

Bürgerschaft, Politik und Verwaltung: Drei Perspektiven auf Bürgerentscheide und ihre Wirkungen

Angelika Vetter und Zora Hoyer

1. Problem- und Fragestellung

„Wutbürger“, die ihrem Unmut über aktuelle politische Projekte – zum Beispiel große Bauvorhaben wie den Stuttgarter Hauptbahnhof oder den Berliner Flughafen, aber auch die Flüchtlingspolitik – öffentlich und lautstark Ausdruck verleihen, sind ein allgegenwärtiges Bild in den Medien. Gleichzeitig wird ihr Protestverhalten häufig als Symptom zunehmender Legitimations- und Akzeptanzprobleme in modernen Demokratien gesehen. Dabei wird argumentiert, dass es nicht nur um die (Nicht-)Akzeptanz einzelner politischer Entscheidungen, sondern in vielen Fällen um die Anerkennung des repräsentativ-demokratischen Ordnungsmodells als solches gehe.¹ Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung zu sehen, die auch in Deutschland intensiv geführt wird.² Bürger- und Volksentscheide erscheinen dabei häufig als Möglichkeit, um auf das vermeintliche Legitimations- und Akzeptanzproblem zu reagieren.

Direktdemokratische Beteiligungsverfahren erlauben die unmittelbare Abstimmung über Sachfragen. In Deutschland sind Volksentscheidungen – mit Ausnahme der Abstimmung über die Neuziehung von Ländergrenzen (Artikel 29 GG) und gegebenenfalls die Annahme einer neuen Verfassung (Artikel 146 GG) – nur auf subnationaler Ebene möglich. In den Bundesländern wird eine direktdemokratische Abstimmung als Volksentscheid bezeichnet, auf kommunaler Ebene als Bürgerentscheid. Letztere können sowohl vom Gemeinderat (Ratsbegehren) als auch aus der Bürgerschaft heraus (Bürgerbegehren) initiiert werden.³ Bis zum Beginn der 1990er Jahre gab es sie lediglich in Baden-Württemberg. Seither wurden sukzessive die Gemeindeordnungen aller Bundesländer geändert, so dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene mittlerweile deutschlandweit möglich sind.⁴ Dieser Trend hält bis heute an in Form ergän-

1 Vgl. *Kenneth Newton*, Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations, in: *Brigitte Geißel / Kenneth Newton* (Hrsg.), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?*, London / New York 2012, S. 4; vgl. zum Einfluss von Repräsentationsdefiziten auf den Wunsch nach mehr direkter Demokratie in Deutschland auch *Oscar W. Gabriel*, Repräsentationschwächen und die zweite Transformation der Demokratie: Wer will in Deutschland direkte Demokratie?, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 2, S. 592 – 612.

2 Vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Partizipation im Wandel*, Gütersloh 2014; *Angelika Vetter*, Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen, in: *dies.* (Hrsg.), *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, Wiesbaden 2008, S. 9 – 28, S. 9.

3 Vgl. *Eike-Christian Hornig / Uwe Kranenpohl*, Einleitung: Perspektiven der Forschung, in: *Ursula Münch / Eike-Christian Hornig / Uwe Kranenpohl* (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, Baden-Baden 2014, S. 9 – 22.

4 Vgl. unter anderem *Theo Schiller*, Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene, in: *Markus Freitag / Uwe Wagschal* (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Berlin 2007, S. 115 – 150; *Andreas Kost*, *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2013; *ders. / Hans-Georg Wehling*, *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik*

zender Reformen in Richtung einer zunehmend „bürgerfreundlicheren“ Verfahrensgestaltung.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist vor allem in Folge der institutionellen Reformen die Anwendungshäufigkeit von Bürgerentscheiden gestiegen. Dennoch bilanziert der Bürgerbegehrensbericht von 2012, dass „in mehr als der Hälfte der Gemeinden in der Bundesrepublik noch nie ein Bürgerbegehren stattfand und dort noch keine praktischen Erfahrungen gesammelt werden konnten“.⁵ So sind es im Durchschnitt pro Jahr nur etwa 320 Bürgerbegehren, die initiiert werden, bei insgesamt etwas mehr als 11.000 Kommunen. Direktdemokratische Entscheidungen auf Landesebene sind noch seltener, so dass bislang nicht von einer breiten Erfahrung mit diesen Instrumenten ausgegangen werden kann. Demgegenüber zeigen Ergebnisse der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2014, dass in Deutschland mittlerweile mehr als zwei Drittel (69 Prozent) der Bürger über wichtige Fragen direkt entscheiden wollen. 82 Prozent halten laut der Studie die Beteiligung an Bürgerentscheiden sogar für gut bis sehr gut.⁶ Dies lässt vermuten, dass direktdemokratische Abstimmungen in Deutschland weiter zunehmen werden – zumindest auf kommunaler Ebene und in den Ländern.

Unklar ist bis heute jedoch, welche Folgen diese Verfahren haben und wie sie sich mit dem dominanten repräsentativen Demokratiemodell vereinbaren lassen. Empirische Wirkungsstudien in diesem Bereich sind auf Grund der schlechten Datenlage in Deutschland und wegen methodischer Schwierigkeiten rar.⁷ Untersuchungen zur Wahrnehmung von Wirkungen in unterschiedlichen Akteursgruppen fehlen nahezu völlig. Dabei erscheint es plausibel, dass ein konstruktives Zusammenspiel direktdemokratischer und repräsentativer Beteiligungsprozesse nur möglich ist, wenn nicht nur die Bürgerschaft, sondern auch Politik und Verwaltung direktdemokratischen Verfahren positiv gegenüberstehen. Davon ist

Deutschland – eine Einführung, in: *dies.* (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden 2010, S. 7 – 18; *Angelika Vetter*, *Citizens versus Parties. Explaining Institutional Change in German Local Government 1989-2008*, in: *Local Government Studies*, 35. Jg. (2009), H. 1, S. 125 – 142.

- 5 Vgl. Mehr Demokratie e. V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg, *Bürgerbegehrensbericht*, Berlin / Marburg / Wuppertal 2012, S. 49 und S. 17, http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-09-04_BB-Bericht2012.pdf (Abruf am 27. Januar 2015); ähnlich *Theo Schiller*, a.a.O. (Fn. 4), S. 136.
- 6 Vgl. *Oscar W. Gabriel / Norbert Kersting*, *Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung*, in: Bertelsmann-Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, Gütersloh 2014, S. 43 – 181, S. 98.
- 7 Die Forschung widmet sich dieser Frage erst seit Kurzem. Zu den jüngsten Veröffentlichungen gehören zum Beispiel *Oscar W. Gabriel / Norbert Kersting*, a.a.O. (Fn. 6); *Shaun Bowler / Amihai Glazer* (Hrsg.), *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions*, New York / Houndsmill 2008; *Theo Schiller*, *Effekte und Entwicklungen von direkter Demokratie*, in: Bertelsmann-Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 6), S. 185 – 232; *Rolf Frankenberger / Oscar W. Gabriel / Brigitte Geißel / Jonathan R. Rinne*, *Partizipative Verfahren und ihre Wirkungen auf politische Systeme*, in: Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 6), S. 297 – 326; *Jan Drewitz*, *Verändern Bürgerentscheide die Politik? Strukturelle und partizipatorische Auswirkungen direktdemokratischer Praxis*, in: *ZParl*, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 429 – 445.

jedoch nicht unbedingt auszugehen: Vor allem auf Grund ihres konfrontativen Charakters ist vielmehr anzunehmen, dass Bürgerentscheide innerhalb der Verwaltung und unter Gemeinderatsmitgliedern mehrheitlich kritisch gesehen werden, während ihnen zumindest Teile der Bürgerschaft positiv gegenüber stehen, da den Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, verbindliche Entscheidungen in ihrem Sinn selbst zu treffen oder Ratsentscheidungen zu korrigieren.⁸ Dies dürfte unter anderem eine Erklärung dafür sein, dass die Bertelsmann-Stiftung in ihrer Studie bilanziert, die Politik „hinke“ in ihrer Bewertung direktdemokratischer Verfahren der Bürgerschaft hinterher. Sollte es zutreffen, dass Bürgerentscheide von Seiten der Politik und der Verwaltung eher kritisch gesehen, von der Bürgerschaft jedoch zunehmend gewünscht werden, könnten sich hieraus Probleme ergeben für künftige direkte Beteiligungsverfahren im Kontext der repräsentativen Demokratie. An diese Überlegungen wird mit den folgenden Fragen angeknüpft:

- Wie unterscheiden sich Bürgerschaft, Politik und Verwaltung in der Beurteilung der Wirkungen von Bürgerentscheiden?
- Welche Rolle spielen unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Bewertung der Folgen von Bürgerentscheiden?
- Welche Konsequenzen lassen sich aus den Ergebnissen für das zukünftige Zusammenspiel repräsentativer und direktdemokratischer Beteiligungsverfahren ableiten?

Der vorliegende Beitrag beruht auf qualitativen Daten zu acht direktdemokratischen Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg.⁹ Zwischen Januar und April 2014 wurden 72 Vertreter aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung mit Leitfadeninterviews zu den von ihnen wahrgenommenen kurz- und längerfristigen Wirkungen der Entscheide befragt.

