der Erwartung nach verhalten. Trotzdem muss konstatiert werden, dass sich von den 58 Befragten, die angeben, für das Bürgerbegehr unterschrieben zu haben, immerhin 13 (und damit 22%) gegen den Stopp bei der kommenden Abstimmung entscheiden.

Doch auch diejenigen Befragten, die sich nicht am Bürgerbegehr beteiligt hatten, scheinen in ihrem Abstimmungsverhalten inkonsistent: Von den 103 Befragten, die keine Unterschrift leisteten, geben 34 (und damit ein Drittel dieser Teilgesamtheit) an, trotzdem für den Stopp votieren zu wollen – 69 von ihnen, also 67%, geben an, eine Nein-Stimme zu beabsichtigen.

Es scheint also, dass die Teilnahme am Lichtenfelser Bürgerbegehr bei Weitem noch keine „garantierte“ Ja-Stimme beim späteren Entscheid bedeutet. Ebenso kann eine fehlende Beteiligung wiederum nicht mit einer Nein-Stimme gleichgesetzt werden. Dieser Eindruck wird durch die Berechnung von *Cramers V* bestätigt: Mit einem Wert von 0,43 liegt in der Stichprobe zwar ein relativ starker Zusammenhang zwischen beiden Merkmalen vor – von einer perfekten Erklärungskraft kann jedoch nicht die Rede sein.

Tabelle 1: Kreuztabelle für die Merkmale „Abstimmungsentscheid“ und „Unterschrift“

Entscheidung	Unterschrift geleistet?		Σ
	Ja	Nein	
Ja	0,78 (45)	0,33 (34)	(79)
Nein	0,22 (13)	0,67 (69)	(82)
Σ	1 (58)	1 (103)	161

Angaben: Spaltenhäufigkeiten. Absolute Häufigkeiten in Klammern. Quelle: Datensatz zur Befragung in Lichtenfels.

Im nächsten Schritt wird untersucht, welches Wissen die Befragten in Bezug auf das Referendumsthema aufweisen, und wie sich dieses auf das Abstimmungsverhalten auswirkt.

Auf Grundlage der drei Wissensfragen wurde ein Index erzeugt, der die Anzahl richtiger Antworten abbildet. Tabelle 2 zeigt auf, dass lediglich zehn Befragte kein einziges Mal korrekt antworteten. Erstaunlicherweise geben von diesen Personen *alle* an, beim Bürgerentscheid für den Stopp votieren zu wollen. Auch diejenigen, die lediglich eine Wissensfrage korrekt beantworten, sprechen sich mehrheitlich für die Einstellung des Bauleitverfahrens aus – wenn auch nicht so eindeutig wie die komplett unwissende Teilgruppe: Von den 38 Befragten, die genau eine richtige Antwort aufweisen, geben 21 (und damit 55%) an, beim Entscheid mit Ja stimmen zu wollen, 45% (exakt: 17 Personen) dagegen mit Nein.

Tabelle 2: Kreuztabelle für die Merkmale „Abstimmungsentscheidung“ und „Wissen“

Entscheidung	Anzahl richtiger Antworten				Σ
	0	1	1	3	
Ja	1 (10)	0,55 (21)	0,44 (35)	0,39 (14)	(80)
	0 (0)	0,45 (17)	0,56 (45)	0,61 (22)	
Σ	1 (10)	1 (38)	1 (80)	1 (36)	164

Angaben: Spaltenhäufigkeiten. Absolute Häufigkeiten in Klammern. Quelle: Datensatz zur Befragung in Lichtenfels.

Unter Betrachtung der Befragten mit zwei korrekten Antworten dreht sich die Verteilung fast spiegelverkehrt. Drei richtige Angaben verdeutlichen diesen Trend: Je höher das referendumsspezifische Wissen, desto eher geben die Befragten der Stichprobe an, sich gegen die Einstellung des Bauleitverfahrens, und somit für den Bau des FMZ, zu entscheiden. Ein dazugehöriges *Cramers V* von 0,29 bestätigt diesen Verdacht des statistischen Zusammenhangs beider Variablen – wenn auch dieser nicht allzu stark ist.

