bürgerbegehren

bericht 2018

MEHR DEMOKRATIE

MEHR DEMOKRATIE E. V.
Mehr Demokratie ist die größte Nichtregierungsorganisation für direkte Demokratie. Wir starten Kampagnen, beraten Initiator/innen von Bürgerbegehren und erarbeiten wissenschaftliche Studien und Gesetzentwürfe zu Demokratiethemen – seit über 25 Jahren.
Zu unseren Erfolgen zählen mehr als 20 von uns initiierte Volksinitiativen und Volksbegehren, insgesamt fünf Millionen gesammelte Unterschriften und die Aktivierung von 37.000 Unterstützer/innen für eine der größten Verfassungsbeschwerden in der Geschichte der Bundesrepublik („Europa braucht mehr Demokratie" gegen ESM und Fiskalvertrag).

Wissenschaftlicher Koordinator von Mehr Demokratie: Frank Rehmet
Am Bürgerbegehrensbericht 2018 haben neben Frank Rehmet viele Personen aus den Landesverbänden und aus dem Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie mitgearbeitet.
www.mehr-demokratie.de

INSTITUT FÜR DEMOKRATIE- UND PARTIZIPATIONSFORSCHUNG DER BERGISCHEN UNIVERSITÄT WUPPERTAL
Das Institut für Partizipations- und Demokratieforschung der Bergischen Universität Wuppertal (IDPF) existiert seit 1975; es wurde seinerzeit als „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung" errichtet. Hier wurde u.a. das auf Zufallsauswahl aufbauende Beteiligungsverfahren der Planungszelle entwickelt und systematisiert.
Das Institut erforscht und evaluiert direktdemokratische und partizipative Verfahren in ihren Effekten und analysiert die praktische Durchführung partizipativer Verfahren in ihrer engen Verzahnung dieser Bürgerbeteiligung mit den Erfordernissen und Routinen herkömmlicher Politikprozesse.
Das Team des Instituts verfügt über umfangreiche Erfahrungen in der Organisation, Durchführung und Auswertung von Planungszellen, Bürgerforen, ‚citizen juries', von Zukunftswerkstätten sowie Open Space, World Café, Whole Social Change usw. Es verfügt deshalb auch über umfassende Kenntnisse der Organisation von Großveranstaltungen. Zur reibungslosen Abwicklung außeruniversitärer Veranstaltungen arbeitet das IDPF eng mit dem Institut für bürgerschaftliche Politik in Europa / Institute for European Citizenship Politics (EuCiP e. V.) zusammen.

Leiter der Forschungsstelle: Prof. Dr. Hans Lietzmann
Am Bürgerbegehrensbericht 2018 haben zudem Dr. Volker Mittendorf und Yazgülü Zeybek maßgeblich mitgearbeitet.
www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de

FORSCHUNGSSTELLE BÜRGERBETEILIGUNG UND DIREKTE DEMOKRATIE DER PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG
Die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg erforscht seit 1997 themenzentrierte Beteiligungsverfahren. Sie ist am Institut für Politikwissenschaft angesiedelt. Die Arbeiten stehen unter der Fragestellung, ob und wie politische Entscheidungen durch themenzentrierte Beteiligungsverfahren anders getroffen werden. Zu diesen Verfahren zählen direktdemokratische Sachentscheidungen (Bürgerbegehren oder Volksbegehren) ebenso wie zum Beispiel runde Tische, Diskussionsforen oder Mediationen. Ihre Gemeinsamkeit besteht darin, dass die Sachthemen im Vordergrund stehen und nicht die Diskussion über geeignetes Personal. Schwerpunkt der Arbeit der Forschungsstelle sind derzeit direktdemokratische Verfahren.

Leiter der Forschungsstelle: Prof. Dr. Theo Schiller.
www.forschungsstelle-direkte-demokratie.info

BÜRGERBEGEHRENSBERICHT 2018

von Mehr Demokratie e. V.
in Kooperation mit
dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal und
der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg.

IMPRESSUM
Herausgeber
Mehr Demokratie e. V.
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Philipps-Universität Marburg
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung
und direkte Demokratie
Wilhelm-Röpke-Straße 6
35037 Marburg
www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de

Bergische Universität Wuppertal
Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung
Gaußstraße 20
42119 Wuppertal
mittendorf@uni-wuppertal.de
www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de

Autoren
Frank Rehmet,
Thorsten Sterk (Kapitel 6. Bürgerbegehren zu umweltfreundlicher Verkehrspolitik),
Volker Mittendorf, Yazgülü Zeybek (Datenverantwortliche)

Lektorat
Anne Dänner, Thorsten Sterk

Layout
Susanne Appelhanz, www.change-ahoy.de

Inhalt

1. **Einleitung** 6
2. **Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze** 7
   2.1 Anzahl und Häufigkeit 7
   2.2 Themen 7
   2.3 Ergebnisse und Erfolgschancen 7
   2.4 Bürgerentscheide 7
3. **Fragestellungen und Datengrundlage** 8
   3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf 8
   3.2 Verwendete Begrifflichkeiten 9
4. **Regelungen: Übersicht und neuere Entwicklungen** 11
   4.1 Regelungen 11
   4.2 Neuere Regelungsentwicklungen 12
5. **Praxis: Daten und Analysen 1956-2017** 13
   5.1 Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung 13
   5.2 Themen 20
   5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote 22
6. **Spezial: Bürgerbegehren zu umweltfreundlicher Verkehrspolitik nehmen zu** 32
   6.1 Einleitung 32
   6.2 Bürgerbegehren in Deutschland 33
   6.3 Literaturhinweise 35
7. **Fazit und Ausblick** 36
   7.1 Regelungen werden zunehmend bürgerfreundlich 36
   7.2 Praxis in den Bundesländern wächst, Kluft zwischen einzelnen Ländern bleibt 37
   7.3 Fazit 38

Literatur und Links 39

1. Einleitung

Mehr Demokratie e. V., die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität Wuppertal und die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg legen hiermit einen aktualisierten Bürgerbegehrensbericht für Deutschland vor. Dies ist die fünfte umfassende Darstellung der kommunalen direkten Demokratie und umfasst den Zeitraum von 1956 bis Ende 2017.

Seit Mitte der 1990er Jahre wächst die Zahl der kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Gemeinden, Städten und Landkreisen. Die Notwendigkeit und die Bereitschaft, Bürger/innen direkt an politischen Entscheidungen zu beteiligen, hat stark zugenommen. Partizipation als ein Grundprinzip unserer Demokratie funktioniert über ein breites Spektrum von Formen und Verfahren, welche die repräsentative Demokratie ergänzen. Es reicht von Protest, Bürgerinitiativen, Bürgerforen, Mediation oder Gerichtsverfahren bis hin zu Abstimmungen. Dieses Gesamtklima einer „Demokratisierung der Demokratie" prägt auch die Entwicklungen der kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die im Mittelpunkt dieses Berichtes stehen.

Jahrzehntelang war Baden-Württemberg das einzige Bundesland, das direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene kannte, wenngleich die Regelung prohibitiv war und zudem zu vielen unzulässigen Verfahren führte. Erst in den Jahren 1990 bis 1997 führten fast alle Länder Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in ihren Gemeinden, Städten und mit wenigen Ausnahmen auch in den Landkreisen ein. Berlin schloss diesen Prozess im Jahr 2005 ab. Seitdem ist die kommunale Direktdemokratie flächendeckend verbreitet.

Diese demokratischen Fortschritte hat der 1988 gegründete Verein Mehr Demokratie entscheidend mitgeprägt, indem er zahlreiche Gespräche mit Politiker/innen führte und mehrere Initiativen zur Einführung von direkter Demokratie in den Kommunen durch landesweite Volksentscheide anschob (am bekanntesten in Bayern 1995 und Hamburg 1998). Schon früh in den 1990er Jahren suchte und fand Mehr Demokratie die Kooperation mit den Universitäten Marburg und Wuppertal zur Erfassung und Auswertung der zahlreichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Ein Resultat der fruchtbaren Kooperation sind gemeinsame Datenauswertungen und -analysen sowie Publikationen wie der vorliegende Bericht.

In den letzten Jahren wurden pro Jahr etwa 300 Bürgerbegehren und Ratsreferenden verzeichnet. Die Gesamtzahl der Bürgerbegehren bis Ende 2017 liegt bei 7.503 Verfahren. Den größten Anteil an allen Verfahren hat Bayern mit knapp 40 Prozent.

In den letzten Jahren hat sich die Gesetzgebung erfreulich entwickelt: Seit 2011 haben mehrere Bundesländer ihre Gemeinde- und Kreisordnungen reformiert. In jüngerer Zeit wagten Schleswig-Holstein (2013), Baden-Württemberg (2015) und Thüringen (2016) bedeutende Reformschritte. Auch Rheinland-Pfalz und Niedersachsen verbesserten die Regelungen, 2018 folgten Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Die Anzahl der Bundesländer mit restriktiven Regelungen sinkt somit.

Der vorliegende Bericht wertet die Häufigkeit, die Gegenstände und die Ergebnisse von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in allen Bundesländern aus. Ein eigenes Kapitel widmet sich der Thematik von Bürgerbegehren zu umweltfreundlicher Verkehrspolitik, deren Anzahl in letzter Zeit angestiegen ist.

Unser besonderer Dank gilt den Mitarbeiter/innen des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal sowie von Mehr Demokratie, die sich um die Pflege der Daten und die Weiterentwicklung der Datenbank verdient gemacht haben. Auch dem Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie sei an dieser Stelle für wertvolle Hinweise und die Mitarbeit am gemeinsamen Projekt gedankt.

2. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze

2.1 Anzahl und Häufigkeit

- Von **1956 bis 2017** gab es insgesamt **7.503 Verfahren auf kommunaler Ebene**. Daraus folgten **3.796 Bürgerentscheide.** Mehr als die Hälfte aller Verfahren fand zwischen 2003 und 2017 statt. Im Jahr **2017** wurden **278 neue Verfahren** eingeleitet. Das ist etwas weniger als in den Jahren zuvor.
- Diese 7.503 Verfahren unterteilen sich in zwei Verfahrenstypen: 6.261 Bürgerbegehren wurden durch die Bürger/innen „von unten" eingeleitet, 1.242 Ratsreferenden wurden „von oben" durch den jeweiligen Gemeinderat initiiert.
- Nahezu **40 Prozent** (2.910) aller erfassten Verfahren fanden nach 1995 **in Bayern** statt.
- **Anwendungshäufigkeit:** Für die relative Anwendungshäufigkeit (durchschnittliche Verfahrensanzahl pro Gemeinde) müssen zusätzlich die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland sowie die Praxisjahre berücksichtigt werden. Hier landet Bayern auf Platz 5 hinter den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sowie knapp hinter Nordrhein-Westfalen. **Spitzenreiter Hamburg** verzeichnet pro Stadtbezirk etwa **ein Verfahren pro Jahr.** Bürger/innen in Rheinland-Pfalz dagegen müssen durchschnittlich 227 Jahre warten, bis in ihrer Gemeinde ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum stattfindet.

2.2 Themen

Die thematischen **Schwerpunkte** bildeten öffentliche **Sozial- und Bildungseinrichtungen** mit 19,4 Prozent, **Wirtschaftsprojekte** mit 17,4 Prozent, sowie **Verkehrsprojekte** mit 16,4 Prozent. Welches Thema wie häufig auftritt, variiert zum Teil stark von Bundesland zu Bundesland. Ein wichtiger Grund dafür: In mehreren Ländern ist die kommunale Bauleitplanung als Thema für Bürgerbegehren nicht oder nur eingeschränkt zulässig.

2.3 Ergebnisse und Erfolgschancen

- **38,8 Prozent** aller abgeschlossenen Verfahren waren **erfolgreich** im Sinne der Vorlage. Für einen Erfolg ist nicht zwingend einen Bürgerentscheid nötig: 851 der 6.261 Bürgerbegehren (13,6 Prozent) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiator/innen zu bewegen.
- Betrachtet man nur die Bürgerentscheide, so waren 52 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten dabei mit 57 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Entscheide mit 49 Prozent.
- Es gab **zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren.** Insgesamt 1.800 der 6.261 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt **(29 Prozent)**. Dieser Wert ist in den letzten drei Jahren leicht auf 26,6 Prozent gesunken, was auf die Wirkung der Reformen in mehreren Bundesländern hindeutet.
- Den niedrigsten Anteil an unzulässigen Bürgerbegehren hat Bayern mit 17 Prozent. Vier Bundesländer **(Sachsen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland)** verzeichnen Werte von **mehr als 40 Prozent.** Das liegt vor allem an den gesetzlichen Regelungen. Die meisten Begehren wurden wegen Fristüberschreitung/zu wenigen Unterschriften (21 Prozent) oder wegen des Ausschlusses von Themen (19 Prozent) für unzulässig erklärt.