2. Forschungsstand: Wirkungsannahmen und bisherige empirische Befunde zur Wirkung von Bürgerentscheiden

Aus demokratie- oder steuerungstheoretischer Perspektive werden in der Literatur zahlreiche Wirkungen mit direktdemokratischer Beteiligung in Verbindung gebracht, die im Folgenden anhand von zwei Dimensionen strukturiert werden: Über die „Objektdimension“ wird unterschieden, auf wen oder was sich die jeweilige Wirkung bezieht – die Einstellungen oder das Verhalten von Bürgern oder politischen Akteuren (politics und policy). Die „Generalisierungsdimension“ bildet ab, dass Wirkungen sich in ihrer Tiefe über die Zeit und über Beteiligte beziehungsweise Nicht-Beteiligte hinweg unterscheiden. Zum einen können sich Veränderungen direkt in Folge eines konkreten Verfahrens ergeben (kurzfristi-

8 Vgl. Oscar W. Gabriel / Norbert Kersting, a.a.O. (Fn. 6), S. 113.

9 Die Daten wurden im Rahmen des Forschungsprojektes „Wirkungen lokaler Bürgerbeteiligung“ erhoben, das als Teil des Demokratie-Monitorings 2013/14 der Baden-Württemberg-Stiftung durchgeführt und von dieser finanziert wurde. Verantwortlich für das Forschungsprojekt waren Prof. Dr. Angelika Vetter von der Universität Stuttgart und Prof. Dr. Ulrich Eith von der Universität Freiburg. Das übergeordnete Forschungsprogramm „Demokratie-Monitoring“ ist wiederum Teil des Gesamtprogramms „Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft“ der Baden-Württemberg Stiftung, welches von den Universitäten Mannheim, Tübingen, Stuttgart und Freiburg im Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung 2014 durchgeführt wurde. Zu weiteren Ergebnissen des Projektes vgl. Angelika Vetter / Saskia Geyer / Ulrich Eith, Wirkungen von Bürgerbeteiligung, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zur Demokratie und Partizipation, Wiesbaden 2015.

ge Wirkungen). Sie können sich aber auch von einzelnen Verfahren lösen und den Verlauf von Prozessen beziehungsweise das Verhalten von Akteuren – auch wenn diese nicht direkt beteiligt waren – auf Dauer verändern (längerfristige Wirkungen). Anhand beider Dimensionen ergeben sich vier Wirkungsbereiche von Bürgerbeteiligung (vgl. Abbildung 1):

- (1) Kurzfristige Wirkungen auf das jeweilige Ergebnis sind verbunden mit einem konkreten Beteiligungsverfahren. Sie beziehen sich auf die Beurteilung der Prozesse und der Ergebnisse, ihrer Effizienz, Effektivität und ihrer Akzeptanz in verschiedenen Akteursgruppen.
- (2) Längerfristige Wirkungen auf politische Prozesse und das Verhalten der politisch-administrativen Akteure sind nicht an einzelne Verfahren gebunden. Sie beziehen sich auf längerfristige Veränderungen in den Leistungen von Politik und Verwaltung, unter anderem in Form von Veränderungen im Verhalten der Eliten (zum Beispiel höhere Sensibilität und Aufgeschlossenheit gegenüber Interessen der Bürger).
- (3) Bei kurzfristigen Wirkungen auf die Bürgerschaft geht es um Veränderungen der politischen Kompetenzen, Einstellungen und Werte der Beteiligten. Es wird angenommen, dass Bürger durch den Beteiligungsprozess Interesse an Politik entwickeln, demokratische Fähigkeiten schulen, Verständnis entwickeln und Problemlösungskompetenz gewinnen.

Abbildung 1: Die theoretischen Erwartungen an direktdemokratische Verfahren (Bürgerentscheide)

Generalisierungsdimension			
Objektdimension	kurzfristige Wirkungen (auf einen konkreten Prozess bezogen; begrenzt auf die Beteiligten)		längerfristige Wirkungen (unabhängig von einem konkreten Prozess; bezieht sich auch auf Unbeteiligte)
	Politik	<i>Veränderungen der Politikergebnisse (Policy)</i> <ul style="list-style-type: none"> Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Planung, Entscheidung und Umsetzung von Projekten unter anderem durch Wissen über Interessen, Bedürfnisse, Problemlagen und eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung 	<i>Veränderungen der politischen Prozesse (Politics)</i> <ul style="list-style-type: none"> stärkere Offenheit und Sensibilität der politisch-administrativen Eliten (Responsivität) gegenüber den Interessen in der Bürgerschaft Intensivierung der Kommunikation innerhalb der Verwaltung und der Politik über Fachressorts und Fraktionen hinaus
		<i>Veränderungen der politischen Kompetenzen, Einstellungen und Werte</i> <ul style="list-style-type: none"> Stärkung des politischen Bewusstseins (Interesse, Internal Efficacy), des Responsivitätsgefühls und demokratischer Wertorientierungen (Offenheit, Toleranz) einzelner Bürger 	<i>Veränderungen der politischen Kultur und des Sozialkapitals</i> <ul style="list-style-type: none"> Stärkung der lokalen politischen Kultur (Identität, Vertrauen in Behörden und politische Institutionen, Zufriedenheit mit Prozessen und Akteuren) Intensivierung von bürgerschaftlichen Netzwerken, Schaffung von gegenseitigem Vertrauen und Reziprozität (Sozialkapital)
	Bürger		
Quelle: Eigene Zusammenstellung.			

- (4) Längerfristige Wirkungen auf Seiten der Bürger sind wiederum losgelöst von einzelnen Beteiligungsprozessen und beziehen sich auf die Bürgerschaft insgesamt, ihre Einstellungen und Verhaltensweisen. Sie verwirklichen sich gegebenenfalls in Form einer veränderten „Politischen Kultur“ sowie eines verstärkten „Sozialkapitals“ durch die Entstehung bürgerschaftlicher Netzwerke und einer Kultur des Vertrauens auf Grund verstärkter Dialoge und eines höheren gegenseitigen Verständnisses.

Die Forschung zu direktdemokratischen Teilnahmeverfahren – und deren Wirkungen – hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen.¹⁰ Ein Großteil der Untersuchungen bezieht sich jedoch auf Verfahren anderer Länder (zum Beispiel die Schweiz). Doch die historischen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen sind dort anders als in Deutschland. Die Ergebnisse sind damit nicht ohne weiteres auf den deutschen Raum übertragbar und beschränken sich häufig nur auf einzelne Wirkungsaspekte.¹¹ Die Schweizer Studien profitieren zwar in der Regel von der guten Datengrundlage dort. Dennoch mangelt es auch ihnen nicht selten an einer validen Operationalisierung und Messung des Grades an direkter Demokratie, wenn beispielsweise nur zwischen Kommunen mit und Kommunen ohne die Institution einer halbjährlich oder jährlich stattfindenden Gemeindeversammlung unterschieden wird. Die quantitativen Untersuchungen vernachlässigen zudem oft die Frage nach den Mechanismen, die für längerfristige Wirkungen direktdemokratischer Strukturen beispielsweise auf das Sozialkapital einer Gesellschaft, die politische Unterstützung, das Effektivitätsgefühl oder die Demokratiezufriedenheit der Bürger verantwortlich sind. Drittens zeigen die Studien unter Kontrolle weiterer Einflussfaktoren häufig nur schwache Effekte.¹²

Die seltene Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Deutschland lässt empirisch fundierte systematische Analysen ihrer Folgen kaum zu. Zwar ermöglicht die Datenbank der „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal“, der „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg“ und des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ Aussagen zur Nutzung dieser Verfahren sowie zu wesentlichen Rahmenbedingungen, die die Beteiligungsquoten und die Ergebnis-

10 Vgl. *Florian Grotz*, Direkte Demokratie in Europa. Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung, in: PVS, 50. Jg. (2009), H. 2, S. 286 – 305, S. 296; vgl. auch die Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie (StSD), herausgegeben vom Deutschen Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD; <http://www.disud.de/Veroeffentlichungen/Studien-zur-Sachunmittelbaren-Demokratie>).

11 Vgl. unter anderem *Uwe Wagschal* / *Herbert Obinger*, Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, in: PVS, 41. Jg. (2000), H. 3, S. 466 – 497; *Matthias Benz* / *Alois Stutzer*, Auswirkung direkter Demokratie auf die Informiertheit der Bürger: Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the EU and Switzerland, in: *Public Choice*, 119. Jg. (2004), H. 1/2, S. 31 – 59.