Schließlich soll der Frage nachgegangen werden, ob der Bürgerentscheid den Befragten subjektiv wichtig erscheint bzw. welchen Effekt dies auf die Abstimmungsentscheidung hat (siehe hierzu umseitig Tabelle 3). Immerhin 113 der 162 Befragten (70%), die sowohl zur subjektiven Wichtigkeit als auch zur Abstimmungsentscheidung eine Angabe machten, geben an, den Entscheid als wichtig zu erachten. Allerdings scheint die subjektive Wichtigkeit nur gering mit dem Abstimmungsverhalten zusammenzuhängen: 52% der Befragten, die eine subjektive Wichtigkeit bekunden, sprechen sich für einen Stopp aus, 48% tun dies nicht. Von den 49 Befragten, denen der Bürgerentscheid nicht wichtig ist, geben nur noch 43% an, für die Einstellung des Verfahrens zu votieren, die restlichen 57% sprechen sich hingegen gegen den Stopp aus. Der Zusammenhang scheint demnach relativ schwach, was die Berechnung von *Cramers V* bestätigt. Dieses weist für die vorliegende Stichprobe einen Wert von lediglich 0,09 auf, was einen nur sehr schwachen Zusammenhang zwischen der subjektiven Wichtigkeit und der Entscheidung beim Bürgerentscheid suggeriert.

Tabelle 3: Kreuztabelle für die Merkmale „Abstimmungsentscheidung“ und „Wichtigkeit“

Entscheidung	Subjektive Wichtigkeit?		Σ
	Ja	Nein	
Ja	0,52 (59)	0,43 (21)	(80)
Nein	0,48 (54)	0,57 (28)	(82)
Σ	1 (113)	1 (49)	162

Angaben: Spaltenhäufigkeiten. Absolute Häufigkeiten in Klammern. Quelle: Datensatz zur Befragung in Lichtenfels.

Die deskriptiven Analysen zeigen damit eine Reihe von Erkenntnissen auf: Gerade in Bezug auf die Teilnahme am Bürgerbegehren verwundert es, dass immerhin mehr als ein Fünftel derjenigen, die eine Unterschrift geleistet hatten, nun angeben, sich gegen den Baustopp entscheiden zu wollen. Jedoch sollte hieraus nicht geschlossen werden, dass sich die Befragten aus Unwissenheit zum FMZ in ihrer Haltung leicht beeinflussen ließen: Das referendumsspezifische Wissen erscheint durchaus akzeptabel, was auf eine fundierte Entscheidungsfindung hinweisen könnte. Dabei fällt auf, dass gerade Personen mit einem erhöhten Wissen für den Bau stimmen wollen. Ein Zusammenhang zwischen der Abstimmungsentscheidung und der subjektiven Wichtigkeit kann hingegen nicht festgestellt werden. Auffallend hierbei ist lediglich, dass immerhin 113 der 162 Befragten angeben, dem Entscheid eine subjektive Wichtigkeit zuzusprechen.

Welchen Effekt dieses, aber auch weitere Merkmale auf das Abstimmungsverhalten ausüben, wird nun analysiert.

II. Multivariate Modellschätzungen zur Erklärung des Abstimmungsverhaltens

Bereits aus den bivariaten Analysen (Tabelle 6 im Anhang) geht hervor, dass keinerlei signifikante Kandidateneffekte zu beobachten sind. Gleches trifft auf die Mehrzahl der Variablen zur prospektiven Parteidwahl zu. Dass die Stichprobe mit 199 Fällen relativ klein ausfällt, verdeutlicht die zu empfehlende Sparsam-

keit bei der multivariaten Modellspezifikation. Entsprechend werden diese Merkmale aus den multivariaten Modellen ausgeschlossen.

Um die Abstimmungsdeterminanten zu bestimmen, werden insgesamt vier Modelle spezifiziert (siehe hierzu umseitig Tabelle 4):

Das erste Modell beinhaltet alle Merkmale und liefert mit einem R^2 nach *Nagelkerke* von 0,58 eine äußerst hohe Erklärungskraft. Allerdings fällt auf, dass lediglich drei Variablen statistische Signifikanz erreichen: Gibt ein Befragter an, für das Bürgerbegehren unterschrieben zu haben, erhöht dies die Chance, beim Bürgerentscheid mit Ja zu stimmen – und damit für den Baustopp zu votieren. Dieses Merkmal erscheint vor allem aus institutioneller Sichtweise interessant: Schließlich hatten die Lichtenfelser Bürger das Begehr und damit den späteren Entscheid, eigenhändig initiiert. Hieran zeigen sich die grundlegend unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen zwischen Wahlen und referendumspezifischen Abstimmungen, die sich offensichtlich wiederum auf das Stimmverhalten auswirken: Die Eigeninitiative bei Bürgerentscheiden – in Form von Bürgerbegehren – könnte sich als sehr nützliche *a priori*-Information zur Prognose des Abstimmungsverhaltens erweisen.