2.4 Bürgerentscheide

- Die **durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung** bei Bürgerentscheiden betrug **50,2 Prozent.** Die Beteiligung in kleinen Gemeinden liegt deutlich über der in größeren Städten und Landkreisen.
- **12,5 Prozent aller Bürgerentscheide,** in denen die Vorlage der Initiator/innen die Mehrheit der Stimmen erhielt, **erreichten das Zustimmungsquorum nicht** (so genanntes „unechtes Scheitern"). Ein solches Quorum gilt in den meisten Bundesländern.

3. Fragestellungen und Datengrundlage

Der vorliegende Bericht erläutert zunächst die Regelungen in den einzelnen Bundesländern (Kapitel 4). Kapitel 5 stellt die bisherige Praxis dar und analysiert sie. Folgende Fragen werden beantwortet:

- Wie häufig kam es in den einzelnen Bundesländern zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden?
- Zu welchen Ergebnissen kam es? Wie viele Verfahren waren erfolgreich, wie viele wurden für unzulässig erklärt?
- Welche Themen waren von besonderer Bedeutung?
- Wie hoch lag die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden?
- Wie wirkten sich die Details der rechtlichen Ausgestaltung auf die Praxis aus?

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die in den Jahren 1956 bis 2017 (Stichtag: 31. Dezember 2017) eingeleitet wurden. Da es von Beginn der Unterschriftensammlung bis zu einem Ergebnis in der Regel sechs Monate und länger dauert, sind noch einige Fälle ohne Ergebnis – mit Verfahrensausgang „offen" – vorhanden.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die an der Philipps-Universität Marburg entstandene und zusammen mit der Bergischen Universität Wuppertal und Mehr Demokratie weiterentwickelte „Datenbank Bürgerbegehren", die zur Vereinheitlichung von Datenbeständen und für eine erleichterte Recherche und Auswertung von Daten geschaffen wurde. Die Datenbank ist öffentlich zugänglich und wird beständig aktualisiert.[1]

Die Daten werden auf mehreren Wegen gewonnen: Kontinuierliche Recherchen, Beratungstätigkeiten von Mehr Demokratie und Befragung öffentlicher Stellen. Darüber hinaus können Nutzer/innen fehlende Fälle ergänzen beziehungsweise bei ungenauen Daten Änderungen vorschlagen. Durch Medien- und Dokumentenanalyse werden Fälle entdeckt und durch Befragungen der Gemeinden sowie durch Recherchen validiert und ergänzt. Eine Vollständigkeit kann dennoch nicht garantiert werden, da es keine einheitliche Berichtspflicht der Gemeinden und Städte in Deutschland gibt.

Die Verfahren werden in der Regel dem Jahr zugeordnet, in dem sie eingereicht wurden. Dies bedeutet, dass ein Bürgerbegehren, das 2011 angekündigt und 2012 eingereicht wurde, aber erst 2013 zum Bürgerentscheid gelangte, im Jahr 2012 gezählt wird. Bürgerbegehren, bei denen die gesammelten Unterschriften nicht eingereicht wurden, werden dem Jahr des Sammelstarts zugeordnet, Ratsreferenden in dem Jahr, in dem der Rat die Durchführung des Bürgerentscheids beschloss.

Zudem gibt es Fälle, in denen Bürgerbegehren lediglich angekündigt oder öffentlich diskutiert werden, ohne dass eine Unterschriftensammlung erfolgt. Solche Fälle werden in der Datenbank teilweise erfasst, bleiben aber in dieser Auswertung unberücksichtigt.

3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf

Ein Bürgerentscheid kann in Deutschlands Kommunen auf zweierlei Weise eingeleitet werden:

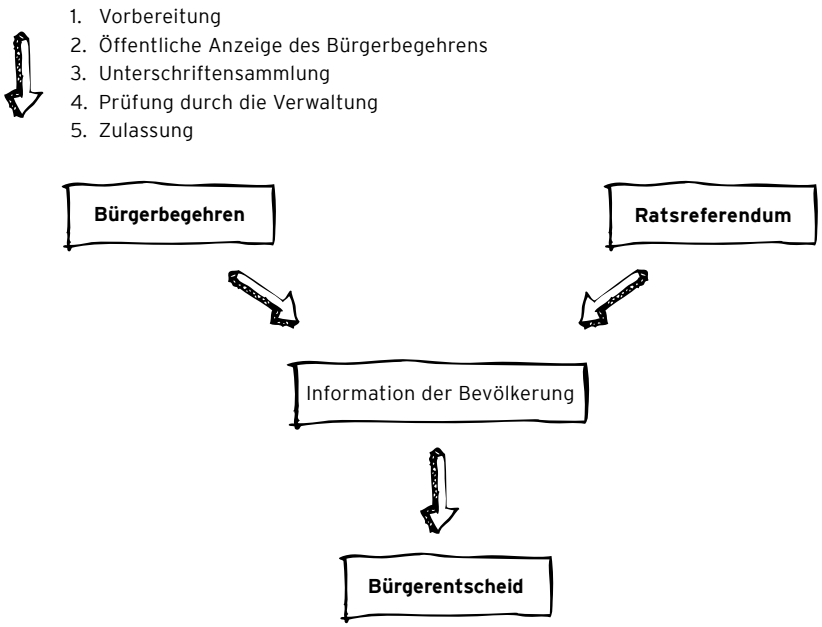
- durch eine Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung heraus „von unten" (= Bürgerbegehren) sowie
- durch einen Beschluss des Gemeinderats „von oben" (= Ratsreferendum).

Rechtlich unterscheiden die Gemeindeordnungen der Bundesländer nicht, ob die Abstimmung aufgrund eines Bürgerbegehrens oder eines Ratsreferendums erfolgte. Nahezu alle Gemeindeordnungen sprechen in beiden Fällen von „Bürgerentscheiden". Nur Nordrhein-Westfalen differenziert hier und bezeichnet ein Ratsreferendum als „Ratsbürgerentscheid" oder „Kreistagsbürgerentscheid".

1 www.mehr-demokratie.de/nc/themen/buergerbegehren-in-den-kommunen/datenbank-buergerbegehren sowie www.datenbank-buergerbegehren.info

Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten erscheint es sinnvoll, die beiden Verfahren zu unterscheiden. Im Folgenden wird daher getrennt von „Bürgerbegehren“ und „Ratsreferendum“ gesprochen. Für eine kommunale Volksabstimmung über eine Sachfrage wird der Oberbegriff „Bürgerentscheid“ jedoch beibehalten.

Abbildung 1: Ablauf eines erfolgreichen Bürgerbegehrens



3.2 Verwendete Begrifflichkeiten

Abstimmungsquorum

Legt fest, dass ein politisch bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten sich am Bürgerentscheid beteiligen muss (Beteiligungsquorum) oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten einer Vorlage zustimmen muss (Zustimmungsquorum), damit der Entscheid gültig ist. In Bundesländern mit Abstimmungsquoren genügt es nicht, wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden sich für eine Vorlage ausspricht.

Bürgerbegehren

Bezeichnet einen Antrag auf Bürgerentscheid aus den Reihen der Bürgerschaft. Eine Mindestzahl von Bürger/innen muss ihn per Unterschrift unterstützen, damit es zum Bürgerentscheid kommt.

Direktdemokratische Verfahren

Sammelbegriff für Verfahren, in denen die Bürger/innen direkt und verbindlich über eine Sachfrage entscheiden. Eine solche Volksabstimmung wird entweder „von unten“ per Unterschriftensammlung oder automatisch wegen gesetzlicher Vorgaben ausgelöst. Direktwahlen oder Abwahlen von Bürgermeister/innen und Landrät/innen werden nicht als direktdemokratisches Verfahren gewertet. Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden:

1) Initiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung
2) Fakultatives Referendum
3) Obligatorisches Referendum

Gemeinderat/Rat
„Gemeinderat“ oder „Rat“ bezeichnet die direkt gewählten kommunalen Entscheidungsgremien („Kommunalparlamente“) in Gemeinden, Städten und Landkreisen. Sie werden je nach Bundesland zum Teil unterschiedlich benannt – in Hessen zum Beispiel „Kreistag“ in den Landkreisen oder „Gemeindevertretung“ bzw. „Stadtverordnetenversammlung“.

Initiativbegehren
Bürgerbegehren, das ein Thema neu auf die politische Agenda setzt oder vorbeugend initiiert wird, sich aber nicht gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet. Bei Initiativbegehren gilt meist keine Frist zur Unterschriftensammlung.

Korrekturbegehren
Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats. Hier gilt meist eine Frist, innerhalb derer die Unterschriften gesammelt werden müssen.

Kostendeckungsvorschlag
Vorschlag, wie Kosten, die durch die Umsetzung einer Beschlussvorlage entstehen, gedeckt werden können. Mehrere Gemeindeordnungen verlangen bei Bürgerbegehren einen umsetzbaren Kostendeckungsvorschlag, was zu vielen unzulässigen Bürgerbegehren führt. In einigen Bundesländern ist dies daher anders geregelt: Entweder muss die Gemeinde eine Kostenschätzung erstellen. Oder es ist kein Kostendeckungsvorschlag notwendig (wie in Bayern, Niedersachsen und Hamburg), da die finanziellen Auswirkungen vor einem Bürgerentscheid ohnehin ausführlich diskutiert werden.

Obligatorisches Referendum
Verpflichtend vorgeschriebener Bürgerentscheid zu bestimmten Beschlüssen des Gemeinderats. In der Schweiz sind sie weit verbreitet auf Gemeinde- und Kantonsebene. Auf der Kommunalebene in Deutschland existiert dieses Verfahren nur in den Städten Bremen und Bremerhaven bei Privatisierungen.

Ratsreferendum
Bürgerentscheid, der vom Gemeinderat „von oben“ anberaumt wird. Je nach Bundesland ist hierfür eine einfache Mehrheit oder eine Zweidrittelmehrheit im Gemeinderat erforderlich. Das Verfahren heißt auch „Ratsbegehren“ oder „Ratsbürgerentscheid“. In Bayern dienen sie oftmals als Gegenvorschlag zu bürgerinitiierten Entscheiden.

Themenausschluss
Einschränkung der Themen, über die ein Bürgerbegehren/Bürgerentscheid stattfinden kann. Ein Themenausschluss findet sich in allen Gemeindeordnungen. Die Materien, über die nicht abgestimmt werden darf, sind seit 2014 in allen Bundesländern in Form eines Ausschlusskatalogs definiert. Dieser sogenannte Negativkatalog ist je nach Bundesland unterschiedlich umfangreich. Besonders einschränkend ist in sechs Bundesländern der Ausschluss der Bauleitplanung.

Unterschriftenquorum
Anteil der Wahlberechtigten, die ein Bürgerbegehren unterschrieben haben müssen, damit es zum Bürgerentscheid kommen kann. Alternativ wird der Begriff „Einleitungsquorum“ verwendet.

Zustimmungsquorum
Siehe → Abstimmungsquorum.

4. Regelungen: Übersicht und neuere Entwicklungen

4.1 Regelungen

Die Verfahrensregelungen auf Kommunalebene sind von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich.

Tabelle 1: Verfahrensregelungen

Bundesland	Zulässige Themen[1]	Bürgerbegehren (Unterschriften-quorum)	Bürgerentscheid (Zustimmungs-quorum)	Ratsreferendum (erforderliche Ratsmehrheit zur Einleitung eines Bürgerentscheids)
Baden-Württemberg	2–	4,5 – 7 %	20 %	2/3-Mehrheit
Bayern	1–	3 – 10 %	10 – 20 %	Einfache Mehrheit
Berlin	1	3 %	10 %	2/3-Mehrheit
Brandenburg	5+	10 %	25 %	Einfache Mehrheit[2]
Bremen (Stadt)	2+	5 %	20 %	Einfache Mehrheit
Stadt Bremerhaven	2–	5 %	20 %	2/3-Mehrheit
Hamburg	1	2 – 3 %	kein Quorum	Einfache Mehrheit[3]
Hessen	2–	3 – 10 %	15 – 25 %	2/3-Mehrheit
Mecklenburg-Vorpommern	5+	2,5 – 10 %	25 %	Einfache Mehrheit
Niedersachsen	5+	5 – 10 %	20 %	Einfache Mehrheit[4]
Nordrhein-Westfalen	3–	3 – 10 %	10 – 20 %	2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	5+	5 – 9 %	15 %	Einfache Mehrheit
Saarland	5+	5 – 15 %	30 %	Einfache Mehrheit
Sachsen	2+	(5 –) 10 %[5]	25 %	2/3-Mehrheit
Sachsen-Anhalt	5+	4,5 – 10 %	20 %	2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	2–	4 – 10 %	8 – 20 %	Einfache Mehrheit
Thüringen	1–	4,5 – 7 %	10 – 20 %	2/3-Mehrheit

Quellen:
Stets aktualisierte Verfahrensübersicht unter https://www.mehr-demokratie.de/themen/buergerbegehren-in-den-kommunen/verfahrensregelungen/ sowie eigene Recherchen. Für die Benotung der zulässigen Themen wurde der Bewertungsmaßstab des Volksentscheids-Rankings 2016 von Mehr Demokratie verwendet.