12 Vgl. *Marc Bühlmann*, Direkte Demokratie und politische Unterstützung, in: *Markus Freitag* / *Uwe Wagschal* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 217 – 250; vgl. *Laurent Bernhard* / *Marc Bühlmann*, Beeinflusst die direkte Demokratie das Wirksamkeitsgefühl von BürgerInnen?, in: *Ursula Münch* / *Eike-Christian Hornig* / *Uwe Kranenpohl* (Hrsg.), Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2014, S. 83 – 97; vgl. *Markus Freitag*, Bowling the State Back in: Political Institutions and the Creation of Social Capital, in: *European Journal of Political Research*, 45. Jg. (2006), H. 1, S. 123 – 155; vgl. *Markus Freitag* / *Aline Schniewind*, Direkt-demokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsengagement, in: *Markus Freitag* / *Uwe Wagschal* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 251 – 276.

se (Erfolg/Nicht-Erfolg) beeinflussen.¹³ Die Daten lassen aber keine Aussagen über die Wirkungen zu. Quantitative Untersuchungen aus Deutschland auf der Basis von Umfragedaten können zwar das Zusammenspiel von Einstellungen zur direkten Demokratie mit anderen politischen Einstellungen und Verhaltensweisen beleuchten. Sie alle kämpfen aber mit einem Kausalitätsproblem hinsichtlich der Ursache-Wirkungs-Beziehungen.¹⁴ Am überzeugendsten in diesem Bereich ist bislang die Studie von *Jan Drewitz*, der zwölf Bürgerbegehren und -entscheide in zwei bayrischen Kommunen untersuchte und über die Zeit kaum längerfristige Wirkungen auf das politische Engagement der Bürger feststellen konnte, sondern lediglich Veränderungen in der personellen Besetzung und der Parteizugehörigkeit der Bürgermeister.¹⁵

Studien zur Sichtweise unterschiedlicher Akteursgruppen auf Bürgerentscheide sind noch seltener. Eine der wenigen Arbeiten hierzu von *Gabriel* und *Kersting* geht von der Annahme aus, dass

„(w)egen ihrer unterschiedlichen Implikationen für die kommunalen Machtstrukturen ... die Führungsgruppen und die Bevölkerung die verschiedenen demokratischen Entscheidungsverfahren unterschiedlich bewerten (dürften; die Verf.). Als potenzielle Nutznießer der direkten Demokratie dürfte die Bevölkerung diese positiver bewerten, als die Mitglieder der kommunalen Führungsgruppen dies tun“¹⁶.

Ihre Ergebnisse bestätigten die Annahme, sagen aber nichts aus über die Ursachen, die hinter diesen Bewertungen stehen. Letztlich gibt es noch immer keine aussagekräftigen Befunde darüber, ob sich Politik und Verwaltung in Deutschland von direktdemokratischen Verfahren eher „bedroht“ fühlen, während Bürger sich diese Verfahren wünschen und ob dementsprechend von einer Inkompatibilität direkter und repräsentativer Beteiligungsprozesse auszugehen ist.

3. Forschungsdesign und Fallauswahl

Anhand von acht Bürgerentscheiden zu unterschiedlichen Themen in Baden-Württemberg, die zwischen 2001 und 2013 in Kommunen mit 20.000 bis 120.000 Einwohnern stattgefunden haben (vgl. Tabelle 1), werden im Folgenden die Wirkungen dieser Verfahren untersucht. Unter Wirkungen beziehungsweise Folgen verstehen wir die von verschiedenen Akteuren aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung nachträglich wahrgenommenen Wirkungen, die diese in retrospektiven Leitfadeninterviews geäußert haben und die von uns einer der vier oben genannten Wirkungsdimensionen zugeordnet wurden.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Bürgerentscheide waren in diesem Zeitraum in Baden-Württemberg in allen Kommunen dieselben. Die Unterschriftenquoten betrugen zwischen fünf und zehn Prozent, die Zustimmungsquoten 25 Prozent. Die politische Landschaft war überwiegend konservativ geprägt.¹⁷ Ausnahmen bildeten Schramberg/Tennen-

13 Vgl. *Andreas Kost*, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene, in: *Andreas Kost / Hans-Georg Wehling*, a.a.O. (Fn. 4), S. 389 – 402; *Theo Schiller*, a.a.O. (Fn. 4).

14 Vgl. *Oscar W. Gabriel / Norbert Kersting*, a.a.O. (Fn. 6), S. 120 ff.

15 Vgl. *Jan Drewitz*, a.a.O. (Fn. 7).

16 *Oscar W. Gabriel / Norbert Kersting*, a.a.O. (Fn. 6), S. 108.

17 Allerdings erreichte die CDU nirgends mehr als 50 Prozent der Sitze, vor allem wegen der Stärke der Freien Wählervereinigungen in baden-württembergischen Kommunen.

Tabelle 1: Übersicht über die Fälle, die Zahl der Interviews und die Zahl der Wirkungsaussagen

Fall	Anzahl interviewte Gesprächspartner					Anzahl Wirkungsaussagen
	Bürger-schaft	Politik	Verwal-tung	Sonstige	Gesamt	Gesamt
Herrenberg 2013: Abschaffung unechte Teilortswahl	1	4	3	0	8	27
Tennenbronn 2006: Eingemeindung nach Schramberg	1	4	3	0	8	62
Metzingen 2008: Braike-Wangen	2	2	5	3	12	51
Konstanz 2010: Konzerthaus	5	2	4	1	12	84
Kirchheim 2001: Nordwest-Tangente	2	2	1	0	5	49
Waldkirch 2009: Schwimmbad	1	3	3	1	8	46
Pforzheim 2013: Stadtbusverkehr	2	3	4	0	9	21
Isny 2012: Stadttor	4	3	3	0	10	50
Gesamt	18	23	26	5	72	390
Quelle: Eigene Zusammenstellung.						

bronn mit zwei nicht parteigebundenen Listen sowie Konstanz, wo die Freie Grüne Liste die meisten Sitze im Gemeinderat innehatte.

Drei der acht Bürgerentscheide (Kirchheim, Pforzheim und Waldkirch) wurden von Seiten der Bürgerschaft über ein Bürgerbegehren initiiert (Korrekturbegehren). Alle drei scheiterten am erforderlichen Zustimmungsquorum durch zu niedrige Beteiligungsquoten: In Pforzheim war die Zustimmung der Wähler zur Re-Kommunalisierung des Busverkehrs zwar stark (86 Prozent), die Beteiligungsquote mit 22 Prozent jedoch äußerst gering. In Kirchheim und Waldkirch nutzten zwar jeweils etwas mehr als 40 Prozent der Wahlberechtigten ihr Stimmrecht, doch die Bevölkerung war sich in der Sache uneins (39:61 Prozent in Kirchheim; 59:41 Prozent in Waldkirch; zu weiteren Details über die Fälle vgl. Anhang).

Bei den anderen fünf Entscheiden handelte es sich um Ratsreferenden, initiiert von den Gemeinderäten. In zwei dieser Fälle (Herrenberg und Schramberg/Tennenbronn) gab es im Vorfeld dazu keinen nennenswerten Druck aus der Bevölkerung. Es ging um rechtlich-administrative Fragen: die Abschaffung der unechten Teilortswahl in Herrenberg und die Eingemeindung von Tennenbronn nach Schramberg. Beide Ratsbegehren wurden positiv beschlossen, und das bei hoher Wahlbeteiligung (Tennenbronn 86,3 Prozent; Herrenberg 71,2 Prozent), unter anderem weil die Frage zur Abschaffung der Teilortswahl mit einer Bundestagswahl gekoppelt war.

Bei den anderen drei Ratsbegehren (Isny, Konstanz und Metzingen) war im Vorfeld ein deutlicher Widerstand in der Bevölkerung erkennbar, denn es handelte sich um Bauprojekte mit einschneidenden Wirkungen auf das Stadtbild. Die drei Begehren wurden in den

folgenden Entscheiden von der Wählerschaft abgelehnt. Die Wahlbeteiligung lag zwischen 44 und 63 Prozent (Konstanz: 52 Prozent; Isny: 63 Prozent; Metzingen 43,5 Prozent).

Zwischen Januar und April 2014 wurden zu den acht Bürgerentscheiden ein- bis zweistündige Leitfadeninterviews geführt mit 26 Mitarbeitern aus den kommunalen Verwaltungen, 23 gewählten Politikern in den Gemeinderäten und 18 während der Entscheide aktiven Bürgern, die folglich keine zufälligen Vertreter der Bürgerschaft sind. Die Identifikation der Befragten erfolgte durch so genannte Gate-Opener, das heißt Schlüsselpersonen bei den Beteiligungsverfahren in den jeweiligen Kommunen, die uns weitere Ansprechpartner nannten. Aus den Nennungen wurde eine möglichst ausgewogene Auswahl von Vertretern aus den drei Gruppen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft getroffen.

Alle Aussagen, die die Gesprächspartner zu den wahrgenommenen Wirkungen der untersuchten Bürgerentscheide machten, wurden mit Hilfe von MaxQDA vercodet (N Aussagen gesamt = 390), wobei zwischen positiv, negativ oder neutral wahrgenommenen Wirkungen unterschieden wurde. Sie wurden als positiv vercodet, wenn sie von den befragten Akteuren entweder als Gewinn für sich selbst, für andere oder für die Politische Kultur verstanden wurden. Negativ perzipierte Wirkungen beziehen sich auf subjektiv oder allgemein empfundene Verluste. Als neutral wahrgenommene Effekte wurden erstens „Nicht-Wirkungen“ codiert, also das explizit genannte Nicht-Auftreten (erwarteter) Wirkungen. Zweitens wurden Effekte, denen unmittelbar aufeinanderfolgend sowohl positive als auch negative Aspekte zugeschrieben wurden, als neutral eingestuft. Aussagen der Befragten, die Annahmen, Hoffnungen, Wünsche oder Zukunftsszenarien ausdrückten, wurden ebenfalls als neutral vercodet. Die Analysen beruhen damit nicht auf repräsentativ erhobenen Daten. Daher werden im Folgenden die Häufigkeiten der wahrgenommenen Wirkungsaussagen nur als Orientierungsgrößen interpretiert, indem sie wiederholt in Bezug zu allen Wirkungsaussagen gesetzt werden, die von der jeweiligen Akteursgruppe gemacht wurden.

