

Erster Ergebnisbericht zur Analyse des Bürgerentscheids in Steinheim am Albuch am 17. Mai 2020

Zusammenfassung

Erstmals bei einem Bürgerentscheid in Deutschland fand im unmittelbaren Vorfeld des Bürgerentscheids in Steinheim am Albuch (Landkreis Heidenheim) am 17. Mai 2020 eine ergänzende repräsentative telefonische Befragung statt, um z.B. die Abstimmungsmotive und die Zufriedenheit mit dem Verfahren Bürgerentscheid besser zu ergründen. Die Befragung wurde von Dr. Edgar Wunder im Rahmen eines Forschungsprojekts an der Goethe-Universität Frankfurt koordiniert. Thema des Bürgerentscheids war die Ermöglichung des Baus eines großen Solarparks (20 Hektar) auf dem Gebiet der Gemeinde.

Die repräsentative Befragung führte zu der Prognose, dass sich beim Bürgerentscheid eine deutliche Mehrheit für den Bau des Solarparks ergeben werde. Tatsächlich stimmten beim Bürgerentscheid 61,1 % der Abstimmenden für die Errichtung des Solarparks, bei einer Abstimmungsbeteiligung von 47,6 %. Aus der repräsentativen telefonischen Befragung geht hervor, dass dabei alle identifizierbaren Bevölkerungsgruppen (differenziert nach Alter, Geschlecht, Schulabschluss, Wohndauer und Parteienpräferenz) mehrheitlich für den Solarpark gestimmt haben. Das Verhalten der Gemeindeverwaltung und der Bürgerinitiative, die den Bürgerentscheid herbeigeführt hatte, wurde von den Abstimmenden quasi durchgängig als sachlich und fair gewertet. Das Verfahren des Bürgerentscheids genießt in der Bürgerschaft eine sehr hohe Verfahrensakzeptanz, unabhängig von der Einstellung zum Solarpark. Auch deutschlandweite Volksabstimmungen zu bundespolitischen Themen werden von den Befragten mit großer Mehrheit befürwortet. NIMBY-Effekte hatten keinen Einfluss auf den Bürgerentscheid in Steinheim. Die Befunde sprechen für ein vorbildliches Verhalten der Gemeinde Steinheim am Albuch beim Umgang mit dem Bürgerbegehren und bei der Ausgestaltung des Diskussionsprozesses im Vorfeld des Bürgerentscheids.

Hintergrund

Am 17. Mai 2020 fand in der Gemeinde Steinheim am Albuch (Landkreis Heidenheim, 8623 Einwohner) der erste Bürgerentscheid in der Geschichte der Gemeinde statt. Es war der 583. Bürgerentscheid in der Landesgeschichte Baden-Württembergs. Abgestimmt wurde über die Frage, ob im Ortsteil Küpfendorf ein 20 Hektar großer Solarpark errichtet werden darf. Um dies zu ermöglichen, hatte der Gemeinderat am 10. September 2019 mit großer Mehrheit ein Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans bzw. Änderung des Flächennutzungsplans eingeleitet. Dagegen reichte am 12. Dezember 2019 eine Bürgerinitiative „Solarpark? Nein, danke!“ ein Bürgerbegehren ein, das 11,8 % der unterschriftsberechtigten Stimmbürger/innen unterzeichnet hatten. Der Gemeinderat stellte am 28. Januar 2020 einstimmig die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens fest und beschloss den 17. Mai 2020 als Tag des Bürgerentscheids. Dieser fand unter den Einschränkungen der Corona-Krise statt. Alle Stimmberechtigten erhielten automatisch Unterlagen für eine briefliche Abstimmung zugeschickt, ohne dass dazu eine Antragstellung erforderlich war. Am 5. Mai

2020 fand zum Bürgerentscheid auch eine vom „Forum Energiedialog“ moderierte Informations- und Diskussionsveranstaltung im Online-Format statt, an der 320 Interessierte teilnahmen.

Die Abstimmungsfrage beim Bürgerentscheid lautete: *„Sind Sie für die Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses zur Änderung des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans `PV-Anlage Küpfendorf`, so dass die PV-Freiflächenanlage in Küpfendorf nicht errichtet wird?“*. Somit wurde dieser Bürgerentscheid erst durch die am 1. Dezember 2015 in Kraft getretene Reform der baden-württembergischen Gemeindeordnung ermöglicht. Denn zuvor waren Aufstellungsbeschlüsse zur Bauleitplanung als Gegenstände von Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg ausgeschlossen.