Im Gegensatz zur Teilnahme am Bürgerbegehren entfaltet das referendumspezifische Wissen einen negativen Effekt auf das Stimmverhalten. Dieser Parameter könnte dahingehend interpretiert werden, dass die Befragten den Bau des Casinos und des Media Markts sowie die erhöhte Verkaufsfläche durch das FMZ eher positiv bewerten und deswegen gegen den Baustopp stimmen.³³

Die eindeutig stärkste Erklärungskraft liefert die Auffassung, wonach das FMZ eine Bereicherung für Lichtenfels darstelle. Sehen die Befragten im Zentrum einen Gewinn, verringert dies die Wahrscheinlichkeit, gegen das FMZ zu votieren, in äußerst starkem Maße. Fragwürdig aber ist, ob die Wahrnehmung, dass das FMZ eine Bereicherung für Lichtenfels sei, eine Tautologie zur Abstimmungsentscheidung darstellt. Diese Überlegung wiederum würde den Verdacht nahelegen, dass die Befragten den Bürgerentscheid weniger als Abstimmung zum *Standort* in der Mainau, sondern vielmehr als Abstimmung über den generellen Bau des Fachmarktzentrums interpretieren.

33 Ob alle drei Wissensvariablen im Einzelnen negativ mit dem Baustopp konnotiert sind, wurde anhand weiterer Modellschätzungen untersucht, innerhalb deren die drei Merkmale nicht als Index, sondern einzeln als unabhängige Variablen dienten. Auch hierbei zeigte sich stets ein negativer Zusammenhang.

Tabelle 4: Multivariate Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, für den Stopp des FMZ zu votieren

Merkmal	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Unterschrift bei Begehren	1,24** (0,57)	1,45*** (0,49)	1,77*** (0,41)	- -
Wissen	-0,50* (0,29)	-0,52** (0,26)	-0,60*** (0,23)	- -
FMZ ist Bereicherung	-2,52*** (0,67)	- -	- -	- -
Angebot nicht ausreichend	-0,83 (0,53)	-1,22*** (0,46)	- -	-1,46*** (0,37)
Kein Standort besser geeignet	-0,83 (0,64)	-0,92* (0,57)	- -	-1,11** (0,46)
Keine Arbeitsplatzgefährdung	0,12 (0,56)	-0,90** (0,43)	- -	-0,85** (0,38)
Investorengelder benötigt	-0,28 (0,61)	-0,36 (0,52)	- -	-0,37 (0,44)
Einseitige Vertretung durch BI	-0,09 (0,62)	-0,23 (0,50)	- -	-0,61 (0,42)
CSU-Wahl prospektiv	0,31 (0,72)	-0,18 (0,61)	-0,46 (0,52)	- -
SPD-Wahl prospektiv	0,32 (0,74)	0,22 (0,62)	0,20 (0,52)	- -
Grüne-Wahl prospektiv	0,89 (1,35)	0,32 (1,06)	0,59 (1,06)	- -
Freie Wähler-Wahl prospektiv	0,48 (0,95)	0,44 (0,82)	0,14 (0,70)	- -
Geschlecht (Mann)	0,00 (0,51)	-0,26 (0,43)	-0,20 (0,38)	- -
Hohe Bildung	0,60 (0,70)	0,60 (0,58)	0,68 (0,46)	- -
Mittleres Alter	0,51 (0,81)	0,09 (0,69)	-0,22 (0,64)	- -
Hohes Alter	1,32 (1,02)	0,90 (0,87)	0,84 (0,81)	- -
Konstante	1,95 (1,38)	1,98* (1,15)	0,33 (0,78)	2,39*** (0,58)
N	199	199	199	199
R ²	0,58	0,46	0,31	0,33

Signifikanzniveaus: *: $p<0,10$, **: $p<0,05$, ***: $p<0,01$. Angegeben sind Regressionskoeffizienten \hat{B} Standardfehler in Klammern. Quelle: Datensatz zur Befragung in Lichtenfels.