Anmerkungen:

1 1 = sehr viele, 6 = sehr wenige

2 Nur bei Gemeindefusionen möglich.

3 In Hamburg beschränkt auf eine Alternativvorlage zu einem bürgerinitiierten Bürgerentscheid.

4 In Niedersachsen beschränkt auf den Sonderfall, dass der Rat einen Bürgerentscheid innerhalb der Sperrfrist von zwei Jahren aufheben will.

5 In Sachsen kann das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren von den Gemeinden gesenkt werden. Das Minimum beträgt fünf Prozent.

Die Stadt Bremen kennt die Besonderheit, dass vor dem Bürgerbegehren noch eine Verfahrensstufe mit einer Unterschriftensammlung durchlaufen werden muss. Für diesen Antrag auf Zulassung eines Bürgerbegehrens müssen 4.000 Unterschriften (etwa 0,94 Prozent der Stimmberechtigten) gesammelt werden.

4.2 Neuere Regelungsentwicklungen

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden überwiegend in den 1990er Jahren eingeführt und seitdem in den meisten Bundesländern verbessert. Auch in den letzten Jahren – seit der Veröffentlichung des Bürgerbegehrensberichts 2016 – hat sich die Tendenz zu bürgerfreundlicheren Regelungen fortgesetzt. In den Jahren 2015 und 2016 fanden viele Reformen statt – unter anderem in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Thüringen[2]. 2017 und 2018 fanden kleinere Reformen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt statt.

Brandenburg: Mini-Reform 2018

Im Juni 2018 wurde in Brandenburg die Regelungen für Bürgerbegehren geringfügig reformiert. Folgende Reformen wurden beschlossen:

- Der Kostendeckungsvorschlag wurde durch eine amtliche Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
- Die Kommunalaufsichtsbehörde entscheidet zukünftig über die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens. Bislang war hierfür der Gemeinderat zuständig.
- Die Möglichkeit der Briefabstimmung ist nun in allen Gemeinden gewährleistet.

Sachsen-Anhalt: Reform 2018

Ebenfalls im Juni 2018 wurde die Kommunalverfassung Sachsen-Anhalts wie folgt reformiert:

- Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide wurde von 25 auf 20 Prozent gesenkt.
- Der Kostendeckungsvorschlag wurde durch eine amtliche Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
- Die Vertreter/innen eines Bürgerbegehrens haben zukünftig ein Anhörungsrecht nicht nur in der Gemeinderatssitzung, sondern auch in allen Ausschüssen.

Negativ auch hier – wie in Brandenburg: Bürgerbegehren zur Bauleitplanung sind weiterhin nicht möglich.

2 vgl. detailliert: Volksentscheidsranking 2016 von Mehr Demokratie

5. Praxis: Daten und Analysen 1956–2017

In den folgenden Abschnitten werden die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit Blick auf ihre Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung, Themenbereiche und Erfolge untersucht. Nicht berücksichtigt sind Verfahren, die nur angekündigt oder nur öffentlich diskutiert wurden.

5.1 Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung

Die folgende Tabelle listet die Anzahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf.

Tabelle 2a: Verfahrensanzahl (1956 bis 2017)

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	BE gesamt
Bayern	2.910	2.412	498	1.786
Baden-Württemberg	891	675	216	415
Nordrhein-Westfalen	784	762	22	241
Schleswig-Holstein	489	435	54	284
Hessen	446	439	7	167
Sachsen	335	243	92	174
Niedersachsen	330	328	2	98
Brandenburg	271	160	111	170
Sachsen-Anhalt	259	105	154	186
Rheinland-Pfalz	246	211	35	123
Thüringen	196	193	3	55
Hamburg	142	131	11	27
Mecklenburg-Vorpommern	135	99	36	56
Berlin	43	42	1	13
Saarland	17	17	0	0
Bremen	9	9	0	1
Gesamt	**7.503**	**6.261**	**1.242**	**3.796**

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, RR=Ratsreferenden, BE = Bürgerentscheide
Anmerkung: Die Gesamtzahl der Bürgerentscheide (Spalte 5) setzt sich aus Bürgerbegehren, die zum Bürgerentscheid gelangten, zuzüglich der Anzahl an Ratsreferenden, zusammen.

Anzahl gesamt

Auf kommunaler Ebene gab es bis Ende 2017 insgesamt 7.503 Verfahren, davon gelangten 3.796 zum Bürgerentscheid. Nach Verfahrenstyp differenziert handelte es sich um 6.261 (83,4 Prozent) Bürgerbegehren und 1.242 (16,6 Prozent) Ratsreferenden. Ein Ratsreferendum wird stets als eigenständiges Verfahren gezählt, auch wenn es eine Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren darstellt und beide Verfahren eng miteinander verzahnt sind.

Jahr 2017

Neben der Gesamtbetrachtung ist ferner interessant, wie sich die Verfahren im Jahr 2017 verteilten. Dies veranschaulicht die folgende Tabelle.

Tabelle 2b: Verfahrensanzahl 2017

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	davon BE
Bayern	105	93	12	57
Baden-Württemberg	47	45	2	21
Nordrhein-Westfalen	29	25	4	11
Rheinland-Pfalz	27	15	12	20
Hessen	13	11	2	5
Niedersachsen	11	11	0	3
Schleswig-Holstein	11	11	0	7
Hamburg	9	8	1	2
Sachsen	7	6	1	6
Thüringen	7	5	2	3
Sachsen-Anhalt	5	5	0	2
Mecklenburg-Vorpommern	3	3	0	0
Berlin	2	2	0	0
Brandenburg	2	2	0	0
Bremen	0	0	0	0
Saarland	0	0	0	0
Gesamt	**278**	**242**	**36**	**137**

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, RR=Ratsreferenden, BE = Bürgerentscheide
Anmerkung: Die Gesamtzahl der Bürgerentscheide (Spalte 5) setzt sich aus Bürgerbegehren, die zum Bürgerentscheid gelangten, zuzüglich der Anzahl an Ratsreferenden, die zum Bürgerentscheid gelangten, zusammen.

Im Jahr 2017 konnten wir mit 278 neu eingeleiteten Verfahren etwas weniger als 2016 (293) beobachten. Die neuen Verfahren des Jahres 2017 sind regional ähnlich verteilt wie die Gesamtheit der Verfahren: Bayern führt vor Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Auf Platz 4 überrascht Rheinland-Pfalz, das Schlusslicht der Gesamtbetrachtung. Hier wirken drei Effekte: Zunächst macht sich die Reform im Jahr 2016 bemerkbar. Zudem wurde das Instrument mit den ersten Bürgerentscheiden in den drei größten Städten Koblenz, Mainz und Trier bekannter. Und schließlich gab es viele Bürgerbegehren und auffällig viele Ratsreferenden (siehe Spalte 4) zum Thema Gebietsreform.

Abbildung 2: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1956 bis 1989

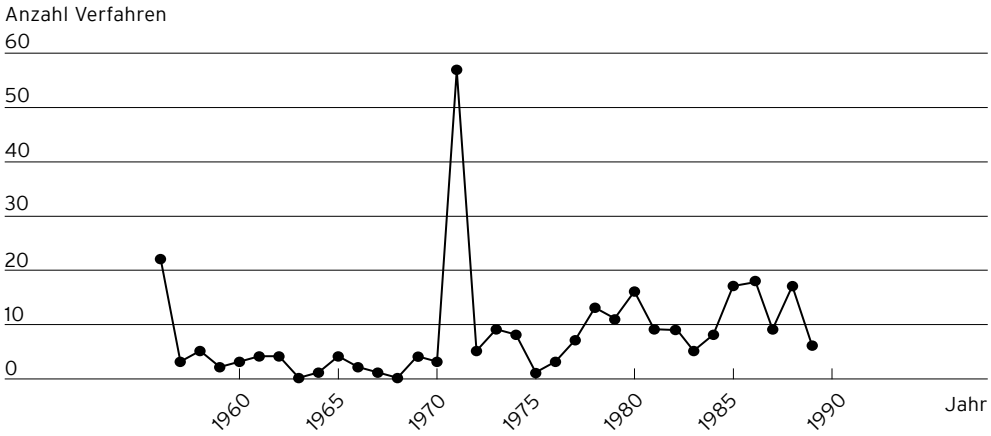
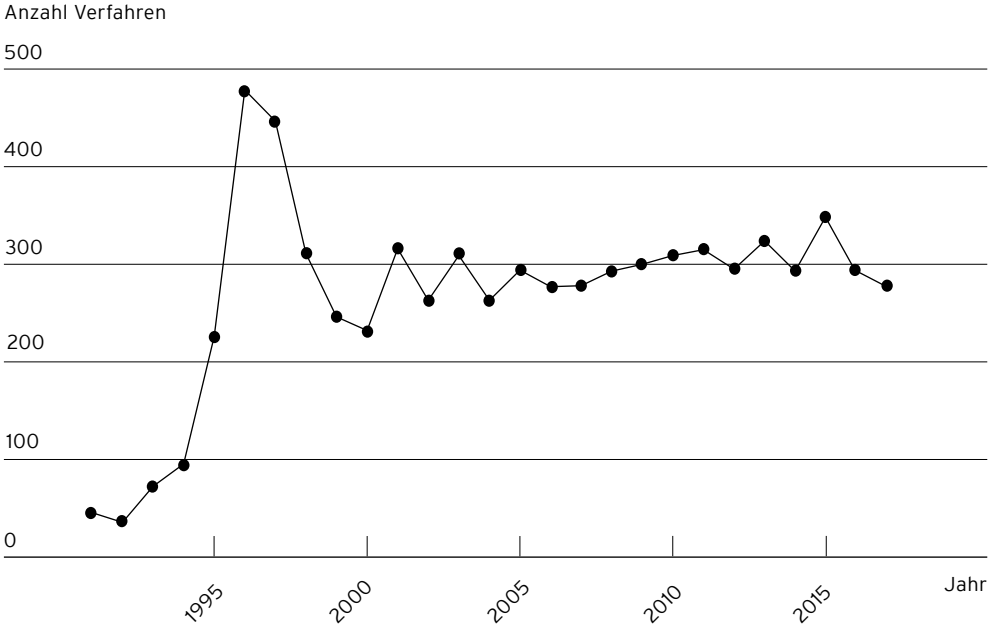


Abbildung 3: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1990 bis 2017



Der Zeitraum von 1956 bis 2017 lässt sich in zwei Zeitabschnitte unterteilen: In den Jahren von 1956 bis 1990 waren Bürgerbegehren und Ratsreferenden nur in Baden-Württemberg möglich (Abbildung 2). Vor 1990 war die Verfahrensanzahl daher logischerweise äußerst gering. Das Jahr 1971 stellt eine Ausnahme dar, weil aufgrund der Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg zahlreiche Ratsreferenden stattfanden. Ab dem Jahr 1991 werden die Daten für alle Bundesländer dargestellt (Abbildung 3).

Im gesamten Zeitraum von 1956 bis 1989 gab es insgesamt 288 Verfahren – ein Wert, der in den letzten Jahren pro Kalenderjahr erreicht wird. Der Anstieg seit 1990 beruht zunächst darauf, dass in immer mehr Bundesländern direktdemokratische Verfahren überhaupt möglich wurden. Bis zum Jahr 2000 hatten 15 der 16 Bundesländer Bürgerbegehren und -entscheide eingeführt, seit 2005 alle Länder.