4. *Wirkungen von Bürgerentscheiden aus Sicht der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung*

Angelehnt an *Oscar W. Gabriel* und *Norbert Kersting* wird angenommen, dass Bürgerentscheide auf Grund ihres konfrontativen Charakters innerhalb der Verwaltung und unter Gemeinderatsmitgliedern mehrheitlich kritisch, von der Bürgerschaft dagegen mehrheitlich positiv gesehen werden, da letzteren die Möglichkeit gegeben wird, selbst verbindlich Entscheidungen in ihrem Sinn zu treffen. Die Annahme erweist sich nach den Aussagen der Interviewpartner jedoch in zweierlei Hinsicht als falsch: Zum einen nehmen die befragten Bürger, Politiker und Verwaltungsmitarbeiter insgesamt zwar mehr positive als neutrale und negative Wirkungen der Bürgerentscheide wahr (vgl. Tabelle 2); insgesamt sind die Aussagen jedoch wesentlich differenzierter, als es auf Basis der Bertelsmann-Ergebnisse zu erwarten wäre. Ein beträchtlicher Anteil der Wirkungsaussagen in allen drei Befragtengruppen ist nämlich auch ambivalent (neutral) oder negativ. Zum anderen zeigen sich auch keine auffälligen Unterschiede in der Wirkungswahrnehmung zwischen Politik und Verwaltung einerseits und Bürgerschaft andererseits. Das heißt, obwohl Bürgerentscheide in vielen Fällen ein Kontrollinstrument der Bürger vor allem gegenüber der lokalen Politik und Verwaltung sind, fallen die Bewertungen in allen drei Akteursgruppen ähnlich aus.

Tabelle 2: Zahl der wahrgenommenen positiven, neutralen und negativen Wirkungen von Bürgerentscheiden in Bürgerschaft, Politik und Verwaltung (inklusive Zeilenprozente)

		Positiv (1)	Neutral (0)	Negativ (-1)	Gesamt	Mittelwert (MW)
Verwaltung	N	53	58	33	144	0,14
	Zeilenprozente	37	40	23	100	
Politik	N	65	46	34	145	0,21
	Zeilenprozente	45	32	23	100	
Engagierte Bürger	N	37	42	22	101	0,15
	Zeilenprozente	37	42	22	100	
Gesamt	N	155	146	89	390	0,17
	Zeilenprozente	40	37	23	100	

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der von uns untersuchten acht Bürgerentscheide; N=390 Aussagen. Die positiven Aussagen wurden mit 1 vercodet, die neutralen Aussagen mit 0 und die negativen Aussagen mit -1. Die Mittelwertberechnungen basieren auf diesen Werten.

Bürgerentscheide werden unter anderem dann positiv beurteilt, wenn die Abstimmungen eine eindeutige Entscheidungsgrundlage hervorgebracht haben und dies wiederum die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber einem politischen Vorhaben stärkt. Auch die „Bewusstwerdung“ von Bürgern über ihre Einflussmöglichkeiten wird von einigen Befragten positiv eingestuft:

„Sowohl die Gegner als auch die Befürworter sind mit der Lösung einverstanden und es wird akzeptiert.“ (B10.1: P34; Verwaltung)

„Der Bürgerentscheid war insofern gut, weil er das Selbstbewusstsein der Bevölkerung gestärkt hat.“ (B9.6: P81; Bürgerschaft)

Negative Wirkungen betreffen beispielsweise Verschlechterungen des gesellschaftlichen Miteinanders oder die geringe Motivation von Bürgern, sich im Anschluss an einen Entscheid dauerhafter in der lokalen Politik zu engagieren:

„Es haben nicht einmal die Wortführer oder die da engagiert waren oder Sonstige auf anderen Listen kandidiert. Das Ding war abgeschmettert und damit haben die Leute kehrtgemacht und sind wieder ihren eigenen Interessen nachgegangen.“ (B8.9: P25; Politik)

In den neutralen Aussagen wird entweder explizit festgestellt, dass der Bürgerentscheid keine Veränderungen mit sich brachte, oder es handelt sich um generelle Aussagen, Wünsche oder Erwartungen der Befragten zum Thema „direkte Demokratie“, oder aber deren Wirkungen werden weder eindeutig positiv noch negativ beurteilt, wie beispielsweise:

„Befriedet [ist der Konflikt] noch nicht ganz. Aber ich würde sagen, die Kontrahenten sind sich etwas näher gerückt.“ (B2.5: P41; Politik)

Die große Zahl neutraler Aussagen kann als ein Indiz erachtet werden, dass die Befragten die Wirkungen von Bürgerentscheiden nach konkreten Erfahrungen weitaus differenzierter betrachten, als dies durch die Daten der Bertelsmann-Stiftung suggeriert wird.

5. Art der Wirkungen aus Sicht der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung

Unabhängig von der Zahl der codierten Aussagen sehen Interviewpartner vor allem in zwei Bereichen überwiegend positive Folgen der jeweiligen Bürgerentscheide: Nicht nur vergleichsweise häufig, sondern auch am positivsten werden Veränderungen im Verhalten der politisch-administrativen Akteure wahrgenommen (MW: 0,41; N=99; vgl. Tabelle 3). Ebenfalls mehrheitlich positiv werden (kurzfristige) Veränderungen in den Einstellungen und im Verhalten der beteiligten Bürger gesehen (Mittelwert 0,23; N=80). Wesentlich ambivalenter sind die Beurteilungen dagegen im Hinblick auf das jeweilige Ergebnis (MW: 0,01; N=157), was unter anderem damit zusammenhängt, dass es bei Bürgerentscheiden Gewinner und Verlierer gibt, die den Ausgang naturgemäß unterschiedlich bewerten. Am schwersten tun sich die Befragten mit Bewertungen der längerfristigen Veränderungen der Politischen Kultur und des Sozialkapitals, was an der geringen Zahl der Äußerungen hierzu deutlich wird (nur 54 von 390 Aussagen; MW: 0,03). Zurückzuführen ist dies unter anderem darauf, dass Aussagen über die Bürgerschaft insgesamt nur schwer möglich sind, ohne auf repräsentative Umfragedaten zurückzugreifen. Dies wurde mehrfach in den Interviews deutlich.

Tabelle 3: Anzahl positiver, neutraler und negativer Wirkungen nach Wirkungsdimension in Bürgerschaft, Politik und Verwaltung (inklusive Zeilenprozente)

Gesamt (alle Befragtengruppen)		Positiv (1)	Neutral (0)	Negativ (-1)	Gesamt	MW
Kurzfristige Ergebnisbewertungen	N	54	51	52	157	0,01
	Zeilenprozente	34	32	33	100	
Veränderungen der politischen Strukturen und Prozesse	N	47	46	6	99	0,41
	Zeilenprozente	47	46	6	100	
Mobilisierung der Bevölkerung	N	38	23	19	80	0,23
	Zeilenprozente	48	29	24	100	
Veränderungen der politischen Kultur und des Sozialkapitals	N	20	16	18	54	0,03
	Zeilenprozente	37	30	33	100	
Gesamt	N	159	136	95	390	0,16
	Zeilenprozente	41	35	24	100	
Engagierte Bürgerschaft		Positiv (1)	Neutral (0)	Negativ (-1)	Gesamt	MW
Kurzfristige Ergebnisbewertungen	N	13	8	12	33	0,03
	Zeilenprozente	39	24	36	100	
Veränderungen der politischen Strukturen und Prozesse	N	9	16	3	28	0,21
	Zeilenprozente	32	57	11	100	
Mobilisierung der Bevölkerung	N	13	8	5	26	0,31
	Zeilenprozente	50	31	19	100	
Veränderungen der politischen Kultur und des Sozialkapitals	N	4	3	7	14	-0,21
	Zeilenprozente	29	21	50	100	
Gesamt	N	39	35	27	101	0,12
	Zeilenprozente	39	35	27	100	

Fortsetzung Tabelle 3

Verwaltung		Positiv (1)	Neutral (0)	Negativ (-1)	Gesamt	MW
Kurzfristige Ergebnisbewertungen	N Zeilenprozente	27 36	27 36	21 28	75 100	0,08
Veränderungen der politischen Strukturen und Prozesse	N Zeilenprozente	12 50	11 46	1 4	24 100	0,46
Mobilisierung der Bevölkerung	N Zeilenprozente	11 44	7 28	7 28	25 100	0,16
Veränderungen der politischen Kultur und des Sozialkapitals	N Zeilenprozente	6 30	9 45	5 25	20 100	0,05
Gesamt	N Zeilenprozente	56 39	54 38	34 24	144 100	0,15
Politik		Positiv (1)	Neutral (0)	Negativ (-1)	Gesamt	MW
Kurzfristige Ergebnisbewertungen	N Zeilenprozente	14 29	16 33	19 39	49 100	-0,10
Veränderungen der politischen Strukturen und Prozesse	N Zeilenprozente	26 55	19 40	2 4	47 100	0,51
Mobilisierung der Bevölkerung	N Zeilenprozente	14 48	8 28	7 24	29 100	0,24
Veränderungen der politischen Kultur und des Sozialkapitals	N Zeilenprozente	10 50	4 20	6 30	20 100	0,20
Gesamt	N Zeilenprozente	64 44	47 32	34 23	145 100	0,21
Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der von uns untersuchten acht Bürgerentscheide; N=390 Aussagen.						