Methodik der repräsentativen telefonischen Befragung

Innerhalb eines Zeitraums von zehn Tagen vor dem Bürgerentscheid (7.-16. Mai 2020) wurden von der Goethe-Universität Frankfurt, logistisch unterstützt auch vom Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V., insgesamt 149 standardisierte Telefoninterviews zum Gegenstand des Bürgerentscheids mit repräsentativ ausgewählten stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern von Steinheim am Albuch durchgeführt. Die insgesamt elf Interviewer/innen waren Studierende, die im Rahmen eines Seminars zu Methoden empirischer Sozialforschung mit Dr. Edgar Wunder als Seminarleiter, gleichzeitig auch Landesvorsitzender von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg, intensiv auf diese Befragung vorbereitet worden waren.

In der realisierten repräsentativen Zufallsstichprobe waren – gemessen an der bekannten Altersstruktur aller Stimmberechtigten in Steinheim – Personen unter 35 Jahren unterrepräsentiert und Personen im Altersbereich zwischen 56 und 75 Jahren überrepräsentiert. Dies könnte durch einen Selektionseffekt im Hinblick auf die telefonische Erreichbarkeit über Festnetznummern bedingt sein. Es könnte aber auch darauf zurückgehen, dass die Teilnahme am Bürgerentscheid selbst bei diesen Alterskohorten unterschiedlich ist. Nur eine Exit Poll-Befragung (die ursprünglich geplant war, aber bedingt durch die Corona-Krise ausfallen musste) könnte dazu Aufschluss geben. Im Datensatz der Telefoninterviews besteht allerdings kein statistischer Zusammenhang zwischen dem Alter der Befragten und dem Abstimmungsverhalten beim Bürgerentscheid (für oder gegen den Solarpark), weshalb auf eine Korrektur dieser altersbezogenen Abweichung von der Repräsentativität durch einen Gewichtungsfaktor verzichtet wurde. Hinsichtlich aller anderen Kriterien (Zusammensetzung der Stichprobe nach Geschlecht, Ortsteil, Schulbildung und Parteienpräferenz) scheint die repräsentative Zufallsstichprobe unverzerrt zu sein.

Prognose zum Ergebnis des Bürgerentscheids

Die repräsentative Befragung ließ die Prognose zu, dass die Befürworter des Solarparks (also diejenigen, die auf die Abstimmungsfrage beim Bürgerentscheid mit „Nein“ antworten werden) den Bürgerentscheid mit deutlicher Mehrheit gewinnen und dabei auch die Abstimmungsbeteiligung so hoch sein werde, dass das gesetzlich vorgegebene Quorum sicher erreicht wird. Insofern werde ein gültiger und rechtsverbindlicher Bürgerentscheid für den Bau des geplanten Solarparks in Küpfendorf zustande kommen. Diese Prognose traf zu, obwohl aus der repräsentativen telefonischen Befragung sogar ein noch deutlicherer Sieg für die Befürworter des Solarparks hervorging als die von ihnen beim Bürgerentscheid schließlich erreichten 61,1 % der abgegebenen gültigen Stimmen. Der Unterschied bei der prognostizierten Höhe des Erfolgs für die Befürworter des Solarparks geht neben der unvermeidlichen statistischen Unsicherheit bei einer aus 149 Befragten bestehenden Stichprobe möglicherweise darauf zurück, dass die tatsächliche Abstimmungsbeteiligung beim Bürgerentscheid recht ungleich über die verschiedenen Ortsteile verteilt war (am höchsten im Wahlbezirk mit dem unmittelbar betroffenen Ortsteil Küpfendorf), was bei der telefonischen Befragung in dieser Weise noch nicht erkennbar war.

Erwartungshaltungen: Wer gewinnt des Bürgerentscheid?

Dass die Befürworter/innen des Solarparks in Steinheim am Albuch in der Mehrheit sind und den Bürgerentscheid gewinnen würden, entsprach auch der Erwartungshaltung der Bevölkerung selbst. In unserer repräsentativen Studie gaben 68 % der Befragten an, dass sie glaubten, die Befürworter des Solarparks

würden gewinnen. Nur 7 % der Befragten glaubten an einen Sieg der Gegner des Solarparks. 25 % glaubten an ein sehr knappes Ergebnis mit ungewissem Ausgang. Sogar unter denjenigen, die selbst gegen den Solarpark stimmten, glaubte eine Mehrheit von 52 % an einen Sieg der Befürworter des Solarparks, nur 14 % an den Sieg der eigenen Position bzw. 34 % an ein sehr knappes Ergebnis. Die von der Bevölkerung in Steinheim wahrgenommene Stimmung zum vermuteten Ausgang des Bürgerentscheids war also eindeutig und entsprach auch den sich in der repräsentativen Befragung tatsächlich ergebenden Mehrheitsverhältnissen.