Die Jahre mit den meisten Verfahren waren die Jahre 1996 und 1997 (vgl. Abbildung 3), was auf die rege Praxis in Bayern zurückzuführen ist. Im Oktober 1995 wurde das Instrument in Bayern durch einen landesweiten Volksentscheid eingeführt. Der Freistaat gilt seitdem als Musterland der direkten Demokratie auf Kommunalebene. Damals bestand ein regelrechter Reformstau, der durch zahlreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide abgebaut werden konnte. Hinzu kam der hohe Bekanntheitsgrad des Instruments, da dies schon im Volksbegehren und in den Monaten vor dem Volksentscheid intensiv diskutiert wurde. In den anderen Bundesländern ließ sich ein solcher Einführungseffekt nicht in gleichem Umfang beobachten.

Seit 1998 beträgt die Zahl der Verfahren in allen Bundesändern rund 250 bis 330 pro Jahr.

Regionale Verteilung

Die Daten in Tabelle 2 (gesamter Untersuchungszeitraum) zeigen, dass etwa 40 Prozent aller Verfahren (2.910) in Bayern und etwa 12 Prozent (891) in Baden-Württemberg stattfanden. Etwa die Hälfte aller Verfahren konzentrieren sich also auf zwei Bundesländer.

Nach Bayern und Baden-Württemberg folgen Nordrhein-Westfalen mit 784, Schleswig-Holstein mit 489 und Hessen mit 446 Verfahren. Die Stadtstaaten Berlin und Bremen bilden neben dem Saarland die Schlussgruppe der Bundesländer, wenn man die absolute Verfahrensanzahl

betrachtet. Dies liegt an der im Vergleich zu den Flächenländern deutlich geringeren Anzahl an Gemeinden bzw. Stadtbezirken. Um einen aussagekräftigen Vergleich der Bundesländer zu gewährleisten, muss man daher die Anzahl der Gemeinden/Stadtbezirke sowie die Praxisjahre berücksichtigen. Dies geschieht im Abschnitt „Anwendungshäufigkeit“ (siehe unten). Zuvor werfen wir noch einen Blick auf das Verhältnis von Bürgerbegehren zu Ratsreferenden.

Anteil Ratsreferenden

Insgesamt waren 1.242 von 7.503 Verfahren Ratsreferenden. Dies entspricht einem Anteil von 16,6 Prozent an allen Verfahren. Dieser Wert ist für die letzten Jahre relativ konstant.

Einige Bundesländer verzeichnen hier höhere Werte, allen voran Sachsen-Anhalt mit 59,5 Prozent und Brandenburg mit 41,0 Prozent, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern mit 26,7 Prozent. In allen diesen Bundesländern gab es viele Ratsreferenden zu Fragen der Gemeindegebietsreform, etwa zum Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde. In den ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme Thüringens, wo bis vor kurzem keine Ratsreferenden möglich waren, spielte das Thema Gebietsreform generell eine wichtige Rolle[3].

Spitzenreiter

Während viele Gemeinden noch gar keine Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gemacht haben, scheint in anderen Gemeinden und Städten eine direktdemokratische Kultur bereits etabliert. So wurden in mehreren Großstädten bereits mehr als zehn Verfahren eingeleitet, darunter die folgenden zehn Städte mit den meisten Verfahren.

Tabelle 3: Top 10 der Städte

	Stadt	Bundesland	Anzahl Verfahren (BB und RR)	Anzahl BE
1 - 2	Augsburg	Bayern	32	7
1 - 2	München	Bayern	32	11
3	Passau	Bayern	21	8
4 - 5	Landshut	Bayern	20	8
4 - 5	Regensburg	Bayern	20	11
6 - 8	Coburg	Bayern	18	14
6 - 8	Erlangen	Bayern	18	13
6 - 8	Ingolstadt, Donau	Bayern	18	4
9 - 10	Landsberg am Lech	Bayern	17	15
9 - 10	Würzburg	Bayern	17	11

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, RR=Ratsreferenden, BE = Bürgerentscheide

Anmerkung: Es wurden nur Städte und keine Stadtbezirke der Stadtstaaten Hamburg und Berlins ausgewertet. Ratsreferenden als Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren wurden als eigenes Verfahren gewertet.

Angesichts des hohen Anteils bayerischer Bürgerbegehren an der Gesamtzahl verwundert es nicht, dass alle zehn Städte mit der intensivsten Praxis in Bayern liegen. Bundesweite Spitzenreiter sind Augsburg und München mit jeweils 32 Verfahren – in einem Zeitraum von 23 Jahren.

Bei den Bürgerentscheiden führt Landsberg am Lech (15 Abstimmungen) vor Coburg (14) und Erlangen (13).

3 vgl. Mehr Demokratie, Bürgerbegehrensbericht 2014, Auswertungen zu Ratsreferenden von Fabian Reidinger

Verteilung der Verfahren nach Gemeindegröße

Interessant ist auch die Frage, ob Bürgerbegehren eher in kleineren Gemeinden oder in Großstädten stattfinden. Inwieweit die Gemeindegröße einen Einfluss auf die Anwendungshäufigkeit hat, zeigt Tabelle 4.

Tabelle 4: Verfahren nach Gemeindegrößenklasse

Einwohnerzahl	Anzahl Verfahren	Anteil (%)	Anzahl Gemeinden/Kreise	Anteil (%)
bis 5.000	3.291	43,9	8.136	71,7
5.000 bis 9.999	1.141	15,2	1.344	11,8
10.000 bis 19.999	1.129	15,0	884	7,8
20.000 bis 49.999	998	13,3	506	4,5
50.000 bis 99.999	400	5,3	161	1,4
100.000 bis 199.999	208	2,8	185	1,6
200.000 bis 499.999	197	2,6	116	1,0
500.000 und mehr	139	1,9	21	0,2
Gesamt	**7.503**	**100,0**	**11.353**	**100,0**

Quelle: Statistisches Bundesamt (Stand: 31. Dezember 2016).

Tabelle 4 zeigt, dass in größeren Städten überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren und Ratsreferenden stattfanden: In Deutschland umfassen 71,7 Prozent aller Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner/-innen. In diesen kleinen Gemeinden, die die Mehrheit der deutschen Kommunen bilden, wurden aber nur 43,9 Prozent aller Verfahren durchgeführt. In größeren Städten und Landkreisen mit mehr als 50.000 Einwohner/innen, die lediglich 4,2 Prozent aller Gemeinden Deutschlands ausmachen, fanden 12,6 Prozent aller Verfahren, also relativ viele, statt (siehe Tabelle 4, Zeilen 5 bis 8). Warum ist das so? Vermutlich wirken sich drei Faktoren aus:

- In kleineren Gemeinden haben die Bürger/innen bessere Einflussmöglichkeiten auf die „etablierte“ Politik als in größeren Städten. Auch die Kommunikation ist einfacher, Probleme und Konflikte können so frühzeitiger erkannt und diskutiert werden. Bürgerbegehren erübrigen sich daher in kleineren Gemeinden eher als in großen.
- Ergebnisse der politischen Kulturforschung legen nahe, dass in vielen kleineren Gemeinden Pflicht- und Akzeptanzwerte dominieren, die etablierte Politik und die lokalen Autoritäten also weniger in Frage gestellt werden. Das eher unkonventionelle Instrument „Bürgerbegehren“ wird daher seltener angewandt.
- Drittens wachsen mit der Einwohnerzahl auch die Aufgaben einer Kommune. Es gibt somit mehr potenzielle Themen für Bürgerbegehren – etwa Bäder, Kitas, Schulen oder Jugendeinrichtungen.

Anwendungshäufigkeit

Um die Anwendung der Bürgerbegehren in den Bundesländern genauer miteinander vergleichen zu können, reicht die absolute Verfahrensanzahl, die wir weiter oben dargestellt haben, nicht aus. Zusätzlich müssen noch die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland und die Anzahl der Jahre, in denen Bürgerbegehren möglich waren, berücksichtigt werden. Erst dann kann man Aussagen treffen, in welchen Bundesländern die Verfahren am häufigsten angewandt werden.

Tabelle 5a: Anwendungshäufigkeit (1956 bis 2017)

	Bundesland	Verfahren gesamt	Jahre[1]	Verfahren pro Jahr	Anzahl Gemeinde/Kreise	Mittlerer Zeitabstand in Jahren[2]
1	Hamburg	142	20	7,1	7	1
2	Berlin	43	13	3,3	12	4
3	Bremen	9	24	0,4	2	5
4	Nordrhein-Westfalen	784	24	32,7	426	13
5	Bayern	2.910	23	126,5	2.127	17
6	Sachsen-Anhalt	259	25	10,4	230	22
7	Hessen	446	25	17,8	447	25
8	Sachsen	335	25	13,4	448	33
9	Brandenburg	271	25	10,8	433	40
10	Schleswig-Holstein	489	28	17,5	1.132	65
11	Niedersachsen	330	22	15,0	1.044	70
12	Saarland	17	21	0,8	57	70
13	Baden-Württemberg	891	62	14,4	1.101	77
14	Thüringen	196	25	7,8	878	112
15	Mecklenburg-Vorpommern	135	24	5,6	786	140
16	Rheinland-Pfalz	246	24	10,3	2.330	227
	Gesamt/Durchschnitt	**7.503**		**121,0**	**11.460**	

Quelle: Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland (Stand: 31. Dezember 2013).
Hinweis: In den letzten Jahren reduzierte sich insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern die Anzahl der Gemeinden, was die Vergleichbarkeit etwas einschränkt.

Anmerkungen:

1 Anzahl der Jahre seit Einführung der Bürgerbegehrensregelung.

2 Pro Gemeinde findet im Durchschnitt alle X Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum statt.

Platz 1–3: Die Stadtstaaten

Die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen landen hier auf den Spitzenplätzen: Durchschnittlich dauert es in Hamburg ein Jahr und in Berlin vier Jahre, bis es in einem Bezirk zu einem Bürgerbegehren oder Ratsreferendum kommt. Dennoch kann man, was die Anwendungshäufigkeit angeht, auch bei den bundesdeutschen Spitzenreitern nicht von „Schweizer Verhältnissen“ sprechen. Die Stadt Winterthur im Kanton Zürich beispielsweise, in der rund 80.000 Einwohner/innen leben, erlebt pro Jahr bis zu zehn Abstimmungen. Sehr viele Verfahren sind dort obligatorische Referenden über Themen, die als besonders wichtig erachtet werden, zumeist Haushaltsfragen.

Platz 4 und 5: Nordrhein-Westfalen und Bayern

Nordrhein-Westfalen steht auf Platz 4 und ist damit das Flächenland mit der höchsten Anwendungshäufigkeit. Alle 13 Jahre findet dort in einer Gemeinde ein Verfahren statt. Dies liegt an den befriedigenden Regelungen und der hohen durchschnittlichen Gemeindegröße von etwa 40.000 Einwohner/innen pro Gemeinde/Stadt.

Bayern liegt auf Platz 5. In einer bayerischen Gemeinde findet durchschnittlich etwa alle 17 Jahre ein Bürgerbegehren oder ein Ratsreferendum statt. Bei der absoluten Anzahl an Verfahren liegt Bayern unangefochten auf Platz 1 – mit durchschnittlich 127 Verfahren pro Jahr (vgl. Spalte 4). Diese Position Bayerns erklärt sich zum einen mit den anwendungsfreundlichen Regelungen –

zum Beispiel geringer Themenausschluss, Zulässigkeit der gesamten Bauleitplanung sowie moderate Quoren –, zum andern durch die vielen Gemeinden (mehr als 2.000).

Platz 6 und 7: Sachsen-Anhalt und Hessen

Auf Platz 6 und 7 der Häufigkeit folgen Sachsen-Anhalt und Hessen. In Sachsen-Anhalt sind hierfür die zahlreichen Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform verantwortlich. Dass Hessen noch einigermaßen gut abschneidet, hat mehrere Gründe: Dort war von 1993 bis 2011 die gesamte Bauleitplanung zulässig. Zudem gibt es auch in Hessen wenige kleine Gemeinden und mehr mittelgroße oder große Städte als in anderen Flächenländern.

Schlusslichter: Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen

Schlusslichter der relativen Anwendungshäufigkeit sind mit Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen jene Länder, in denen jahrelang sehr restriktive Verfahrensregelungen galten – etwa viele Themenausschlüsse und hohe Quoren. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide blieben in diesen Ländern lange Zeit Ausnahmeerscheinungen. In Mecklenburg-Vorpommern etwa wurde in einer Gemeinde durchschnittlich nur alle 140 Jahre ein Verfahren eingeleitet, in Rheinland-Pfalz (mit deutlich mehr kleineren Gemeinden) sogar nur alle 227 Jahre.