5.1. Wirkungen aus Sicht der Bürger

Wenig überraschend beurteilen die engagierten Bürger die Wirkungen des Bürgerentscheids auf sich selbst – die Bevölkerung – positiver, als die Politik oder die Verwaltung es tun (MW: 0,31; N=26).

„Der Bürgerentscheid war insofern gut, weil er das Selbstbewusstsein der Bevölkerung gestärkt hat. ... Wenn die machen, was wir nicht wollen, machen wir einen Bürgerentscheid.“ (B9.6: P81; Bürgerschaft)

Mehrheitlich positiv beurteilt werden von Bürgerseite aber auch Veränderungen im Verhalten von Politik und Verwaltung (MW: 0,21; N=28). Es scheint ein stärkeres Responsivitätsgefühl dadurch zu entstehen, dass die Verwaltung in Folge des Entscheids

„auf jeden Fall sensibler ist und mehr Anstrengungen unternimmt, die Bevölkerung mit einzubinden“. (B9.7: P19; Bürgerschaft)

Dieser Befund ist bedeutsam, weil entsprechende Veränderungen nicht nur von den Bürgern wahrgenommen werden, sondern von allen Befragten. Gleichzeitig werden die langfristigen Auswirkungen auf die Bevölkerung von den engagierten Bürgern deutlich negativer wahrgenommen als in den anderen Befragten Gruppen (MW: -0,21; N=14). Entgegen

einer häufig geäußerten Erwartung gehen sie nicht davon aus, dass sich auf Grund von Bürgerentscheiden längerfristig mehr Vertrauen entwickelt und sich Netzwerke in der lokalen Gesellschaft verstärken, die zu einem größeren Zusammenhalt beitragen:

„Es hat eine enorme Spaltung gebracht in der Bevölkerung, ... die Gegner und die Befürworter, die haben sich dann nicht mehr angeschaut, danach. Da sind wirklich Feindschaften entstanden.“ (B9.6: P11; Bürgerschaft)

Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf den konfrontativen Charakter von Bürgerentscheiden, bei denen es zwangsläufig zur Unterscheidung von Gewinnern und Verlierern kommt. Die Fronten zwischen beiden Gruppen werden nachträglich häufig als verhärtet wahrgenommen, die meisten Beteiligten seien für Argumente der Gegenseite nicht zugänglich gewesen. Ein breites Gemeinschaftsgefühl ist aufgrund der Beschaffenheit von Bürgerentscheiden demnach kaum festzustellen. Zwar – so eine weitere Beobachtung – können sich die Beziehungen innerhalb der jeweiligen Lager festigen. Die Kluft zwischen ihnen würde häufig jedoch stärker und bliebe teilweise noch lange über den Entscheid hinaus spürbar, sogar innerhalb von Familien und Freundschaften. Der konfrontative Charakter der Entscheide ist vermutlich auch der Grund für die ambivalente Bewertung der Ergebnisse auf Seiten der Bürgerschaft (MW: 0,03; N=33), die zwischen Gewinnern und Verlierern naturgemäß unterschiedlich ausfällt.

5.2. Wirkungen aus Sicht der Verwaltung

Am auffälligsten ist bei den Aussagen der Verwaltungsmitarbeiter die überaus starke (und positive) Beurteilung der Auswirkungen des Entscheids auf das eigene längerfristige Handeln und das der Politik (MW: 0,46; N=24), ähnlich wie es von Bürgern beschrieben wird. Ebenfalls ähnlich wie bei den Bürgern werden die Ergebnisse der Entscheide von der Verwaltung bewertet (MW: 0,08; N=75), wenngleich beide Gruppen hier ambivalent sind. Hingewiesen wird häufig auf die Notwendigkeit der Eindeutigkeit eines Bürgerentscheids als wichtige Voraussetzung für positive Wirkungen. Nur dann werden aus Sicht der Verwaltung die Effizienz der eigenen Arbeit und die Unterstützung des Vorhabens in der Bürgerschaft gestärkt (Akzeptanz):

„Es ist ja bei diesen Bürgerentscheiden immer das Quorum wichtig, aber dass das Quorum auch eindeutig erreicht worden ist Klarheit, große Mehrheiten, das ist eine ganz glasklare Entscheidung gewesen. Und ich glaube, das war die größte Wirkung.“ (B5.4: P79; Verwaltung)

„Gelungen wäre es sicherlich, eine Lösung herbeizuführen. Bloß eben nicht auf dieser breiten Basis und nicht mit dem Verständnis, wie wir es im Moment haben. Also die Bürger haben entschieden, ... Sowohl die Gegner als auch die Befürworter sind mit der Lösung einverstanden und es wird akzeptiert.“ (B10.2: 34; Verwaltung)

Umgekehrt wird bei unklaren Entscheidungen – zum Beispiel in Fällen eines gescheiterten Quorums – wiederholt sogar eine Verschlechterung der Effizienz wahrgenommen: Durch das Fehlen des rechtlich verbindlichen „Umsetzungsdrucks“ verfestigten sich manche Positionen, oder Entscheidungen würden in die Zukunft verschoben. Häufig seien es dann externe Faktoren wie die Finanzierbarkeit des Projektes, die letztendlich die Entscheidung determinierten (vgl. B2.3: P18; B11.2: P118).

„Die Wirkung dieses Bürgerentscheides, dieses Prozesses war schon so, erst mal ist der Gemeinderat wahnsinnig unter Druck geraten, und ... diese ganze Planung ist eben nicht umgesetzt worden, bzw. hat sich verzögert, und so lange verzögert bis man zu dem Ergebnis kam, quasi, man kann das sowieso nicht finanzieren“ (B11.2: P114; Verwaltung).

Weniger positiv als die Bürger sehen die Befragten aus den Verwaltungen die kurzfristigen Wirkungen auf die Einstellungen und das Verhalten der Beteiligten (MW: 0,16; N=25), vor allem auf Grund einer häufig stark emotionalisierten Entscheidungssituation:

„Die Leute sind manchmal selbst erschrocken über die Entscheidungsfindung der Bürgerschaft insgesamt. Also der eine oder andere hat vielleicht so abgestimmt, nicht in der Sache, wie er hätte abstimmen wollen, sondern nur, um mal zu sagen: ‘So und jetzt zeigen wir’s denen mal da oben‘ ... Dann tut man sich natürlich mit Bürgerbeteiligung schwer. Mit einer sachlichen Bürgerbeteiligung.“ (B8.3: P17; Verwaltung)

5.3. Wirkungen aus Sicht der Politik

Der auffälligste Befund der Studie ist sicherlich, dass auch die politischen Akteure die längerfristigen Wirkungen von Bürgerentscheiden auf das eigene Verhalten positiv bewerten (MW: 0,51; N=47), obwohl diese gerade für die Politik häufig eine Herausforderung darstellen. Aufgrund von negativen Erfahrungen mit Bürgerentscheiden (zum Beispiel Empfinden als Schock) und dem sich daraus ergebenden Ziel, diese in Zukunft zu verhindern, wächst tendenziell auch in der Politik das Bewusstsein, Bürger frühzeitig einzubinden oder zumindest im Vorfeld größerer Projekte Transparenz zu schaffen, die einhergeht mit einer insgesamt stärkeren Sensibilität gegenüber den Interessen in der Bürgerschaft:

„... Insofern ist da eine Begegnungs-, Kommunikations-, und Beteiligungsqualität gewachsen, die wir vorher in ... nicht hatten. Ganz bestimmt nicht. Allerdings auch, weil wir zu träge dazu waren. Wir hatten auch keinen solchen Anlass. Also so gesehen war dieses ... -Debakel kein Debakel ... auf die lange Bank gesehen. Denn seitdem gibt es Bürgerbeteiligung auf der ganzen Breite der kommunalen Ebene.“ (B8.9: P10; Politik)

Außerdem haben Bürgerentscheide – vor allem wenn sie mit starkem Druck von Seiten der Bürger einhergehen – zum Teil auch personelle Folgen. So wird unter anderem konstatiert, dass einzelne Gemeinderäte oder sogar Oberbürgermeister nach „verlorenem“ Entscheid ihre Position verlassen und nachfolgende (Ober-)Bürgermeister dem Thema „Bürgerbeteiligung“ eine besondere Bedeutung beimessen:

„[Dann haben sie; die Verf.] sich dagegen gewehrt und Unterschriften gesammelt und zu unser aller Überraschung zum Schluss Erfolg gehabt. Das hat dann auch zum Rücktritt unseres Oberbürgermeisters geführt. Das war für seinen Nachfolger eine Lehre, der seitdem das Thema Bürgerbeteiligung natürlich vom ersten Tag an hochhält“ (B8.7: P8; Presse).

Ähnlich wie Bürger nehmen auch die Vertreter der Politik auf Seiten der Bürgerschaft kurzfristig positive Veränderung wahr in Form eines stärkeren politischen Interesses und einer höheren Sensibilisierung für politische Fragen (MW: 0,24; N=29):

„Der große Vorteil von einem Bürgerentscheid ist einfach, dass er Menschen politisiert. Das heißt es hat unheimlich viele Menschen überhaupt erstmal auf dieses Thema aufmerksam gemacht und hat natürlich den Menschen auch klar gemacht, dass sie überhaupt eine Beteiligungsmöglichkeit haben. Dass man nicht Verwaltungshandeln ganz einfach schlucken muss

und hinnehmen muss, sondern dass es tatsächlich eine Möglichkeit gibt, sich einzumischen“ (B11.6: P14 Politik).