In Modell 1 fällt besonders eine Erkenntnis ins Auge: Kein einziges der übrigen referendumsspezifischen Merkmale wirkt sich statistisch signifikant auf das Abstimmungsverhalten aus. Da die Gesamtaufklärung des Modells R² jedoch sehr hoch ausfällt, liegt der Verdacht nahe, dass die unabhängigen Variablen untereinander korrelieren.

Um dieser Vermutung nachzugehen, wird ein zweites Modell spezifiziert, aus dem die Variable „FMZ ist Bereicherung“ entfernt ist. Hierdurch lassen sich einige Veränderungen der Modellparameter verzeichnen:

Erstens erhöhen sich die Effekte der Teilnahme am Bürgerbegehren und des referendumsspezifischen Wissens – wenn auch nur geringfügig.

Zweitens verringert sich die Aufklärungskraft des Modells im Vergleich zur ersten Spezifikation von $R^2=0,58$ auf 0,46. Damit handelt es sich zwar immer noch um ein sehr gutes Modell, doch zeigt sich hieran auch der überaus starke Effekt des ausgeschlossenen Merkmals.

Drittens erweisen sich nun drei der übrigen fünf referendumsspezifischen Merkmale als signifikant. Hierbei sticht die Wahrnehmung, dass das Angebot des Lichtenfelser Einzelhandels nicht ausreichend sei, besonders hervor. Auch die Standort-Bewertung wirkt sich nun auf das Abstimmungsverhalten aus, genau wie die Haltung, dass das FMZ keine Arbeitsplätze in Lichtenfels gefährde. Die drei Merkmale scheinen der Wahrnehmung, dass das FMZ eine Bereicherung für Lichtenfels darstelle, kausal vorgelagert zu sein: Je eher sich Befragte dafür aussprechen, dass das bisherige Angebot in Lichtenfels unzureichend sei, der Standort Mainau als der richtige gelte oder Arbeitsplätze durch den Bau des FMZ nicht gefährdet seien, desto wahrscheinlicher könnte das FMZ als Bereicherung wahrgenommen werden. Diese Erkenntnis wiederum scheint tendenziell zur Nein-Stimme beim Entscheid zu führen. Mit anderen Worten ist es plausibel, dass die referendumsspezifischen Variablen aus Modell 2 zwar durchaus das Abstimmungsverhalten determinieren. Deren insignifikante Parameter aus Modell 1 aber suggerieren, dass sie sich eher indirekt auf das Votum auswirken.

Die Haltung zu Investorenengeldern sowie die wahrgenommene Vertretung des Einzelhandels durch die Initiative erweisen sich auch im zweiten Modell als relativ unwichtig. Gleichermaßen trifft auf alle soziodemografischen Merkmale und die prospektiven Wahlentscheidungen zu, was zu der Frage führt, ob letztere für den Lichtenfelser Bürgerentscheid vollkommen unwichtig sind, oder ob sie evtl. durch indirekte Effekte das Abstimmungsverhalten determinieren könnten.

Deswegen werden aus einem dritten Analysemodell nun alle referendumsspezifischen Variablen ausgeschlossen. Erneut aber scheinen weder die Parteipräferenzen noch die soziodemografischen Merkmale signifikante Effekte auf das Abstimmungsverhalten auszuüben. Das Aufklärungspotenzial ist immer noch sehr zufriedenstellend, was besonders der (Nicht-) Teilnahme am Bürgerbegehren sowie dem referendumsspezifischen Wissen geschuldet sein dürfte. Beide Parameter erhöhen sich noch einmal im Vergleich zum Vorgängermodell. Es hat den Anschein, als würden sie die Effekte der weiteren Determinanten des Modells überlagern: Plausibel scheint in diesem Zusammenhang z.B., dass Anhänger der CSU den Bau des FMZ eher unterstützen und gerade deswegen beim Bürgerbe-

gehen nicht unterschrieben hatten. Der Effekt des unterschriebenen Bürgerbegehrens könnte somit denjenigen der prospektiven Parteiwahl überdecken.