Aktuelle Anwendungshäufigkeit (Betrachtung der letzten fünf Jahre)

Tabelle 5a zeigt Durchschnittswerte über einen längeren Zeitraum. Der aktuelle Zustand wird nur bedingt sichtbar, da historische Einflüsse vorhanden sind, etwa jahrzehntelange wenig Praxis in Baden-Württemberg in Zusammenhang mit äußert restriktiven Regelungen.

Um diese historischen Einflüsse zu filtern, wurde die Anwendungshäufigkeit der letzten fünf Jahre – also die Jahre 2013 bis 2017 – ausgewertet.

Tabelle 5b: Anwendungshäufigkeit (2013 bis 2017)

	Bundesland	Verfahren gesamt	Jahre	Verfahren pro Jahr	Anzahl Gemeinden/ Kreise	Mittlerer Zeitabstand 2013 bis 2017	Mittlerer Zeitabstand 1956 bis 2017
1	Hamburg	42	5	8,4	7	1	1
2	Bremen	3	5	0,6	2	3	5
3	Berlin	12	5	2,4	12	5	4
4	Nordrhein-Westfalen	144	5	28,8	426	15	13
5	Bayern	588	5	117,6	2.127	18	17
6	Hessen	87	5	17,4	447	26	25
7	Baden-Württemberg	167	5	33,4	1.101	33	77
8	Brandenburg	49	5	9,8	433	44	40
9	Sachsen	45	5	9	448	50	32
10	Sachsen-Anhalt	21	5	4,2	230	55	22
11	Schleswig-Holstein	96	5	19,2	1.132	59	65
12	Niedersachsen	82	5	16,4	1.044	64	70
13	Thüringen	63	5	12,6	878	70	112
14	Rheinland-Pfalz	83	5	16,6	2.330	140	227
15	Saarland	2	5	0,4	57	143	70
16	Mecklenburg-Vorpommern	21	5	4,2	786	187	140
	Gesamt/Durchschnitt	**1.505**		**301**	**11.460**		

Die Auswertung ergab:

- Die Spitzenreiter im gesamten Durchschnitt (Stadtstaaten, NRW und Bayern) sind auch in der aktuellen Betrachtung vorne. Auch die Anwendungshäufigkeit ist ähnlich (vgl. letzte beiden Spalten).
- Baden-Württemberg rangiert sehr viel weiter vorne als im gesamten Zeitraum, da ein besonders großer „historischer Ballast" vorhanden war. Der langjährige Durchschnitt liegt bei 14,4 Verfahren pro Jahr (Tabelle 5a), was im Ländervergleich Platz 13 entspricht. Betrachtet man hingegen nur die letzten fünf Jahre, dann liegt Baden-Württemberg auf Platz 7 mit 33,4 Verfahren pro Jahr (Tabelle 5b).
- Auch in Rheinland-Pfalz und Thüringen finden in den letzten Jahren deutlich häufiger Bürgerbegehren statt.
- Die ostdeutschen Länder bis auf Thüringen hingegen stehen in der Tabelle 5b weiter hinten, da die Gemeindegebietsreformen dort in den Jahren vor 2013 stattfanden. Am deutlichsten ist dies anhand von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zu beobachten. Im gesamten Zeitraum belegt Sachsen-Anhalt Platz 6 der Anwendungshäufigkeit (alle 22 Jahre findet in einer Gemeinde ein Verfahren statt), in den Jahren 2013 bis 2017 liegt es auf Platz 10 (alle 55 Jahre ein Verfahren in einer Gemeinde).
- Für Thüringen trifft dies wie bereits erwähnt nicht zu, die Praxis hat in den letzten Jahren leicht zugenommen: Im Zeitraum 2013 bis 2017 fanden 13 Verfahren pro Jahr statt, im gesamten Untersuchungszeitraum nur acht Verfahren pro Jahr. Dies erklärt sich aus den Reformen im Jahr 2009 und 2016, die – nach jahrelanger spärlicher Praxis – deutlich bürgerfreundlichere Regelungen verankerten.

5.2 Themen

Die bundesdeutsche Kommunalpolitik beschäftigt sich mit einer Vielzahl an Themen. Dies spiegelt sich auch in den eingeleiteten Bürgerbegehren und Ratsreferenden wider. Die Datenbank Bürgerbegehren bündelt die einzelnen Verfahren in verschiedene Themenbereiche.

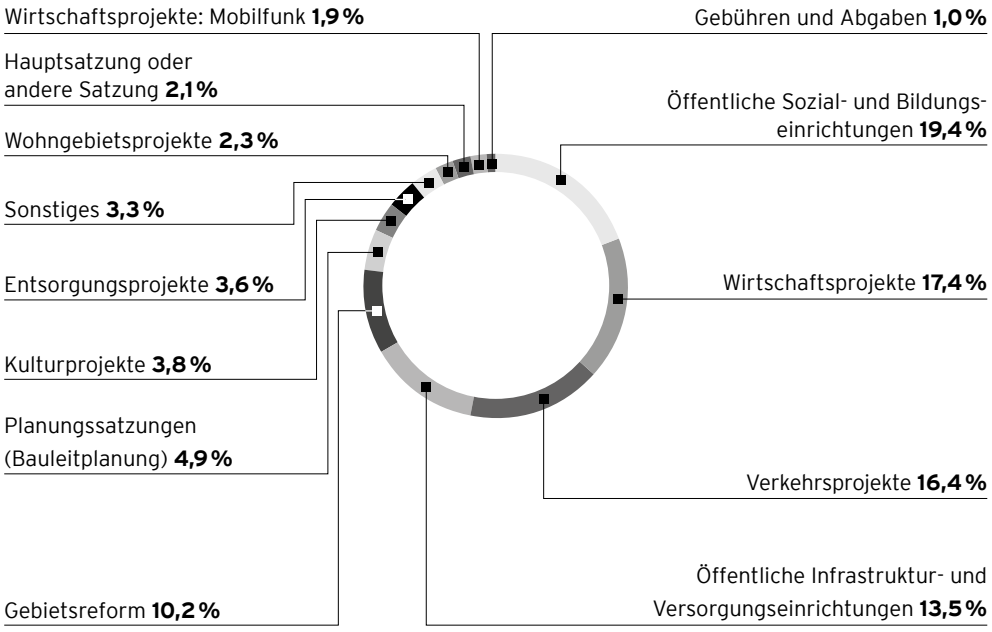
Tabelle 6: Themen

Themenbereiche	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	1.455	19,4
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks	1.306	17,4
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	1.232	16,4
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	1.016	13,5
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	769	10,2
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Gebäudehöhe	367	4,9
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	286	3,8
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	273	3,6
Sonstiges	Straßennamen	247	3,3
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	172	2,3
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt- oder ehrenamtliche/r Bürgermeister/in, Baumschutzsatzung	161	2,1
Wirtschaftsprojekte: Mobilfunk	Mobilfunkmast	145	1,9
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	74	1,0
Gesamt		**7.503**	**100,0**

Die thematischen Schwerpunkte bilden öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen mit 19,4 Prozent, Wirtschaftsprojekte mit 17,4 Prozent sowie Verkehrsprojekte mit 16,4 Prozent. Jeweils mehr als zehn Prozent erreichten auch die Bereiche Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie Fragen der kommunalen Gebietsreform:

Die Themenschwerpunkte variieren von Bundesland zu Bundesland, denn sie sind von der jeweiligen Themenzulässigkeit sowie von spezifischen Problemstrukturen beeinflusst. Vor allem unterscheiden sich hier Länder mit Bauleitplanung als zulässigem Themenbereich (etwa Bayern, Hamburg und Sachsen) von Ländern, in denen die Bauleitplanung nicht zulässig ist (etwa Brandenburg, Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt).

Abbildung 4: Themenbereiche



5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote

Tabelle 7: Ergebnisse

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Offen/Unbekannt	Offen	90	1,2
	Unbekannt	112	1,5
Verfahren gelangt nicht zum BE	BB nicht eingereicht	548	7,3
	BB zurückgezogen	181	2,4
	Kompromiss	110	1,5
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	851	11,3
	Unzulässig	1.804	24,0
	Versandet	11	0,1
BB gelangt zum BE RR findet statt Ergebnis ist bekannt	BE im Sinne des Begehrens	1.758	23,4
	BE in Stichentscheid angenommen	210	2,8
	BE nicht im Sinne des Begehrens	1.128	15,0
	BE in Stichentscheid gescheitert	224	3,0
	BE unecht gescheitert	476	6,3
Gesamt		**7.503**	**100,0**

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheide, RR=Ratsreferenden

Betrachten wir nun die Ergebnisse und Erfolgsaussichten der Bürgerbegehren und Ratsreferenden. Indirekte Erfolge von Bürgerbegehren und -entscheiden – zum Beispiel auf die Beeinflussung der politischen Agenda, die Berichterstattung in den Medien oder auf die Anzahl und Qualität von politischen Diskussionen – sind nur schwer zu messen und zu quantifizieren. Eine „direkte Erfolgsquote" allerdings ist mit unseren vorhandenen Daten mess- und darstellbar. Ein „direkter Erfolg" bedeutet, dass politisch im Sinne der Vorlage/im Sinne der Initiator/innen entschieden wurde. Bezogen auf die Ergebnis-Kategorien der Tabelle 7 heißt dies: „Erfolgreich" umfasst die Ergebnisse „positiv erledigt durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss", „Erfolg im Bürgerentscheid" und „Erfolg im Stichentscheid". Als halber Erfolg wurde das Ergebnis „Teilerfolg/ Kompromiss" gewertet.

Daraus ergibt sich: Die formale Erfolgsquote liegt bei 38,8 Prozent (2.874 von 7.413 abgeschlossenen Verfahren), etwa vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatoren. Diese formale Erfolgsquote bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass alle in ihr erfassten Verfahren tatsächlich im Sinne der Vorlage enden. Zum Beispiel kam es vereinzelt dazu, dass Bürgerentscheide nicht umgesetzt wurden. Umgekehrt können aber auch formal erfolglose Verfahren de facto erfolgreich sein – etwa wenn ein Bürgerbegehren zwar formell unzulässig ist, aber dazu führt, dass ein Projekt aufgrund des offenkundig gewordenen Protests abgeändert oder neu überdacht wird.

Im Folgenden werden die wichtigsten der in Tabelle 7 dargestellten Ergebniskategorien betrachtet: Zunächst die unzulässigen Bürgerbegehren, dann jene Begehren, bei denen der Gemeinderat die Forderungen des Bürgerbegehrens übernahm und abschließend die Ergebnisse der Bürgerentscheide.

5.3.1 Unzulässige Bürgerbegehren

Bürgerbegehren müssen bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllen: Die Gemeinde muss für die Angelegenheit zuständig sein, es muss über eine entscheidbare Frage abgestimmt werden, das Geforderte muss rechtlich und tatsächlich umsetzbar sein und das Bürgerbegehren benötigt ausreichend Unterstützungsunterschriften.

Obwohl die Entscheidung, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist, im Unterschied zum jeweiligen Anliegen eine Rechtsfrage ohne Ermessensspielraum ist, wird sie in der Regel vom Gemeinderat beziehungsweise bei Kreisangelegenheiten vom Kreistag getroffen. Zuvor wird häufig, in Mecklenburg-Vorpommern zwingend, die Kommunalaufsicht eingeschaltet. In Hamburg und Berlin entscheidet das Bezirksamt, in Schleswig-Holstein und seit kurzem auch in Brandenburg die Kommunalaufsichtsbehörde. Gegen eine Ablehnung kann die Initiative das zuständige Verwaltungsgericht anrufen. Immer mehr Bundesländer sehen inzwischen eine Beratung der Initiator/innen – meist durch die Gemeindeverwaltung – vor.

Gesamtzahl

Die Auswertung ergab, dass insgesamt 1.800 der 6.261 bürgerinitiierten Verfahren (28,7 Prozent) unzulässig waren. Insgesamt waren 1804 Verfahren unzulässig (vgl. Tabelle 7, Ergebnisse). Die Differenz zu den hier erwähnten 1.800 Bürgerbegehren erklärt sich dadurch, dass auch vier Ratsreferenden (von der Kommunalaufsicht) für unzulässig erklärt wurden.

Betrachtung der letzten fünf Jahre

Im Zeitraum 2013 bis 2017 betrug diese Unzulässigkeitsquote 27,7 Prozent und war somit etwas geringer als im gesamten Berichtszeitraum. Im Jahr 2017 sank sie sogar auf 21,8 Prozent. Die Zahl unzulässiger Begehren sollte angesichts der verabschiedeten und noch anstehenden Reformen auch zukünftig weiter zurückgehen. Folgende Reformen wirken sich auf die Zulässigkeit aus:

- Mehr Themen werden zugelassen.
- Sehr wichtig: Der von den Initiator/innen auszuarbeitende Kostendeckungsvorschlag – eine große „Unzulässigkeitsfalle“ – wird in immer mehr Ländern gestrichen oder durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
- In einigen Ländern ist die Frist für Korrekturbegehren verlängert worden.
- Die Verwaltung wird in immer mehr Ländern zur Beratung verpflichtet.