Ob dadurch auch eine längerfristige Mobilisierung auf Seiten der Bürger stattfindet, ist vor dem Hintergrund anderer Äußerungen vorsichtig zu beurteilen. So beteiligen sich häufig bereits interessierte Bürger, die sich vermutlich auch ohne Bürgerentscheid für Politik interessieren und beteiligen. Vereinzelt kommt es zwar vor, dass sich bei Bürgerentscheiden engagierte Bürger später für politische Ämter bewerben. Aber ob sie dies in Folge des Bürgerentscheids tun oder aufgrund ihres bereits zuvor bestehenden politischen Interesses, ist nicht klar (vgl. auch B11.6: P16; B1.9: P93; B1.5: P130).

Am negativsten bewerten die befragten Politiker die Ergebnisse der Entscheide (MW: -0,10; N=49). Dies steht primär im Zusammenhang mit den bereits erwähnten Frustrationsgefühlen, wenn Bürger gegen Entscheidungen stimmen, die im Gemeinderat selbst häufig von starken Mehrheiten unterstützt werden. Dabei entsteht Verdruss selbst dann, wenn ein Entscheid durch Nichterreichung des Quorums keine weitere Wirkung entfaltet:

„... weil die Frustration entsprechend hoch war. Weil wie gesagt auch der Gemeinderat oder die Verwaltung, die ja eigentlich gewonnen hatte, ... war ja trotzdem Verlierer, weil die Menschen, die abgestimmt hatten, waren ja gegen [das Projekt; die Verf.] und das Quorum ist ja nur knapp nicht erreicht worden. Es gab also in dem Fall nur Verlierer.“ (B11.6: P71; Politik)

6. Welche Rolle spielen unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Bewertung der Folgen von Bürgerentscheiden?

Neben dieser grundsätzlichen Bewertung muss allerdings im Auge behalten werden, dass Bürgerentscheide in der Regel unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen stattfinden. Dazu gehören unter anderem die Konflikthaftigkeit im Vorfeld und der damit verbundene Druck von Seiten der Bürgerschaft, das Verhalten der Politik oder die Mobilisierungsbemühungen vor dem Entscheid. Dies wiederum kann dazu führen, dass einzelne Fälle im Nachhinein sehr unterschiedlich bewertet werden (vgl. Tabelle 4). So überwog in sechs der untersuchten Kommunen eine positive Wahrnehmung, in zwei Kommunen war die Bewertung durchschnittlich eher negativ.

Die Daten erlauben keine differenzierte Ursachenanalyse dieser unterschiedlichen Bewertungen. Um einige Aspekte zu identifizieren, die für diese Bewertungsunterschiede von Belang sein könnten, werden im Folgenden der beste Fall Herrenberg (MW 0,41) und der schlechteste Fall Waldkirch (MW -0,25) verglichen und die drei Fälle Metzingen, Konstanz und Isny näher betrachtet:

In Herrenberg handelte es sich um ein Ratsreferendum zur Abschaffung der unechten Teilortswahl, einer Besonderheit des baden-württembergischen Kommunalwahlsystems. Bereits vor dem Bürgerentscheid hatte in der Stadtverwaltung und der Kommunalpolitik ein Umdenken in Richtung mehr Bürgerbeteiligung stattgefunden: Herrenberg sollte sich zu einer „Mitmach-Stadt“ entwickeln. Der Oberbürgermeister hatte an diesem Umdenken entscheidenden Anteil und stellte sich mit der Verwaltungsspitze, fast allen Gemeinderatsfraktionen sowie den Ortschaftsräten aktiv hinter den Bürgerentscheid. Die Bemühungen um eine breite Information waren groß, da das Thema als uninteressant für viele Bürger galt und für einen Bürgerentscheid komplex schien. Der Wahltermin wurde auf den Tag der Bundestagswahl festgelegt, um eine hohe Beteiligungsquote zu erreichen. Bei einer

Tabelle 4: Anzahl positiver, neutraler und negativer Wirkungen nach Fall (inklusive Zeilenprozent)

		Positiv (1)	Neutral (0)	Negativ (-1)	Gesamt	MW
Herrenberg	N	12	14	1	27	0,41
	Zeilenprozente	44	52	4	100	
Metzingen	N	24	20	7	51	0,33
	Zeilenprozente	47	39	14	100	
Konstanz	N	40	32	12	84	0,33
	Zeilenprozente	48	38	14	100	
Isny	N	23	15	12	50	0,22
	Zeilenprozente	46	30	24	100	
Kirchheim	N	19	20	10	49	0,18
	Zeilenprozente	39	41	20	100	
Tennenbronn	N	18	30	14	62	0,06
	Zeilenprozente	29	48	23	100	
Pforzheim	N	6	8	7	21	-0,05
	Zeilenprozente	29	38	33	100	
Waldkirch	N	13	7	26	46	-0,28
	Zeilenprozente	28	15	57	100	
Gesamt (N=390)	N	155	146	89	390	0,17
	Zeilenprozente				100	
Quelle: Eigene Auswertung.						

Wahlbeteiligung von 71,2 Prozent stimmten 39,4 Prozent der Wahlberechtigten im Sinne des Gemeinderats für die Abschaffung der unechten Teilortswahl. Das Zustimmungsquorum von 25 Prozent war damit erreicht. Die Folgen dieser Abstimmung waren zum Erhebungszeitpunkt für die Bevölkerung noch nicht spürbar, da bis dato keine weitere Kommunalwahl stattgefunden hatte.

Umgekehrt wurde der Waldkircher Bürgerentscheid aus der Bürgerschaft heraus initiiert. Der Wahlkampf war geprägt von starker Konflikthaftigkeit, die sich sowohl am konkreten Gegenstand (Schwimmbad) als auch an historisch gewachsenem Konkurrenzdenken der Bevölkerungen zweier Ortsteile aus der in den 1970er Jahren stattgefundenen Gebietsreform entzündete. Starke Emotionen und öffentliche Anfeindungen überlagerten die sachliche Debatte. Der Gemeinderat reagierte überfordert. Bei der Abstimmung wurde das erforderliche Quorum nicht erreicht. Damit kam kein bindendes Ergebnis zustande. Der Gemeinderat handelte im Nachgang zum Bürgerentscheid zögerlich, die Schwimmbadplanung wurde über Jahre verschleppt, so dass es letztlich nicht zu einer Lösung des eigentlichen Problems kam.

Auffällig erscheint an dieser Gegenüberstellung die geringe Konflikthaftigkeit in Herrenberg gegenüber Waldkirch, die einerseits mit dem Thema zusammenhängt, andererseits aber auch mit der frühzeitigen Entscheidung der Politik (und der Verwaltung), das Thema der Bürgerschaft in Form eines Ratsentscheids zur Abstimmung zu übergeben. Im Vorfeld war der Vorschlag des Rates breit abgestimmt worden. In Verbindung mit der Bundestagswahl führte der Entscheid zu einem eindeutigen Ergebnis. All dies dürfte zu der Mehrheit-

lich positiven Bewertung in Herrenberg beigetragen haben. Umgekehrt dürften die hohe Konflikthaftigkeit in Waldkirch ebenso wie das nicht erreichte Quorum mit der damit verbundenen „Nicht-Entscheidung“ Gründe sein für die mehrheitlich negative Bewertung.

Hinsichtlich der Konflikthaftigkeit sind drei weitere Fälle interessant: In Konstanz, Metzingen und Isny war das Thema des Bürgerentscheids hochumstritten. Nachdem dies deutlich geworden war, wurden die Abstimmungen in Form von Ratsentscheiden auf den Weg gebracht. Immer waren Bauvorhaben Gegenstand der Entscheidung; die Stimmung in den Städten war stark polarisiert; es gründeten sich Bürgerinitiativen für und wider die Projekte; persönliche Anfeindungen waren an der Tagesordnung. In allen drei Fällen stellten sich die Wähler gegen die Empfehlung des Gemeinderates und lehnten die Vorlage des Rates unter Erfüllung des Quorums ab. Dennoch fällt die Bewertung der Wirkungen erstaunlicherweise vergleichsweise positiv aus (Mittelwerte 0,33 beziehungsweise 0,22), auch von Seiten der Politik.

Eine nachträglich eher positive Bewertung scheint folglich selbst bei hoher Konflikthaftigkeit möglich – auch wenn der Entscheid aus Verwaltungs- und Gemeinderatssicht verloren wurde –, sofern er als Anlass zur Selbstreflexion genutzt wird und daraus „Lehren“ für künftige Teilnahmeverfahren gezogen werden. In zwei der drei Kommunen gab es einen Wechsel an der Rathauspitze (in Metzingen als unmittelbares Resultat des Bürgerentscheids). Ein neues Verständnis bezüglich der Mitwirkung der Bürger setzte in Folge der Abstimmungen ein. In den Verwaltungen wurden Veränderungen hin zu einer stärkeren Beteiligungskultur forciert. Wichtig ist offenbar aber auch die Eindeutigkeit des Abstimmungsergebnisses: Das Votum muss gekennzeichnet sein durch eine hohe Wahlbeteiligung und eine eindeutige Tendenz im Abstimmungsverhalten, wodurch das Quorum erfüllt wird. Dies unterstützt die nachträgliche Akzeptanz des Ergebnisses durch die politisch-administrativen Eliten, selbst bei Niederlagen. Eine hohe Wahlbeteiligung wird durch öffentliche Polarisierung erzeugt. Sie kann aber auch herbeigeführt werden, indem der Bürgerentscheid mit einem anderen Wahltermin (zum Beispiel Bundestagswahl) zusammengelegt wird, wie es in Herrenberg der Fall war. Oder aber ein Entscheid wird im Vorfeld durch intensive Formen informeller Bürgerbeteiligung und Kommunikation von Seiten der Verwaltung und der Politik vorbereitet.