Da die referendumsspezifischen Merkmale also den mutmaßlich größten Beitrag zur Erklärung des Abstimmungsverhaltens liefern, werden in einem vierten und letzten Modell nun allein deren Effektstärken quantifiziert. Unter Ausschluss der Frage, ob das FMZ eine Bereicherung für Lichtenfels darstelle, liefern die issue-spezifischen Variablen ebenfalls eine sehr akzeptable Aufklärungskraft. Hierbei fällt erneut auf, dass lediglich drei der fünf Merkmale statistische Signifikanz erreichen. Wie bereits zuvor erweist sich die Wahrnehmung, dass das Angebot in Lichtenfels nur unzureichend sei, als stärkste Determinante, gefolgt von der Standortbewertung sowie der Einschätzung zur Arbeitsplatzgefährdung. Sowohl die Haltung zu Investorengeldern als auch zur Bürgerinitiative scheinen wenig einflussreich zu sein. Die insignifikanten Koeffizienten könnten auf indirekte Effekte hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens schließen lassen. Es erscheint z.B. in diesem Zusammenhang plausibel, dass die Wahrnehmung einer einseitigen Interessenvertretung von der Haltung, wonach das Lichtenfelser Angebot nur unzureichend sei, überlagert wird. Die gleiche Überlegung ließe sich ebenfalls auf die Meinung zu Investorengeldern übertragen.

Zusammengefasst weichen die empirischen Ergebnisse somit im Großteil von den oben hergeleiteten Hypothesen ab: Dass sich „Parteibindungen“ zur CSU negativ auf eine Ja-Stimme beim Bürgerentscheid auswirken, wird nicht bestätigt. Wenn überhaupt lassen sich auf Grundlage der bivariaten Ergebnisse sowie der negativen Parameter aus dem zweiten und dritten multivariaten Modell Tendenzen ablesen, durch die sich die obige Hypothese 1a erhärten ließe. In Bezug auf die Bindung zu den Freien Wählern scheint die gleiche Feststellung angebracht: Auch hier deuten die bivariaten Analysen auf eine Bestätigung der obigen Annahmen hin. Die multivariaten Modelle jedoch untermauern die Überlegungen aus Hypothese 1b nicht. Lediglich Hypothese 1c, wonach SPD-Bindungen keine Effekte auf das Abstimmungsverhalten ausüben, scheint sich zu bestätigen. Jedoch überrascht diese Erkenntnis vor dem Hintergrund, dass keine einzige Parteipräferenz in den multivariaten Modellen signifikante Effekte zeigt, nur geringfügig.

Dagegen erweist sich Hypothese 2, wonach sich Kandidatenbewertungen nicht auf die Abstimmungentscheidung auswirken, als zutreffend: Nicht einmal in den bivariaten Modellen konnten signifikante Regressionsparameter beobachtet werden. Zwar wurde in Bezug auf *Michael Regus* kein passender Indikator erhoben. *Bianca Fischer* und *Gernot Brand* aber scheinen – zumindest bis zum Zeitpunkt der Erhebung – ebenfalls keinen entscheidenden Eindruck bei den Bürgern für die Stimmabgabe hinterlassen zu haben, was die obige Hypothese bestätigt.

Gleiches trifft auf Hypothese 3a zu: Referendumsspezifische Einstellungen wirken sich tatsächlich vergleichsweise stark auf den Abstimmungentscheid aus. Hierbei stechen zwei Beobachtungen hervor: Erstens scheint die Wahrnehmung, dass das FMZ eine Bereicherung für Lichtenfels darstelle, den weiteren issue-spezifischen Variablen kausal vorgelagert zu sein, was zumindest den direkten Effekt der weiteren Merkmale im multivariaten Modell verringert haben könnte. Zweitens kann – in Bezug auf die weiteren Überlegungen zur Hypothese 3b – konstatiert werden, dass der Versuch des *Framings* (d.h. der Vorwurf von *Michael Regus*, wonach die Bürgerinitiative die Interessen der Lichtenfelser Einzelhändler sehr einseitig vertreten habe) das Abstimmungsverhalten indirekt beeinflusst zu haben scheint: Im bivariaten Modell nämlich erweist sich der Parameter als statistisch signifikant. Hypothese 3b aufgrund der multivariaten Ergebnisse zu verwerfen, wäre somit zu kurz gegriffen.

E. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Arbeit ging der Frage nach, welche Determinanten das Abstimmungsverhalten beim Lichtenfelser Bürgerentscheid zum Bau eines Fachmarktzentrums erklären.