Eine Analyse zu Schleswig-Holstein hat nachgewiesen, dass durch entsprechende Reformen in allen erwähnten Punkten die Unzulässigkeitsquote stark gesunken ist. Im gesamten Betrachtungszeitraum beträgt die Unzulässigkeitsquote 28,5 Prozent (vgl. Tabelle 8). Nach Reformen im Jahr 2013 sank die Quote im Jahr 2014 auf 10,0 Prozent und 2015 sogar auf 8,3 Prozent. [4]

4 vgl. Bürgerbegehrensbericht Schleswig-Holstein 2016 von Mehr Demokratie, S. 10 ff.: https://h.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-04-11_BB-Bericht_SH.pdf

Regionale Verteilung

Interessant ist, welche Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen.

Tabelle 8: Unzulässige Bürgerbegehren nach Bundesland

Bundesland	Anzahl BB gesamt	Anzahl unzulässige BB	Anteil (%)
Bayern	2.412	405	16,8
Berlin	42	8	19,0
Hamburg	131	33	25,2
Schleswig-Holstein	435	124	28,5
Hessen	439	144	32,8
Bremen	9	3	33,3
Rheinland-Pfalz	211	73	34,6
Nordrhein-Westfalen	762	272	35,7
Brandenburg	160	58	36,3
Thüringen	193	72	37,3
Baden-Württemberg	675	252	37,3
Sachsen-Anhalt	105	42	40,0
Sachsen	243	104	42,8
Niedersachsen	328	145	44,2
Mecklenburg-Vorpommern	99	55	55,6
Saarland	17	10	58,8
Gesamt	**6.261**	**1.800**	**28,7**

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren

Anmerkung: Insgesamt waren 1804 Verfahren unzulässig (vgl. Tabelle Ergebnisse). Die Differenz zu den hier aufgelisteten 1800 Bürgerbegehren erklärt sich dadurch, dass auch vier Ratsreferenden für unzulässig erklärt wurden (von der Kommunalaufsicht).

Ein Blick auf die Werte der einzelnen Bundesländer bestätigt die bisherigen Überlegungen. Generell gilt: Je bürgerfreundlicher das Verfahren geregelt ist, desto niedriger die Unzulässigkeitsquote. Bayern hat mit 16,8 Prozent die niedrigste Unzulässigkeitsquote, gefolgt von Berlin (19,0 Prozent) und Hamburg (25,2 Prozent). In allen drei Bundesländern sind die Regelungen recht bürgerfreundlich. Auf den hinteren Plätzen finden sich Länder, in denen ein restriktiver Themenkatalog und/oder hohe Unterschriftenquoren gelten: Im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern sind sogar mehr als die Hälfte aller Bürgerbegehren unzulässig.

Tabelle 9: Unzulässigkeitsgründe für Bürgerbegehren

Gründe	Anzahl	Anteil (%)
Frist überschritten / zu wenige Unterschriften	385	20,8
Themenausschluss	349	18,8
Formfehler allgemein (keine Details bekannt)	289	15,6
Kostendeckungsvorschlag (unzureichend oder fehlend)	264	14,3
Mehrere Gründe (keine Details bekannt)	211	11,4
Mängel der Fragestellung (suggestiv / nicht entscheidbar / zu unbestimmt)	113	6,1
Rechtswidriges Ziel	102	5,5
Irreführende Begründung	75	4,0
Falscher Adressat	36	1,9
Zu viele / zu wenige Vertrauenspersonen	15	0,8
Einheit der Materie	13	0,7
Gesamt	**1.852**	**100,0**

Anmerkung: Mehrfachnennungen waren möglich

Die drei wichtigsten Unzulässigkeitsgründe waren Fristüberschreitung beziehungsweise zu wenig Unterschriften (385 Fälle), Themenausschluss (349), Formfehler (289) sowie Mängel beim Kostendeckungsvorschlag (264).

Dass nicht genügend Unterschriften zusammenkamen und die Frist nicht eingehalten wurde, hängt üblicherweise zusammen. Denn eine kurze Frist von wenigen Wochen bei Korrekturbegehren, die sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richten, führt häufig dazu, dass sich nicht genügend Unterzeichner/innen finden. Die Auswertung ergab, dass insgesamt 385 Verfahren daran scheiterten.

Der zweite wichtige Grund für eine Unzulässigkeit: der Themenausschluss. Alle Bundesländer regeln dies ausschließlich in einem so genannten „Negativkatalog". Das Gesetz benennt, welche Themen nicht zulässig sind. Früher gab es in einigen Ländern noch einen „Positivkatalog" – hier wurde aufgelistet, zu welchen Themen Bürgerbegehren erlaubt sind. Dieser Positivkatalog wirkte sich insbesondere in Baden-Württemberg von 1956 bis 2005 verheerend aus. Denn er schränkte nicht nur die Zahl der Themen drastisch ein, sondern ließ zudem noch durch unpräzise Formulierungen Spielraum für Interpretationen und führte somit zu sehr vielen Unzulässigkeitserklärungen und Rechtsstreitigkeiten. Nahezu alle Verfahren der Datenbank Bürgerbegehren, die aufgrund des Positivkatalogs für unzulässig erachtet wurden, wurden in Baden-Württemberg vor dem Jahr 2005 initiiert. Mit den Reformen in Baden-Württemberg (2005), Rheinland-Pfalz (2010), Bremerhaven (2012) und Sachsen-Anhalt (2014) ist der Positivkatalog inzwischen Geschichte.

Die in allen Ländern vorhandenen Negativkataloge sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Sechs Länder halten ihn kurz: In Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Thüringen sind Bürgerbegehren zu sehr vielen Themen, insbesondere auch zur kommunalen Bauleitplanung, zulässig. In den anderen Ländern sind Flächennutzungs- und Bebauungspläne – ein zentrales kommunalpolitisches Steuerungsinstrument – ganz oder teilweise von Bürgerbegehren ausgeschlossen. In vier Ländern (Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) ist nur ein Teil der Bauleitplanung zugelassen: Dort sind zumindest Bürgerbegehren über den Aufstellungsbeschluss beziehungsweise den verfahrenseinleitenden Beschluss zulässig. Am restriktivsten sind die Regelungen in den sechs Bundesländern Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, das Saarland und Sachsen-Anhalt. Dort ist die Bauleitplanung komplett ausgeschlossen, was zu weniger Praxis in diesen Ländern führt.

5.3.2 Ergebnis: Gemeinderat übernimmt das Anliegen der Initiatoren

Ein beachtlicher Anteil der Bürgerbegehren führt zu einem Umdenken des Gemeinderats. Durch einen neuen Ratsbeschluss wird das Anliegen des Bürgerbegehrens übernommen. Somit entfällt der Bürgerentscheid. Dies kam mehr als 850 Mal und somit bei 13,6 Prozent aller eingeleiteten Bürgerbegehren vor. Tabelle 10 stellt dies differenziert nach Bundesländern dar.

Tabelle 10: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen

Bundesland	Bürgerbegehren insgesamt	Anzahl positiv erledigter Bürgerbegehren	Anteil (%)
Hamburg	131	42	32,1
Berlin	42	8	19,0
Saarland	17	3	17,6
Sachsen	243	38	15,6
Brandenburg	160	25	15,6
Nordrhein-Westfalen	762	119	15,6
Mecklenburg-Vorpommern	99	15	15,2
Hessen	439	65	14,8
Bayern	2.412	345	14,3
Rheinland-Pfalz	211	30	14,2
Sachsen-Anhalt	105	12	11,4
Thüringen	193	22	11,4
Bremen	9	1	11,1
Schleswig-Holstein	435	46	10,6
Niedersachsen	328	33	10,1
Baden-Württemberg	675	47	7,0
Gesamt	**6.261**	**851**	**13,6**

Die Auswertung zeigt, dass nur wenige Bundesländer vom Durchschnittswert 13,6 Prozent wesentlich abweichen. In Hamburg wurden mit 32,1 Prozent überdurchschnittlich viele Begehren übernommen, in Baden-Württemberg hingegen mit 7,0 Prozent relativ wenig. Woran liegt das?

Der hohe Wert Hamburgs mit 32,1 Prozent erklärt sich vor allem mit einer hanseatischen Besonderheit. In mehreren Fällen ist eine „Scheinübernahme" des Bürgerbegehrens dokumentiert: Um einen Bürgerentscheid zu verhindern, übernahm die gewählte Bezirksversammlung ein zustande gekommenes Bürgerbegehren, obwohl sie inhaltlich dagegen war. Anschließend hat die Regierung der Stadt Hamburg (der Senat) diesen Beschluss des Bezirks „evoziert", das heißt an sich gezogen und dann einen anderen Beschluss gefasst. Rein rechtlich gesehen darf der Senat dies tun. Mit dem Verweis auf ein gesamtstädtisches Interesse (etwa, wenn es um ein großes Wohngebietsprojekt geht) kann er jeden Beschluss einer Bezirksversammlung ohne Begründung aufheben und an sich ziehen. Politisch ist dieses Vorgehen allerdings höchst fragwürdig und wird von Mehr Demokratie kritisiert.

Baden-Württemberg weist den bundesweit niedrigsten Wert (7,0 Prozent) auf. Dies liegt daran, dass jahrzehntelang viele Bürgerbegehren unzulässig waren oder diese aufgrund hoher Abstimmungsquoren im Bürgerentscheid nur sehr geringe Erfolgsaussichten hatten. Der Gemeinderat musste deshalb keine Niederlage im Bürgerentscheid befürchten. Dies hat sich durch die Reformen in Baden-Württemberg (2009, 2016) geändert. Die Betrachtung der letzten fünf Jahre bestätigt diese Vermutung: Von 2015 bis 2017 betrug der Wert der vom Gemeinderat übernommenen Bürgerbegehrens-Anliegen in Baden-Württemberg 9,6 Prozent und weicht somit nicht mehr so stark vom Durchschnitt ab.

5.3.3 Bürgerentscheide

Tabelle 11: Ergebnisse von Bürgerentscheiden

	BE nach BB	RR	Gesamt
BE im Sinne des Begehrens	1.206	552	1.758
BE in Stichentscheid angenommen	107	103	210
BE in Stichentscheid gescheitert	122	102	224
BE nicht im Sinne des Begehrens	806	322	1.128
BE unecht gescheitert	413	63	476
Gesamt	**2.654**	**1.142**	**3.796**

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid, RR = Ratsreferendum

Insgesamt war mehr als die Hälfte (51,8 Prozent) aller kommunalen Abstimmungen erfolgreich im Sinne der Initiatoren (1.968 von 3.796). Ratsreferenden hatten mit 57,4 Prozent (655 von 1.142) eine etwas höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide, von denen 49,5 Prozent erfolgreich im Sinne der Initiatoren war (1.313 von 2.654). Ähnliche Werte findet man auch in Staaten mit intensiver Praxis wie der Schweiz und den US-Bundesstaaten. Dort haben Vorlagen, die von der Parlaments-/Ratsmehrheit empfohlen werden oder obligatorisch zur Abstimmung gelangen, eine höhere Erfolgschance als bürgerinitiierte Abstimmungsvorlagen.[5]

Bürgerentscheide, die keine Abstimmungsmehrheit erhielten, werden hier als „nicht im Sinne des Begehrens“ bezeichnet. Sie werden auch echt gescheiterte Verfahren genannt. Als „unecht gescheitert“ gelten hingegen Bürgerentscheide, die zwar eine Abstimmungsmehrheit erreichten, jedoch aufgrund des geltenden Zustimmungsquorums nicht wirksam waren. Von den 3.796 Bürgerentscheiden scheiterten 476 (12,5 Prozent) unecht.

Wenn man nur die die letzten fünf Jahre von 2013 bis 2017 betrachtet, dann ist dieser Wert mit 12,9 Prozent etwa gleich groß wie im gesamten Zeitraum. Das Sinken des Zustimmungsquorums durch die Reformen in einigen Bundesländern in den letzten Jahren wirkt sich bezüglich der Gesamtzahlen offenbar noch nicht aus. Wahrscheinlich liegen die Reformen noch nicht lange genug zurück, etwa in Baden-Württemberg (Ende 2015), Rheinland-Pfalz (Mitte 2016) oder Niedersachsen (Ende 2016).