Sehr hohe Verfahrensakzeptanz zum Bürgerentscheid

89 % der Befragten stimmten folgender Aussage zu: *„Es ist gut, dass dieser Bürgerentscheid stattfindet“*. Diese sehr hohe Akzeptanz des Verfahrens Bürgerentscheid ist auch bei denjenigen gegeben, die selbst angeben, nicht am Bürgerentscheid teilnehmen zu wollen oder die mit einer Niederlage in der Sache für ihre eigene Position beim Bürgerentscheid rechnen. Dies bestätigt, dass Bürgerentscheide eine sehr hohe Legitimationswirkung haben. Das stellt auch die Voraussetzung für ihre befriedende Wirkung in Bezug auf bereits vorhandene Konflikte dar, weil aufgrund dieser sehr hohen Verfahrensakzeptanz dann auch das Ergebnis des Bürgerentscheids fast allgemein respektiert wird.

Sachliche und faire Konfliktaustragung

98 % (!) der Befragten stimmten folgender Aussage zu: *„Der Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung haben sich bei diesem Bürgerentscheid sachlich und fair verhalten“*. In ähnlicher Weise stimmen 88 % der Befragten der Aussage zu, dass sich die Bürgerinitiative gegen die Errichtung des Solarparks bei diesem Bürgerentscheid sachlich und fair verhalten habe. Entsprechend diesem fast allgemein wahrgenommenen hohen Niveau einer sachlichen und fairen Konfliktaustragung bei allen Akteuren wurde die Aussage *„Bei diesem Bürgerentscheid gab es viel Streit in unserer Gemeinde“* auch von einer Mehrheit der Befragten als nicht zutreffend eingestuft (54 %). Da jeder Bürgerentscheid zwangsläufig mit Kontroversen in der Sache verbunden ist, ist diese mehrheitliche Einschätzung, er habe keinen „Streit“ in die Gemeinde getragen, bemerkenswert.

Diese Befunde verdeutlichen, dass Bürgerentscheide keineswegs zu unsachlichem Streit und „Gräben“ in der Bürgerschaft führen müssen, sondern sie insbesondere bei einem angemessenen Verhalten von Gemeindeverwaltungen und Gemeindeorganen in einem äußerst konstruktiven Modus der Konfliktaustragung ablaufen können. Im Fall Steinheim dürfte die fast einhellige positive Bewertung des Verhaltens des Bürgermeisters und der Gemeindeverwaltung als „sachlich und fair“ auch einen nicht unwesentlichen Beitrag dazu geleistet haben, dass die Gemeinde den Bürgerentscheid in ihrem Sinne zugunsten des Solarparks mit dieser Deutlichkeit gewinnen konnte. Denn unter den Befragten, die gegen den Solarpark stimmen wollten, war nicht eine einzige Person, die als Grund für ihre Entscheidung eine wie auch immer geartete Kritik am Handeln der Gemeindeverwaltung angab. Niemand hat mit seiner Stimme also einen „Denkzettel“ verteilt, um als unfair wahrgenommenes Verhalten zu sanktionieren. Wird das Handeln von Gemeindeorganen hingegen einer „Arroganz der Macht“-Logik folgend wahrgenommen, dann sind Reaktionen der Art „Denen da oben zeigen wir es jetzt mal“ vorprogrammiert. Gemeindeorgane können dann aufgrund ihres eigenen Fehlverhaltens bei Bürgerentscheiden abgestraft werden. Dies war in Steinheim nicht der Fall, und auch unsere Befunde verdeutlichen, dass das Handeln der Gemeinde Steinheim am Albuch diesbezüglich als vorbildlich angesehen werden kann.

NIMBY-Effekte?

Zuweilen wird spekuliert, dass sog. NIMBY-Effekte für den Ausgang von Bürgerentscheiden wesentlich seien. Sich persönlich betroffen fühlende Personen (z.B. Anwohner) würden die Debatte bestimmen und das Abstimmungsergebnis entscheiden. Der Bürgerentscheid in Steinheim am Albuch zeigt klar, dass dies nicht der Fall ist. Der Aussage *„Ich fühle mich vom Ausgang dieses Bürgerentscheids persönlich betroffen“* stimmten nur 9 % der repräsentativ befragten Abstimmenden voll zu bzw. nur 12 % eher zu. Die große Mehrheit von 79 % der Abstimmenden verspürte also kein persönliches Betroffenheitsgefühl, sondern

orientierte sich am Gemeinwohl. Partikularinteressen bestimmten den Ausgang des Bürgerentscheids nicht. Auch die sich persönlich betroffenen fühlenden Personen stimmten bei der telefonischen Befragung mehrheitlich (63 %) für den Bau des Solarparks.