Als theoretischer Analyserahmen wurde das Michigan-Modell verwendet, nach dessen Annahmen das Abstimmungsverhalten durch politischer Einstellungen und Wahrnehmungen erklärt werden kann. Da es sich bei Bürgerentscheiden um sachfragspezifische Abstimmungen und nicht um Wahlen im klassischen Sinne handelt, wurde der ursprüngliche Erklärungsansatz modifiziert, wobei ein besonderes Augenmerk auf die issue-orientierten Einstellungen gelegt wurde.

Die deutlich stärksten Effekte wiesen hierbei – wie erwartet – die referendumsspezifischen Merkmale auf, wobei die Wahrnehmung, dass das FMZ eine Bereicherung für Lichtenfels darstelle, noch einmal deutlich hervorstach. Verknüpft mit der Erkenntnis, dass einige Teilnehmer des Bürgerbegehrens ihre Meinung zum Bau des FMZ wieder geändert hatten, weist dieses Ergebnis darauf hin, dass die Kampagne bei einigen Befragten die Haltung erweckte, dass das Zentrum also doch ein Gewinn für Lichtenfels und seine Umgebung sein könnte. Erwähnenswerte Effekte zeigten auch die Teilnahme am Bürgerbegehren sowie das referendumsspezifische Wissen. Prospektive Wahlentscheidungen blieben hingegen, mit Ausnahme der CSU-Wahl, ohne erwähnenswerten Einfluss, genau wie sämtliche Kandidatenorientierungen. Unter den soziodemografischen Merkmalen wies lediglich das Alter signifikante Effekte auf, die sich jedoch im multivariaten Modell nicht bestätigten.

Somit kann die Forschungsfrage dahingehend beantwortet werden, dass referendumsspezifische Einstellungen den Bürgerentscheid in weitem Maße deter-

minierten, wobei jedoch daran erinnert sei, dass vor allem die Teilnahme am Bürgerbegehren zur Erklärung des Abstimmungsverhaltens geeignet scheint. Auf Grundlage dieser Erkenntnis lassen sich in weiteren Forschungsarbeiten Überlegungen dazu treffen, ob Bürgerentscheide wegen ihrer institutionellen Besonderheiten deutlich besser vorhergesagt werden könnten: Mit dem Bürgerbegehren liegt schließlich eine *a priori*-Information vor, die es für die Prognose von Bürgerentscheiden zu nutzen gilt. Hierfür eignen sich bayesianische Verfahren:

Vor allem die referendumsspezifischen Variablen etwa könnten neben dem Abstimmungsverhalten auch die Teilnahme am Bürgerbegehren erklären. Hierzu bedürfte es einer Erhebung zum Zeitpunkt des abgeschlossenen Bürgerbegehrens, aus dem zum einen hervorgeinge, wie groß der Anteil in der Bevölkerung ist, der am Begehren teilnahm. Zum anderen würden Informationen darüber benötigt, weshalb sich die Befragten am Begehren beteiligten oder nicht.³⁴ Als Determinanten hierfür könnten gerade die referendumsspezifischen Variablen dienen. Die Informationen darüber, weshalb Bürger am Begehren teilnahmen, könnten damit als zusätzliche Informationsquelle der Erklärung dienen. Diesen Überlegungen gilt es in weiteren Forschungsarbeiten nachzugehen.

Mittels dieser zusätzlichen Information könnte das Problem, an dem *Gernot Brand* scheiterte – nämlich ein vollkommen anderes Bild von der Stimmungslage der Bürgerinnen und Bürger zu haben –, zukünftig eingedämmt werden.

34 An dieser Stelle sei erwähnt, dass es somit nicht ausreichend ist, Informationen nur über diejenigen Bürger zu besitzen, die am Bürgerbegehren teilnahmen. Hierdurch wäre die Erklärung der Teilnahme nicht möglich, da die abhängige Variable einer Einpunktverteilung folgen würde. Schließlich hätten in einem solchen Survey *alle* Befragte am Begehren teilgenommen. Aus diesem Grund ist eine Erhebung, deren Grundgesamtheit die *Geamtbevölkerung* einer Gemeinde ist (und damit auch die Nicht-Teilnehmer abbildet), unabdingbar.