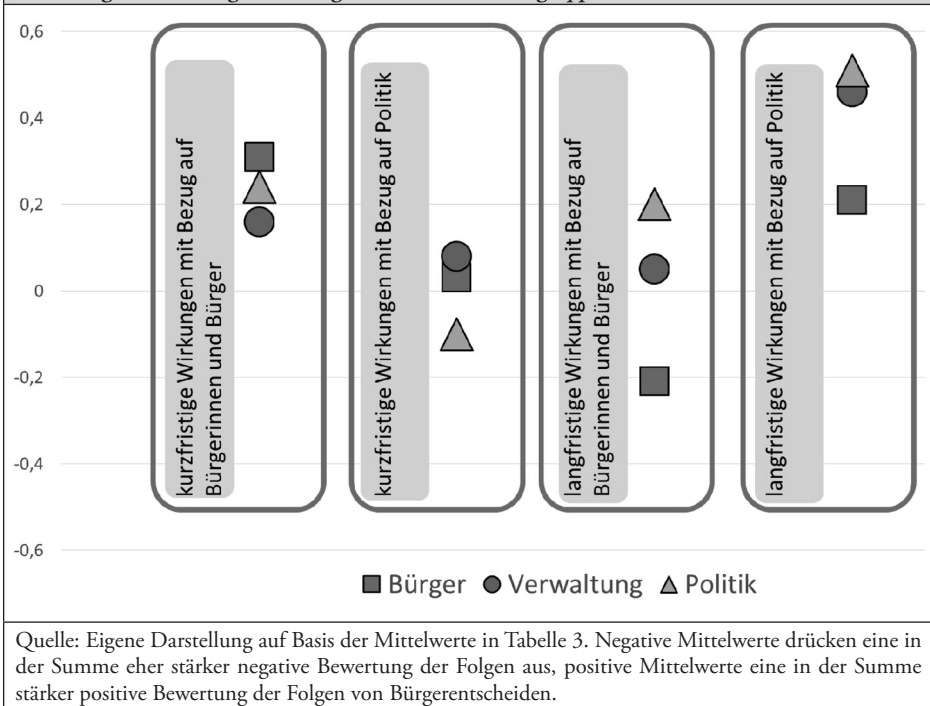
7. *Bürgerentscheide: Kontrollinstrumente der Bürger und Gestaltungswerkzeuge von Politik und Verwaltung*

Alles in allem werden die Wirkungen von Bürgerentscheiden aus Sicht engagierter Bürger, aber auch von Politik und Verwaltung eher positiv beurteilt. Engagierte Bürger schätzen zudem die Wirkungen keineswegs deutlich positiver ein, als dies Politiker oder Mitarbeiter in der Verwaltung tun. Auch sind die Wirkungsbeurteilungen in allen drei Gruppen wesentlich differenzierter, als dies aus einigen jüngeren Umfragen hervorgeht.

Am auffälligsten ist, dass Bürgerentscheide häufig längerfristig zu einer von allen Seiten wahrgenommenen Sensibilisierung der kommunalpolitischen Akteure beitragen und sowohl deren Beteiligungsbewusstsein als auch das der Verwaltung stärken (vgl. Abbildung 2).¹⁸ Die Bürgerschaft nimmt in diesen Fällen die Rolle eines Korrektivs ein. Folge sind

18 Diese Ergebnisse decken sich mit dem Befund von Jan Drewitz, a.a.O. (Fn. 7).

Abbildung 2: Wirkungsbewertung in einzelnen Akteursgruppen (Mittelwerte)



häufig auch heftige Reaktionen der Politik in Form von Rücktritten und Neustrukturierungen in der Verwaltung mit einem verstärkten Fokus auf Bürgerbeteiligung, was erstaunlicherweise im Nachhinein sowohl von der Politik als auch von der Verwaltung tendenziell positiv gesehen wird.

Darüber hinaus haben Bürgerentscheide aus Perspektive aller Befragten zumindest kurzfristig Einfluss auf das Interesse der Stadtbevölkerung und das Responsivitätsgefühl der Beteiligten, indem das bürgerschaftliche Selbstbewusstsein gestärkt wird, indem Bürger sich ihrer Gestaltungsmacht bewusst werden. Am stärksten wird dies von den engagierten Bürgern selbst so wahrgenommen. Wiederholt wird in den Interviews jedoch auf einen schnellen Rückgang des Interesses an lokaler Politik nach den Entscheiden hingewiesen, und längerfristige Veränderungen in der Stadtgesellschaft werden nur ausnahmsweise thematisiert. Dass sich das einmal geweckte Beteiligungsinteresse bei gegebenem Anlass leicht wieder wecken lässt, ist damit allerdings nicht ausgeschlossen.

Bürgerentscheide werden von den hier Befragten häufig auch mit Effektivität, Effizienz und Akzeptanz in Verbindung gebracht, vor allem wenn der Entscheid durch eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu einem klaren Ergebnis geführt hat. Ist dies nicht der Fall, kann es längerfristig zu Frustration, Lähmung, gegebenenfalls sogar zu einer Intensivierung der Spaltung zwischen Gewinnern und Verlierern kommen.

Letztlich können Bürgerentscheide tendenziell auch die Beziehungen innerhalb der Bürgerschaft stärken. Allerdings sind die Befragten hier deutlich skeptischer als bei den anderen Wirkungsdimensionen. Häufig wird darauf verwiesen, dass dies vor allem für die Beziehun-

gen innerhalb der verschiedenen Lager gilt und die Gefahr gegeben ist, dass die Lager gleichzeitig weiter voneinander abrücken, und es in Folge des Entscheids damit nicht zu einem insgesamt stärkeren gemeinschaftlichen Engagement kommt.

Bürgerentscheide scheinen damit ein Instrument zu sein, um die mitunter als eher bürgerfern wahrgenommene repräsentative Demokratie durch die fallweise erfolgende Übertragung von Verantwortung an die Bürger zu unterstützen – auch wenn es dabei manchmal um Fragen mit hoher Brisanz geht, die kontrovers diskutiert werden. Inwieweit damit einer etwaigen Tendenz zur Politikverdrossenheit entgegengewirkt werden kann, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die Annahme liegt jedoch nahe, dass Bürgerentscheide auf Grund der insgesamt eher positiven Beurteilung das Potenzial in sich tragen, durch die gemeinsame Beteiligung an wichtigen Entscheidungen zu einer umfassenderen Bewusstwerdung von politischen und gesellschaftlichen Fragen und damit zu einer Stärkung der Politischen Kultur beizutragen.

Dennoch müssen auch die Probleme im Auge behalten werden. So lassen unsere Ergebnisse nicht per se auf höhere Effizienz, Effektivität und Akzeptanz von politischen Entscheidungen durch direktdemokratische Beteiligungsinstrumente schließen. Es handelt sich bei Bürgerentscheiden – so wie sie in den Gemeindeordnungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland institutionalisiert sind – in erster Linie um Kontrollinstrumente. Dies führt in vielen Fällen dazu, dass sie mit Konflikten einhergehen. Sie enden zwar mit einem verbindlichen Resultat, jedoch „produzieren“ sie neben den Gewinnern immer auch Verlierer.

Politik und Verwaltung müssen lernen (und tun es auch), diese Kontrollfunktion zu akzeptieren, gerade wenn das Ergebnis nicht in ihrem Interesse ausfällt. Wie die Studie gezeigt hat, sieht man in der Politik und der Verwaltung die Verfahren und ihre Wirkungen mehrheitlich auch nicht negativ. Wenn Bürgerentscheide „professionell“ gerahmt werden durch die frühzeitige Erarbeitung und Diskussion von Alternativen mit verschiedenen Akteuren (informelle Bürgerbeteiligung), wenn der Abstimmungstermin gegebenenfalls bewusst mit anderen Wahlen zusammengelegt wird, um die Bürger zu mobilisieren, und wenn auf diese Weise ein eindeutiges Ergebnis erzielt wird, dann können Bürgerentscheide für Politik und Verwaltung sogar ein Gestaltungswerkzeug sein, um von Fall zu Fall gemeinsam mit der Bevölkerung wichtige Fragen lokaler Politik zu lösen, ohne dabei die Anerkennung und die Leistungsfähigkeit repräsentativdemokratischer Entscheidungen zu schmälern.