Verständlichkeit der Frageformulierung

Die Allgemeinverständlichkeit der Frageformulierung bei diesem Bürgerentscheid wurde von den Befragten sehr unterschiedlich bewertet. 52 % hielten sie nicht für allgemein verständlich (davon 27 % gar nicht, 25 % eher nicht), 48 % für allgemein verständlich (27 % voll verständlich, 21 % eher verständlich).

Bei der Formulierung einer Fragestellung für einen Bürgerentscheid sind durch die allgemeine Rechtsprechung genau vorgegebene Kriterien zu beachten (andernfalls droht die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens). Im vorliegenden Fall waren die Spielräume für die Frageformulierung sowohl für die das Bürgerbegehren einreichende Bürgerinitiative als auch für den Gemeinderat äußerst begrenzt. Im Rahmen der rechtlichen Vorgaben war eine wesentlich einfachere Frageformulierung kaum möglich.

Es gibt allerdings keine Hinweise darauf, dass diejenige Hälfte der beim Bürgerentscheid Abstimmenden, die die Frageformulierung als nicht allgemein verständlich bewerteten, die Frage selbst missverstanden hätten oder nicht wussten, worüber sie abstimmen. Solche Hinweise traten bei den Telefoninterviews nicht auf. 84 % der repräsentativ befragten Abstimmenden stimmten der Aussage *„Ich bin stark am Thema dieses Bürgerentscheids interessiert“* zu, so dass auch von daher unterstellt werden kann, dass die große Mehrheit der Abstimmenden sich gut informiert hat.

Kommunalpolitische Ausgangslage

Bürgerentscheide sind in einen allgemeinen kommunalpolitischen Kontext eingebettet. 90 % der repräsentativ befragten Abstimmenden beim Bürgerentscheid gaben an, sich auch allgemein für kommunalpolitische Themen in Steinheim zu interessieren, davon 52 % sogar stark. Wir haben es also mit einer kommunalpolitisch vergleichsweise stark interessierten Bürgerschaft zu tun. Alternativ könnte dieser Befund auch dahingehend interpretiert werden, dass die Durchführung eines Bürgerentscheids auch über das eigentliche Abstimmungsthema hinausgehend das allgemeine Interesse für kommunalpolitische Themen steigert.

Der Aussage *„Ganz allgemein bin ich mit der Art und Weise, wie in Steinheim in der Vergangenheit wichtige kommunalpolitische Entscheidungen getroffen wurden, zufrieden“* stimmten 88 % der befragten Abstimmenden zu (davon 38 % volle Zustimmung, 50 % eher Zustimmung). Diese hohe allgemeine Zufriedenheit der Bevölkerung mit kommunalpolitischen Entscheidungen ist als ein wertvolles Kapital zu begreifen, das die Gemeinde Steinheim am Albuch in der Vergangenheit erarbeitet hat und das eine nicht unwesentliche Randbedingung für den Verlauf dieses Bürgerentscheids sein dürfte.

Der Meinung, dass es in Steinheim *„in der Vergangenheit bei wichtigen kommunalpolitischen Entscheidungen oft zu wenig Bürgerbeteiligung gegeben hat“*, stimmten allerdings 55 % zu (davon 33 % volle Zustimmung, 22 % eher Zustimmung). Manche Befragten ergänzten dazu im Interview, dass sich ihre Einschätzung *„zu wenig Bürgerbeteiligung“* vor allem auf die Zeit vor der letzten Bürgermeisterwahl im Oktober 2018 beziehe, während mit dem neuen Bürgermeister (der frühere Bürgermeister wurde abgewählt) seitdem die Bürgerbeteiligung besser geworden sei.

Interessanterweise besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem Abstimmungsverhalten beim Bürgerentscheid (Befürwortung oder Ablehnung des Solarparks) und der allgemeinen Zufriedenheit mit der Kommunalpolitik bzw. einem wahrgenommenen Defizit bei der Bürgerbeteiligung in der Vergangenheit. Auch dies weist darauf hin, dass dieser Bürgerentscheid allein durch sachliche Erwägungen geprägt wurde und nicht durch die Vergabe von „Denkzetteln“.