Anhang

Tabelle 5: Anteil des Datenausfalls in den verwendeten Merkmalen (aufsteigend)

Merkmale	Anteil der fehlenden Werte (in %)
Casino in Planung	0
Media Markt in Planung	0
Verkaufsfläche durch FMZ verdoppelt	0
Geschlecht (Mann)	0
Angebot nicht ausreichend	0,09
Unterschrift bei Begehren	1,36
Keine Arbeitsplatzgefährdung	1,82
Wichtigkeit Bürgerentscheid	2,72
FMZ ist Bereicherung	2,72
Bürgerentscheid Teilnahmewahrscheinlichkeit	3,18
Alter	3,64
Bildung	4,09
Wohnort in Lichtenfels	4,09
Bianca Fischer-Skalometer	5,00
Einseitige Vertretung durch BI	12,73
Standortbewertung	13,18
CSU-Bewertung	14,09
Kandidatenorientierung	19,54
SPD-Bewertung	21,81
Stadtverwaltung verfolgt Konzept	23,18
Abstimmungsentscheidung	25,45
Prospektive Wahlentscheidung	26,81
Grüne-Bewertung	28,18
Investorenengelder benötigt	28,64
Retrospektive Wahlentscheidung	29,09
Junge Bürger-Bewertung	31,81
Freie Wähler-Bewertung	26,36
Leuchtsental Jura-Bewertung	66,36

Kumuliert (ohne Leuchsental Jura-Bewertung)	82,73
---	-------

Quelle: Datensatz zur Befragung in Lichtenfels.

Tabelle 6: Bivariate Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, für den Stopp des FMZ zu votieren

Merkmal	\hat{B}	$\sqrt{T(\hat{B})}$	95%-KI für \hat{B}	Exp() \hat{B}	R ²
Unterschrift bei Begehren	1,56***	0,33	0,91 – 2,21	4,76	0,16
Wissen	-0,50***	0,19	-0,87 – -0,14	0,60	0,06
Wichtigkeit	0,32	0,32	-0,31 – 0,95	1,38	0,01
FMZ ist Bereicherung	-2,80***	0,46	-3,71 – -1,89	0,06	0,43
Angebot nicht ausreichend	-1,71***	0,32	-2,34 – -1,08	0,18	0,21
Kein Standort besser geeignet	-1,04***	0,38	-1,79 – -0,30	0,35	0,07
Keine Arbeitsplatzgefährdung	-1,42***	0,34	-2,08 – -0,76	0,24	0,14
Investorengelder benötigt	-0,85**	0,37	-1,59 – -0,12	0,43	0,05
Einseitige Vertretung durch BI	-0,71**	0,35	-1,41 – -0,00	0,49	0,04
CSU-Wahl prospektiv	-0,71*	0,38	-1,47 – 0,04	0,49	0,04
SPD-Wahl prospektiv	0,09	0,41	-0,74 – 0,91	1,09	0,00
Grüne-Wahl prospektiv	0,95	0,83	-0,70 – 2,59	2,58	0,02
Freie Wähler-Wahl prospektiv	0,80	0,57	-0,31 – 1,91	2,22	0,02
Bianca Fischer-Skalometer	-0,43	0,37	-1,17 – 0,31	0,65	0,02
CSU-Kandidat	-0,26	0,34	-0,93 – 0,41	0,77	0,01
SPD-Kandidat	0,54	0,36	-0,17 – 1,25	1,72	0,02
Grüne-Kandidat	0,38	0,67	-0,94 – 1,70 -979,86 – 967,55	1,47	0,01
Freie Wähler-Kandidat	-6,45	496,80		0,00	0,05
Geschlecht (Mann)	-0,28	0,32	-0,91 – 0,34	0,75	0,01
Hohe Bildung	0,40	0,38	-0,35 – 1,15	1,49	0,01
Niedriges Alter	0,13	0,56	-0,99 – 1,24	1,14	0,00
Mittleres Alter	-0,66*	0,37	-1,40 – 0,08	0,52	0,03
Hohes Alter	0,81*	0,47	-0,13 – 1,75	2,25	0,04

Signifikanzniveaus: *: $p<0,10$, **: $p<0,05$, ***: $p<0,01$. Angegeben sind Regressionskoeffizienten $\hat{\beta}$. Standardfehler in Klammern. Quelle: Datensatz zur Befragung in Lichtenfels.