Anhang:

Tabelle A1: Die acht untersuchten Bürgerentscheide im Überblick					
Kommune/ Einwohner/ Jahr	Initiative	Thema	Inhalt	Ergebnis	Wahl- Beteil- igung (in Prozent)
Isny im All- gäu (Würt- temberg) ca. 13.000 Einwohner Jahr: 2012	Ratsbegeh- ren nach Druck aus der Bevölke- rung	Bau neues Stadtror	Die Stadtverwaltung in Isny plante den Bau eines modernen Stadtrors durch einen international renommier- ten Architekten mit Kosten in Höhe von etwa 20 Millionen Euro. Im Vorfeld gab es heftige Diskussionen um den aus massivem Glasstein gemauerten Turm (Kosten, Folgekosten, Passung ins historische Stadtbild). 2012 initiierte der Gemeinderat deswegen einen Bürgerentscheid. 72 Prozent der Beteiligten stimmten gegen die Weiterverfolgung des Stadtrorprojektes. In Folge der Ablehnung des Projektes kam es im Gemeinderat zu heftigen Reaktionen.	Ableh- nung des Ratsbe- gehrens	62,9
Schramberg/ Tennenbronn (Baden) ca. 21.000 Einwohner Jahr: 2006	Ratsbegeh- ren ohne Druck aus der Bevölke- rung	Einge- meindung Tennen- bronn/ Schram- berg	Bis 2006 gehörten zu Schramberg vier ehemals selbstständige Teillorte. Im Jahr 2005 kam in der bis dato selbstständigen Gemeinde Tennenbronn (3.600 Einwohner), die 10 km von der Schramberger Kernstadt entfernt liegt, wegen finanzieller Engpässe die Frage nach der Eingliederung nach Schramberg auf. Der Ten- nenbronner Gemeinderat brachte einen Bürgerentscheid auf den Weg, da über die Frage der Eingemeindung die Tennenbronner Bürger entscheiden sollten. Im Januar 2006 sprachen sich 62 Prozent der Wähler für die Eingliederung aus.	Annahme des Rats- begehrens	86,3
Waldkirch (Baden) ca. 21.000 Einwohner Jahr: 2009	Entscheid nach Bürger- begehren (Korrektur- begehren)	Schließung Schwimm- bad	Bis 2008 gab es in Waldkirch zwei Freibäder – eines in der Kernstadt, ein anderes im Stadtteil Kollnau (ehemals eigenständig). Beide waren sanierungsbedürftig. Der Gemeinderat favorisierte eine Zwei-Bäder-Lösung: die Umwandlung des Kernstadt-Schwimmbads in ein ‚Naturbad‘ und eine konventionelle Sanierung für das Kollnauer Bad. Widerstand in der Bürgerschaft gegen das Naturbad führte zu einem Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid. Bis zuletzt hatten zwei Bürgerinitiativen für ihre Position geworben. Die Mehrheit der Wähler sprach sich für eine konventionelle Sanierung aus. Das erforderliche Quorum wurde nicht erfüllt. Der Gemeinderat entschied sich vorerst erneut für die bereits zuvor bevorzugte Zwei-Bäder- Lösung, revidierte mit dem Einsetzen der Finanzkrise dann aber seine Pläne. Mittlerweile hat sich die Ein- Bad-Variante durchgesetzt.	unecht geschei- tert	42,3
Merzingen (Württemberg) ca. 21.000 Einwohner Jahr: 2008	Ratsbegeh- ren nach Druck und Bürgerbe- gehren aus der Bevölke- rung	Bau Logistik- zentrum	Gegenstand des Bürgerentscheids war der Bau eines Distributionszentrums der Hugo Boss AG, die hier ihren Firmensitz hat. Für den Bau sprachen unter anderem die Stärkung der Kommune als Wirtschaftsstandort und Vorteile durch erhöhte Steuereinnahmen und mehr Arbeitsplätze. Gegen das Bauvorhaben bildete sich eine Bürgerinitiative, unter anderem wegen des ‚Verbrauchs‘ der letzten großen Fläche des Stadtgebietes sowie des befürchteten erhöhten LKW-Verkehrsaufkommens. Das Anliegen wurde vom Gemeinderat aufgegriffen und als Ratsreferendum auf den Weg gebracht. Im August 2008 stimmten 43,5 Prozent der Metzinger trotz Sommerferien ab und entschieden sich mehrheitlich und mit der für die Erfüllung des Quorums erforderli- chen Anzahl von Stimmen gegen die Anstellung des Distributionszentrums. In Folge des Entscheids kam es zu weitreichenden politischen Reaktionen.	Ableh- nung des Ratsbe- gehrens	43,5

Fortsetzung Tabelle A1

Herrenberg (Württemberg) ca. 31.000 Einwohner Jahr 2013	Ratsbegehren ohne Druck aus der Bevölkerung	Abschaffung unechte Teilortswahl	Etwa die Hälfte der Einwohner Herrenbergs lebt in der Kernstadt, die andere Hälfte in den sieben Stadtteilen, die bis in die 1970er Jahre hinein eigenständige Gemeinden waren. Mit der damaligen Eingliederung wurde die unechte Teilortswahl zugesichert, die jedem Stadtteil die Entsendung mindestens eines Gemeinderates garantierte, damit die stadteilspezifischen Interessen auch nach der Eingliederung vertreten werden sollten. Bei dem 2013 durchgeführten Bürgerentscheid zur Abschaffung der unechten Teilortswahl handelte es sich um ein Ratsreferendum. Die inhaltliche Vorlage war im Vorfeld von der Verwaltung über mehrere Runden hinweg mit dem Gemeinderat abgestimmt worden. Der Gemeinderat hatte eine einheitliche Position. Außerdem gab es im Vorfeld eine Bürgerinformationsveranstaltung mit dem Oberbürgermeister sowie Vertretern der Gemeinderatsfraktionen und der Ortsvorsteher. Auf Grund des geringen Interesses der Bevölkerung am Thema wurde der Entscheid mit der Bundestagswahl 2013 gekoppelt. Bei einer Wahlbeteiligung von 71,2 Prozent stimmten 39,4 Prozent der Wahlberechtigten im Sinne des Gemeinderats für die Abschaffung. Das erforderliche Quorum wurde deutlich überschritten – auch wenn sich vier der acht Ortsteile bei der Wahl mehrheitlich gegen die Abschaffung aussprachen.	Annahme des Ratsbegehrens 71,2	
Kirchheim (Württemberg) ca. 39.000 Einwohner Jahr: 2001	Entscheidung nach Bürgerbegehren (Korrekturbegehren)	Bau Ortsumfahrung	Der Bürgerentscheid in Kirchheim 2001 war Resultat eines vorangegangenen Bürgerbegehrens. Die Diskussion um die Nord-West-Tangente hat eine lange Tradition: Bereits 1984 war sie Gegenstand eines Bürgerentscheids gewesen. Bis heute sind die Pläne nicht vollständig aufgegeben, wenngleich sich die Wähler beim Entscheid mehrheitlich gegen den Bau der Straße aussprachen (61,1 Prozent). Allerdings wurde das Quorum bei einer Wahlbeteiligung von 41,4 Prozent verfehlt, so dass der Bürgerentscheid unecht scheiterte und damit ohne Auswirkungen auf den zuvor getroffenen Gemeinderatsbeschluss blieb, bei dem sich vier von fünf Fraktionen für den Bau der Tangente ausgesprochen hatten. Aufgrund der finanziellen Lage wurde der Bau bisher jedoch nicht weiter vorangetrieben.	unecht gescheitert 41,4	
Konstanz (Baden) ca. 80.000 Einwohner Jahr: 2010	Ratsbegehren nach Druck aus der Bevölkerung	Bau Konzert- und Kongresszentrum	In Konstanz legte der Gemeinderat der Bürgerschaft 2010 das Bauvorhaben eines direkt am Seeufer gelegenen Konzerthauses und Kongresszentrums zur Abstimmung vor – wie bereits sieben Jahre zuvor. Beide Male fiel das Abstimmungsergebnis nicht im Sinne der Initiatoren aus: 2003 sprach sich zwar die Mehrheit der Wähler gegen den Bau aus. Das erforderliche Quorum wurde jedoch nicht erfüllt und der Entscheid hatte keine bindende Wirkung. Dennoch wurde der Bau damals nicht begonnen und ein weiteres Abstimmungsverfahren eingeleitet. Vor dem Entscheid 2010 war die Debatte um das Konzerthaus konfliktgeladen: Letztlich stimmten 66 Prozent der Wähler gegen den Bau bei einer Wahlbeteiligung von 52,2 Prozent, so dass der Entscheid gegen das Kongresszentrum wirksam wurde.	Ablehnung des Ratsbegehrens 52,2	
Pforzheim (Baden) ca. 120.000 Einwohner Jahr: 2013	Entscheidung nach Bürgerbegehren (Korrekturbegehren)	Re-Kommunalisierung ÖPNV	2008 wurde in Pforzheim der städtische Busverkehr privatisiert. Bereits 2006 war von Bürgerseite aus ein Begehren initiiert worden, das zu einem erfolglosen Bürgerentscheid führte. Damals hatte sich eine Bürgerinitiative gegründet, die auch maßgeblich am Entscheid 2013 beteiligt war. 2016 läuft der Vertrag der Betriebsgesellschaft aus. Deshalb wurde wiederum aus der Bürgerschaft ein Entscheid initiiert, der zur Re-Kommunalisierung des Busbetriebs führen sollte. Die Wähler sprachen sich zwar deutlich für dieses Anliegen aus (85,7 Prozent), allerdings bei einer Wahlbeteiligung von nur 21,8 Prozent, so dass das Quorum nicht erreicht wurde.	unecht gescheitert 21,8	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.