Parteien und Wählervereinigungen im Gemeinderat

Die repräsentativ ausgewählten Abstimmenden beim Bürgerentscheid wurden auch gefragt, welcher zur Zeit im Gemeinderat von Steinheim vertretenen Partei oder Wählervereinigung sie (überwiegend) ihre Stimmen geben würden, wenn am nächsten Sonntag Gemeinderatswahlen wählen. Das Ergebnis stimmt im

Wesentlichen mit der Zusammensetzung des gegenwärtigen Gemeinderats überein. Dies spricht dafür, dass die Anhänger/innen aller im Gemeinderat vertretenen Richtungen in gleichem Maße am Bürgerentscheid teilgenommen haben bzw. der Bürgerentscheid die Wahlpräferenzen für eine Gemeinderatswahl nicht verändert hat. Von allen vier im Gemeinderat vertretenen Gruppierungen (Freie Wähler, CDU, Arbeitnehmerblock, Bündnis 90/Die Grünen) stimmte die jeweilige Anhängerschaft mit deutlicher Mehrheit für den Bau des Solarparks. Auch insofern haben bei diesem Bürgerentscheid parteipolitische Aspekte keine Rolle gespielt.

Allgemeiner Wunsch nach mehr direkter Demokratie

Auch über diesen konkreten Bürgerentscheid hinausgehend bewertet eine deutliche Mehrheit der in Steinheim repräsentativ Befragten direktdemokratische Abstimmungen positiv und wünscht sich deren Ausbau. 84 % der Befragten stimmten folgender Aussage zu: *„Volksabstimmungen sind eine gute Methode, um wichtige politische Fragen zu entscheiden“*. 70 % äußerten sich zustimmend zur Aussage, Volksabstimmungen sollten auch deutschlandweit zu Fragen der Bundespolitik ermöglicht werden.

Sachgründe für die persönliche Entscheidung beim Bürgerentscheid

Bei der repräsentativen Telefonumfrage wurden die Befragten im Rahmen einer offenen Frage (d.h. ohne vorgegebene Antwortmöglichkeiten) auch gebeten, ihre persönlichen Motive zu schildern, warum sie beim Bürgerentscheid mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen wollen.

Dabei zeigte sich eine wesentliche Differenz zwischen den Befürwortern und den Gegnern des Solarparks. Bei den Befürwortern war ein einziges Motiv ausschlaggebend, das letztlich alles dominierte: Auch Steinheim müsse seinen Beitrag zur Energiewende leisten, um dem globalen Klimawandel entgegen treten zu können, und dazu seien PV-Anlagen lediglich auf Dächern nicht ausreichend. Insofern sei ein derartiger großer Solarpark sinnvoll und notwendig. Alle anderen Argumente spielten für die Befürworter nur eine sehr nachgeordnete Rolle. Im Unterschied dazu war die Argumentationsstruktur der Gegner des Solarparks wesentlich heterogener und nicht durch ein alles dominierendes Motiv geprägt. Unter ihnen waren manche am Erhalt der schönen Landschaft interessiert, anderen ging es um die Nahrungsmittelproduktion auf Ackerflächen, andere sahen im Solarpark keinen Vorteil für die Gemeinde, wieder andere waren lediglich gegen den speziellen Standort, einige wenige bezweifelten auch den Sinn im Kontext der Energiewende.

Wer stimmte wie?

Ein interessanter Befund ist weiterhin, dass das Abstimmungsverhalten für oder gegen den Solarpark nicht von der sozio-demographischen Struktur abhängig war. Weder spielte dafür das Alter der Befragten, ihr Geschlecht, ihr Schulbildungsabschluss oder die Wohndauer in Steinheim (Ortsgebürtige oder Zugezogene) eine Rolle. In allen Bevölkerungsgruppen gab es deutliche Mehrheiten für den Bau des Solarparks.

Hinsichtlich der verschiedenen Ortsteile lässt sich für den unmittelbar betroffenen Weiler Küpfendorf aufgrund seiner sehr geringen Einwohnerzahl leider keine statistisch robuste Aussage treffen, denn die Zahl der Küpfendorfer in der Stichprobe, entsprechend ihrem Einwohneranteil von allen Einwohnern in Steinheim am Albuch, war dazu zu gering. Beim Bürgerentscheid selbst zeigte sich, dass im Wahlbezirk Sontheim/Küpfendorf, zu dem Küpfendorf gehört, abweichend von den anderen Ortsteilen, annähernd eine Patt-Situation gegeben war: Dort hatten mit 51,6 % der Stimmen die Befürworter des Solarparks eine nur knappe Mehrheit.