Operationalisierung:

- *Unterschrift bei Begehren:* Misst im Imputations- und Analysemodell dichotom, ob die Befragten beim bereits durchgeführten Bürgerbegehren eine Unterschrift geleistet hatten (1=Ja, 0=Nein).
- *Subjektive Wichtigkeit des Bürgerentscheids:* Im Imputationsmodell mittels fünfstufiger aufsteigender Skala. Im Analysemodell sind Ausprägungen „wichtig“ und „sehr wichtig“ zur 1 zusammengefasst, die restlichen drei Ausprägungen zur 0.
- Drei Wissensfragen, auf die die Befragten mit „Ja“ oder „Nein“ bzw. „weiß nicht“ antworten konnten: 1. ob im FMZ ein *Spielcasino* und 2. ein *Media-markt* geplant seien. 3. ob sich die *Verkaufsfläche* in Lichtenfels durch das FMZ verdoppelt. Die korrekte Antwort lautet jeweils „Ja“. Bei richtiger Antwort wird im Imputationsmodell die Ausprägung 1 zugeordnet, bei falscher oder keiner Antwort eine 0. Im Analysemodell wird ein Index *Wissen* gebildet, welcher angibt, wie viele der drei Fragen von den Teilnehmern korrekt beantwortet wurden.
- Sieben sachfragenorientierte Merkmale, gemessen via fünfstufiger Likert-Skala. Ein erhöhter Skalenzug bedeutet immer eine positivere Einstellung zum FMZ (bzw. eine minder negative). Aussagen: 1. „Das FMZ wird Arbeitsplätze in der Innenstadt gefährden“, 2. „Es gibt in Lichtenfels Standorte, die sich besser für das FMZ eignen als die Mainau“, 3. „Das FMZ ist eine Bereicherung für Lichtenfels“, 4. „Lichtenfels braucht kein Geld von auswärtigen Investoren“, 5. „Die Stadtverwaltung und die Bürgermeisterin haben klare Vorstellungen darüber, wie es mit dem Einzelhandel in Lichtenfels weitergehen soll“, 6. „Die Bürgerinitiative ‚Rettet das Herz der Lichtenfelser Innenstadt‘ vertritt einseitig die Interessen der Einzelhändler in Lichtenfels“, sowie 7. „Ich bin zufrieden mit dem bestehenden Angebot des Einzelhandels in Lichtenfels“. Im Analysemodell werden jeweils die beiden Kategorien, welche eine eher oder voll positive Haltung zum FMZ widerspiegeln, zur 1 zusammengefasst. Befragten, die eine der restlichen Ausprägungen besetzen, wird eine 0 zugeordnet.³⁵

35 Auf die Erzeugung eines Index wurde verzichtet, da die gemessenen Indikatoren keine gemeinsame Dimension abbilden. Zur Messung der Reliabilität wurde *Cronbachs α* für verschiedene Merkmalskombinationen berechnet. Dieses fiel jedoch in jedem Fall zu gering für eine Indexbildung aus (zumeist geringer als 0,5).

- *Parteineigung*: siehe Fußnote 29 auf Seite 74.
- *Kandidatenorientierung*: Im Imputationsmodell nominalskaliert. Für das Analysemodell werden, je nach Kandidat, Dummyvariablen gebildet, wobei eine 1 die Wahl des jeweiligen Kandidaten, eine 0 hingegen die Entscheidung für einen anderen oder keinen der Kandidaten abbildet.
- *Bianca Fischer*: Fünfstufige Sympathiebewertung für Imputationsmodell. Im Analysemodell werden die beiden höchsten Merkmalswerte zur 1, die restlichen drei Kategorien zur 0 zusammengefasst werden.
- Soziodemografische Merkmale: *Geschlecht* (Mann=1, Frau=0), *Alter* (für das Analysemodell eingeteilt in drei Klassen <35 , $>=35$ & $<=65$ sowie $>=66$), höchster *Schulabschluss* (für das Analysemodell eingeteilt in Abitur oder Hochschulabschluss=1, restliche Abschlüsse=0) sowie der *Wohnort* in Lichtenfels, in dem der Befragte lebt. Bei letzterem werden für das Imputationsmodell alle Befragten aus dem Stadtzentrum zur 1, diejenigen aus nördlichen Stadtteilen – und somit relativ nahe am Mainaugebiet Wohnende – zur 2, sowie Personen aus dem Süden Lichtenfels' zur 3 zusammengefasst.