Betrachtet man Bundesländer, bei der die Reform schon etwas länger zurück liegt, sieht es schon anders aus. Schleswig-Holstein senkte das Zustimmungsquorum 2003 von 25 auf 20 Prozent und im Jahr 2013 von 20 Prozent auf – nach Gemeindegröße gestaffelt – 8-20 Prozent. Der Effekt ist deutlich: Scheiterten bis 2004 19,6 Prozent der Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum, so sank dieser Wert für die Bürgerentscheide seit 2004 auf 5,7 Prozent.[6]

Ebenfalls interessant: Ratsreferenden scheiterten seltener am Zustimmungsquorum (5,5 Prozent) als bürgerinitiierte Abstimmungen (15,6 Prozent). Die folgenden beiden Abbildungen illustrieren dies.

5 vgl. Silvano Moeckli, 2013, Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse, Zürich/Chur

6 vgl. Bürgerbegehrensbericht Schleswig-Holstein 2016 von Mehr Demokratie, S. 15 ff.

Abbildung 5: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren – Ergebnisse

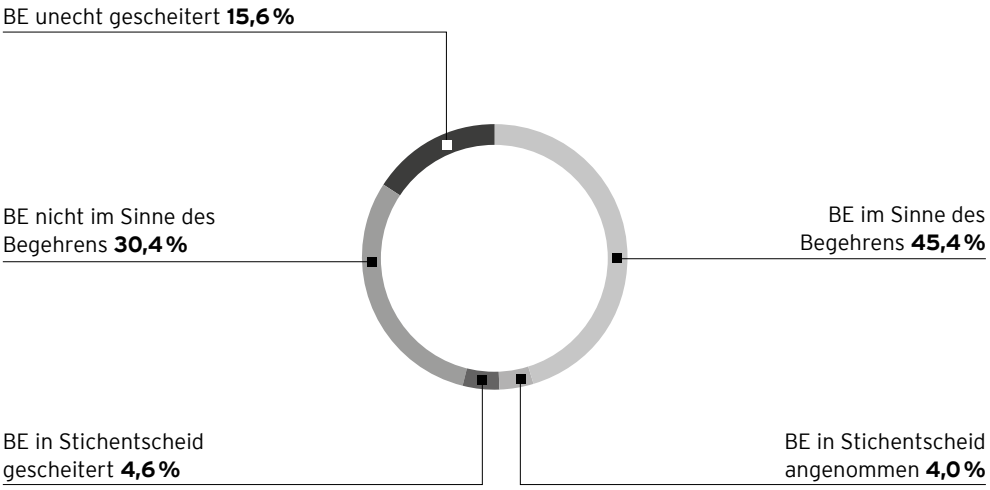
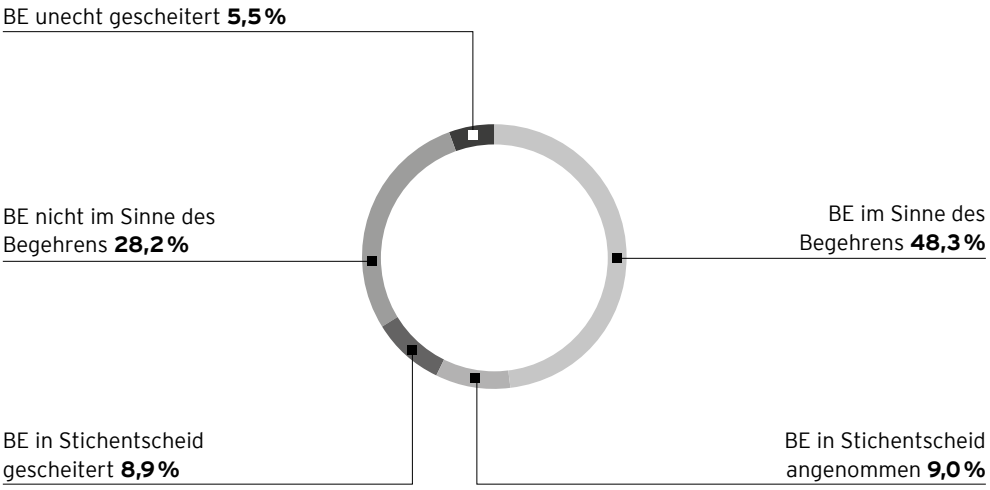


Abbildung 6: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden – Ergebnisse



Die Unterschiede sind eventuell dadurch erklärbar, dass bei bürgerinitiierten Verfahren Behinderungen seitens der Exekutive oder der Ratsmehrheit möglich sind. Etwa indem der Termin für einen Bürgerentscheid in die Ferien gelegt wird oder andere administrative Maßnahmen getroffen werden, welche die Abstimmung erschweren. Ebenso kommt es vor, dass die Mehrheitsfraktionen im Rat oder der/die Bürgermeister/in eine aktive Diskussion vor dem Bürgerentscheid verweigern und so hoffen, dass der Entscheid an der mangelnden Beteiligung und somit am Zustimmungsquorum scheitert.

Abstimmungsbeteiligung

Tabelle 12: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einw.zahl)	Anzahl BE gesamt	Durchschn. Beteiligung alle BE (%)	Durchschn. Beteiligung bürgerinitiierte BE (%)	Durchschn. Beteiligung RR (%)
bis 5.000	1.095	61,5	60,8	63,4
bis 10.000	881	51,0	48,3	55,5
bis 20.000	500	43,9	42,5	49,5
bis 30.000	229	41,8	41,5	42,9
bis 50.000	197	35,6	33,0	45,2
bis 100.000	122	30,7	30,2	33,0
bis 200.000	70	29,0	27,0	37,1
bis 500.000	49	34,8	33,4	40,9
mehr als 500.000	25	26,0	25,0	29,8
Gesamt	**3.168**	**50,2**	**48,7**	**54,0**

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid, RR = Ratsreferendum
Anmerkung: Von 3.168 Bürgerentscheiden ist die Gemeindegrößenklasse bekannt.

Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug durchschnittlich 50,2 Prozent. Die Beteiligung sank, wie auch bei Kommunalwahlen, mit zunehmender Einwohnerzahl. Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, betrug die Beteiligung in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner/innen durchschnittlich 61,5 Prozent, in Städten mit 50.000 bis 100.000 durchschnittlich 30,7 Prozent und in Großstädten und Landkreisen über 500.000 Einwohner/innen 26,0 Prozent.

Die Zahlen erklären sich zum Teil durch die Problemstruktur. Wenn beispielsweise in Großstädten nur bestimmte Stadtteile von einer Maßnahme betroffen sind, dann wird die Beteiligung dort höher sein, in der gesamten Stadt jedoch eher niedrig.

Die Abstimmungsbeteiligung variiert auch danach, wer den Bürgerentscheid einleitet: Bürgerentscheide „von unten" aufgrund von Bürgerbegehren erreichten eine durchschnittliche Beteiligung von 48,7 Prozent, Ratsreferenden „von oben" 54,0 Prozent der Stimmberechtigen. Dies liegt vermutlich daran, dass erstens Ratsreferenden häufiger mit Wahlen zusammengelegt wurden und zweitens viele Ratsreferenden nur Themen von sehr großer Bedeutung zum Gegenstand hatten. So fanden zum Beispiel in vielen kleinen Gemeinden – so etwa in Sachsen-Anhalt – Bürgerentscheide zur Gemeindegebietsreform statt. Dabei bewirkte sowohl die geringe Gemeindegröße als auch das Thema selbst eine vergleichsweise hohe Abstimmungsbeteiligung.

Nur die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung je Bürgerentscheid zu betrachten, reicht allerdings für ein umfassenderes Bild der Beteiligung nicht aus. Der Schweizer Forscher Uwe Serdült hat für die Stadt St. Gallen nachgewiesen, dass sich nicht immer dieselben Menschen an den unterschiedlichen Abstimmungen beteiligen. Er hat untersucht, wie viele Bürger/innen an mindestens einer von sieben Abstimmungen innerhalb von zwei Jahren teilnahmen. Das interessante Ergebnis seiner Forschungen lautet: Während die durchschnittliche Beteiligung an einer einzelnen Abstimmung in St. Gallen bei 45 bis 50 Prozent lag, hatten sich an mindestens einer von zwei Abstimmungen 66 Prozent beteiligt und an mindestens einer von sieben Abstimmungen sogar rund 75 Prozent. Serdült spricht von der „kumulierte Beteiligungsquote".[7] Diesbezügliche Forschungen zu deutschen Städten wären sicher erhellend.

7 vgl. Uwe Serdült, 2013, Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie , in: A. Good/B. Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht (Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern, S. 41 ff.

Bürgerentscheide: Erfolgschancen und Quorum

In fast allen Bundesländern (außer in Hamburg) gilt beim Bürgerentscheid ein Zustimmungsquorum. Neben der Mehrheit der Abstimmenden muss der Vorlage auch eine bestimmte Mindestanzahl an Stimmberechtigten zustimmen. Dies führt mitunter zu Boykottstrategien, die sich nachteilig auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung sowie auf die Erfolgschancen auswirken.

Dieser Bericht betrachtet Bürgerentscheide, die am Zustimmungsquorum scheiterten, differenziert nach ihrem Ergebnis. Die Bürgerentscheide, die am Quorum scheiterten, wobei gleichzeitig die Mehrheit der Abstimmenden für die Vorlage gestimmt hat, wurden bei der Darstellung der Ergebnisse (siehe oben) als „unecht gescheitert" bezeichnet. Bürgerentscheide, die keine Mehrheit bei den Abstimmenden fanden, gelten dagegen als (echt) gescheitert.

Tabelle 13: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Hamburg	keines	27	0	0,0
Bremen (Stadt)	bis 1997: 50 %-Bet.quorum 1997 bis 2009: 25 % seit 2009: 20 %	0	0	0,0
Saarland	30 %	0	0	0,0
Thüringen	bis 2002: 25 % 2002 bis 2009: 20–25 %, seit 2009: 10–20 %	55	3	5,5
Sachsen	25 %	174	10	5,7
Bayern	bis 1999: keines, seit 1999: 10–20 %	1.786	104	5,8
Sachsen-Anhalt	bis 1997: 30 % 1997 bis 2018: 25 % seit 2018: 20 %	186	13	7,0
Mecklenburg-Vorpommern	25 %	56	6	10,7
Schleswig-Holstein	bis 2002: 25 % 2002 bis 2013: 20 %, seit 2013: 8–20 %	284	31	10,9
Brandenburg	25 %	170	20	11,8
Rheinland-Pfalz	bis 2010: 30 %, 2010 bis 2016: 20 % seit 2016: 15 %	123	15	12,2
Baden-Württemberg	bis 1975: 50%-Bet.quorum, 1975 bis 2005: 30 %, 2005 bis 2015: 25 % seit 2016: 20 %	415	87	21,0
Hessen	bis 2016: 25 % seit 2016: 15–25 %	167	42	25,1
Niedersachsen	bis 2016: 25 % seit 2016: 20 %	98	32	32,7

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Berlin	bis 2011: 15%-Bet.quorum, seit 2011: 10 %	13	5	38,5
Nordrhein-Westfalen	bis 2000: 25 %, 2000 bis 2011: 20 %, seit 2011: 10-20 %	241	107	44,4
Bremerhaven (Stadt)	bis 2012: 30 %, seit 2012: 20 %	1	1	100,0
Gesamt		**3.796**	**476**	**12,5**
Gesamt ohne Bayern		**2.010**	**372**	**18,5**

Abkürzung: BE = Bürgerentscheide

Tabelle 13 zeigt, dass bisher rund jeder achte Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum scheiterte (12,5 Prozent). Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern (das ungefähr die Hälfte der Fälle auf sich vereint), so betrug der Wert sogar 18,5 Prozent.

Aus der Tabelle ist ersichtlich: Länder mit wenigen und großen Städten und/oder Länder mit hohem Zustimmungsquorum weisen einen erhöhten Wert an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden auf. Lässt man Bremerhaven wegen der geringen Fallzahl außer Acht, dann befinden sich mit Nordrhein-Westfalen (44,4 Prozent) das Bundesland mit der größten durchschnittlichen Gemeindegröße und mit Berlin (38,5 Prozent) ein Stadtstaat auf den letzten Plätzen im Länder-Vergleich – dort scheitern besonders viele Entscheide unecht. Auch Hessen mit weniger und dafür größeren Gemeinden und Städten verzeichnet einen erhöhten Wert mit 25,1 Prozent. Wie bereits oben gezeigt wurde, sinkt die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße. Somit steigt auch das Risiko, am Zustimmungsquorum zu scheitern.

Bei Baden-Württemberg (21,0 Prozent) kann man den hohen Anteil an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden auf jahrelang geltende hohe Abstimmungsquoren (s. Tabelle, Spalte 2) zurückführen. Dies bestätigt die Betrachtung der letzten fünf Jahre in Baden-Württemberg, der Anteil betrug von 2013 bis 2017 nur noch 11,8 Prozent.

Trotz hoher Zustimmungsquoren befinden sich Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt relativ weit oben in der Tabelle. Doch die Durchschnittswerte sind dem hohen Anteil an Ratsreferenden in kleinen und kleinsten Gemeinden zur Gebietsreform mit hohen Abstimmungsbeteiligungen geschuldet. Dies belegt die Betrachtung der letzten fünf Jahre, in denen es keine Bürgerentscheide zur Gebietsreform gab: Von 2013 bis 2017 betrug der Anteil unecht gescheiterter Bürgerentscheide in Brandenburg 25,0 Prozent, in Sachsen 15,4 Prozent und in Sachsen-Anhalt 40,0 Prozent und lag damit höher als der bundesweite Durchschnitt von 12,6 Prozent.

6. Spezial: Bürgerbegehren zu umweltfreundlicher Verkehrspolitik nehmen zu

von Thorsten Sterk und Frank Rehmet

6.1 Einleitung

In letzter Zeit häufen sich Bürger- und Volksbegehren zum Thema umweltfreundliche Verkehrspolitik / Ausbau der Radinfrastruktur. Dieser Bericht listet die kommunalen Bürgerbegehren in Deutschland auf und erläutert Hintergründe.

Der Bereich Verkehrspolitik ist aus unserer Sicht für direktdemokratische Verfahren besonders geeignet, denn:

- Sehr viele Menschen sind betroffen: Sowohl direkt als Verkehrsteilnehmer/in oder Anwohner/in als auch indirekt durch Lärm, Abgase und Feinstaubbelastung.
- Das Thema wird oft kontrovers diskutiert: Unterschiedliche Vorstellungen und Bedürfnisse prallen aufeinander, es kann eine hohe Konfliktintensität geben.
- Verkehrsprojekte sind oft mit hohen Kosten verbunden, etwa durch Lärmschutz, die Umgestaltung von Flächen oder den Bau von Umgehungsstraßen.
- Klimaschutz ist ein zentrales Politikfeld des 21. Jahrhunderts.
- Viele Menschen wollen nicht abwarten, sondern selbst die Zukunft ihrer Stadt und der Verkehrsinfrastruktur mitgestalten.

Ein Grund, warum sich in jüngerer Zeit kommunale Bürgerbegehren häufen, ist sicherlich die Debatte um die Diesel-/Feinstaubbelastung in Innenstädten und allgemein der Klimaschutzgedanke.

Ein weiterer Grund ist eine Berliner Initiative. In der Hauptstadt wurden Radwege und die Radinfrastruktur jahrelang vernachlässigt. Um dies zu ändern, gründete sich im März 2016 das „Netzwerk Lebenswerte Stadt e.V.“. Er erarbeitete über mehrere Monate hinweg ein eigenes Radgesetz, das mehrere Forderungen zur Verbesserung des Radverkehrs in Berlin bündelte. 2017 startete der Verein dann ein Volksbegehren mit dem Titel „Volksentscheid Fahrrad“.[8] Der Antrag auf Volksbegehren wurde im Juni 2016 mit 105.425 Unterschriften eingereicht. Er gelangte jedoch nicht über die erste Stufe hinaus. Denn es kam zu einem Regierungswechsel und zu Verhandlungen mit der neuen Regierung und dem Parlament. Der Verein hatte Erfolg, das Parlament verabschiedete im Juni 2018 ein eigenes Mobilitätsgesetz. Der Verein kommentiert dies wie folgt:

> **28. Juni 2018, 11:26 Uhr: Habemus Mobilitätsgesetz**
>
> „Das Berliner Abgeordnetenhaus beschließt mit Mehrheit der Regierungskoalition das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung, kurz MobiG. Damit erlangen nicht nur ein Großteil der Forderungen des Radentscheid Gesetzeskraft, sondern es wird die gesetzliche Grundlage für eine umfassende Verkehrswende in Berlin gelegt. Der Radentscheid, der im November 2015 mit zehn Zielen gestartet war, hat in über zweieinhalb Jahren mit 40.000 Stunden ehrenamtlicher Arbeit ein beispielgebendes Gesetz erkämpft, das den Vorrang für den gesamten Umweltverbund in Berlin dauerhaft sichert. Für die vielen Engagierten fängt nun eine neue Phase an: Die Umsetzung des Gesetzes muss weiter vorangetrieben werden und dazu wird weiterhin die kritische Zivilgesellschaft benötigt.“[9]

Aus dem Verein ist das bundesweite Netzwerk „Changing Cities“ (https://changing-cities.org/) hervorgegangen. Dieses Netzwerk treibt nach eigenen Angaben die Verkehrswende „von unten“ voran. Das Ziel: Mehr Radverkehr und mehr Sicherheit für Radfahrende. Es vernetzt Aktive und Interessierte, die unter anderem dann lokale Bürgerbegehren (zum Beispiel in Bamberg, Darmstadt oder Frankfurt) initiieren und auch Impulse für Flächenländer setzen, so zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, wo am 16. Juni 2018 eine unverbindliche Volkspetition „Aufbruch Fahrrad“ auf Landesebene gestartet wurde.[10] In diesem Netzwerk wird Wissen und Kampagnen-Know-How generell und speziell zu Bürger- und Volksbegehren generiert und verbreitet, was für kommunale Bürgerbegehren natürlich sehr wichtig ist.

8 https://volksentscheid-fahrrad.de/de/chronik-des-volksentscheid-fahrrad/

9 Quelle: https://volksentscheid-fahrrad.de/de/chronik-des-volksentscheid-fahrrad.

10 vgl. https://nrw.mehr-demokratie.de/themen/volksentscheid/archiv/volksinitiativen/volksinitiative-fahrrad/

6.2 Bürgerbegehren in Deutschland

Wie in den Auswertungen dieses Bürgerbegehrensberichts deutlich wurde, fanden 16,4 Prozent aller Bürgerbegehren und Ratsreferenden in Deutschland zum Thema Verkehrspolitik statt. Zu beachten ist allerdings, dass gar nicht alle Bundesländer Bauleitplanung und Flächennutzungspläne als Thema zulassen und somit viele Verkehrsthemen gar nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können. Mit bürgerfreundlicheren Regelungen in allen Bundesländern wäre der Anteil von Verkehrs-Bürgerbegehren wahrscheinlich noch höher. Dabei umfassen kommunale Bürgerbegehren eine große Bandbreite innerhalb der Verkehrspolitik: Umgehungsstraßen, Brückenbauten, Tunnel, Verkehrsberuhigung von Innenstädten oder auch die Gestaltung von Plätzen und Straßen.

In jüngerer Zeit kam es verstärkt zu Initiativen, die einen Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur oder Verbesserungen des ÖPNVs fordern. Die folgende Tabelle listet diese Bürgerbegehren zu umweltfreundlicher Verkehrspolitik auf, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben:

Tabelle 14: Bürgerbegehren zu umweltfreundlicher Verkehrspolitik (Stand: 15.08.2018)

Nr.	Ort (Bundesland)	Jahr der Einleitung	Thema und Link	Ergebnis/ Stand der Dinge
1	Dresden (Sachsen)	1998	„Hände weg von der Straßenbahn“ (für Erhalt)	Positiv erledigt, die Stadt übernahm das Bürgerbegehren
2	Recklinghausen (NRW)	2000	Fahrradfreundliches Recklinghausen	Positiv erledigt, die Stadt übernahm das Bürgerbegehren
3	Bielefeld (NRW)	2005	Für mehr und breite Radwege	Das Bürgerbegehren wurde wegen zu geringer Resonanz nicht eingereicht
4	Cottbus (Brandenburg)	2009	Für den Erhalt des kompletten Straßenbahnnetzes und für Erstellung eines Gutachtens	Unzulässig (Formfehler)
5	Peiting (Bayern)	2013	Für Verkehrsberuhigung in der Ortsmitte	Im Bürgerentscheid gescheitert
6	Ansbach (Bayern)	2015	Gegen Kürzungen beim ÖPNV	Im Bürgerentscheid unecht (am Zustimmungsquorum) gescheitert
7	München (Bayern)	2016	„Sauba sog i“: Für Verkehrswende / Ausbau umweltfreundlicher Verkehrsmittel www.luft-reinheitsgebot.de	Positiv erledigt, die Stadt übernahm 2017 das Bürgerbegehren
8	Bamberg (Bayern)	2017	„Radentscheid Bamberg“: Für Verbesserung der Radinfrastruktur, www.radentscheid-bamberg.de	Positiv erledigt, die Stadt übernahm 2017 das Bürgerbegehren
9	München (Bayern)	2017	Für verstärkten Ausbau des Radverkehrs	Das Bürgerbegehren wurde nur angekündigt/ öffentlich diskutiert
10	Stuttgart (Baden-Württ.)	2017	„Stuttgart laufd nai“ (schwer zu übersetzen, d. Verf.) Für eine größere autofreie Zone in der Innenstadt www.stuttgart-laufd-nai.de	Positiv erledigt, die Stadt übernahm 2017 das Bürgerbegehren

Nr.	Ort (Bundesland)	Jahr der Einleitung	Thema und Link	Ergebnis/ Stand der Dinge
11	Landshut (Bayern)	2017	„Mehr ÖPNV – gut gegen Stau (Busse, Baby!)“: Für besseres Busnetz / den Ausbau des ÖPNV in Landshut, www.bussebaby.de	Im Bürgerentscheid erfolgreich
12	Pähl (Bayern)	2017	Für Radweg entlang einer Staatsstraße	Unzulässig, da keine Kompetenz der Gemeinde
13	Darmstadt (Hessen)	2017	„Radentscheid Darmstadt“ Für mehr Sicherheit im Fuß- und Radverkehr www.radentscheid-darmstadt.de	Offen. Start: 2017. Im Juni 2018 vom Magistrat der Stadt als unzulässig eingeschätzt wegen unzureichendem Kostendeckungsvorschlag, Entscheidung des Kommunalparlaments findet am 30.08.2018 statt. Verhandlungen erscheinen möglich.
14	Frankfurt (Hessen)	2018	„Radentscheid Frankfurt“: Für Verbesserung der Radinfrastruktur www.radentscheid-frankfurt.de	Offen. Das Bürgerbegehren wurde Anfang 2018 gestartet, am 26. Juni 2018 wurden mehr als 35.000 Unterschriften eingereicht (benötigt: 15.000).
15	Stuttgart (Baden-Württ.)	2018	„Radentscheid Stuttgart“: Für Verbesserung der Radinfrastruktur www.radentscheid-stuttgart.de	Offen. Start des Begehrens war im Juni 2018
16	Kassel (Hessen)	2018	„Radentscheid Kassel“ Für Verbesserung der Radinfrastruktur www.radentscheid-kassel.de	Offen. Start des Begehrens war Ende Juli 2018

Quelle: Datenbank Bürgerbegehren.

Bei der Betrachtung der 16 Fälle ist folgendes bemerkenswert:

- Von den 16 wurden zehn in den letzten Jahren seit 2016 initiiert.
- Von diesen zehn befinden sich gleich drei Städte in Hessen (Frankfurt, Darmstadt, Kassel), was auf einen höheren Vernetzungsgrad schließen lässt. Alle drei sowie das Stuttgarter Begehren verweisen auch jeweils auf die Berliner und Bamberger Erfolgsgeschichte und haben denselben Titel „Radentscheid ...“.
- Die beiden Städte Recklinghausen und Bielefeld in Nordrhein-Westfalen waren diesbezüglich Pionierstädte und starteten bereits 2000 bzw. 2005 ein Bürgerbegehren.
- Dass Stuttgart ein Begehren gestartet hat und in München eines diskutiert wurde, verwundert nicht aufgrund der Luftqualität, der Feinstaub-Diskussionen und der Verkehrsprobleme in den Landeshauptstädten.
- Auch in anderen (Universitäts-)Städten in Baden-Württemberg sind Bürgerbegehren potenziell denkbar. Teilweise steht dort allerdings umweltfreundliche Verkehrspolitik schon länger

auf der Agenda der Kommunalpolitik – etwa in Karlsruhe (vgl. https://www.karlsruhe.de/b3/verkehr/radverkehr/massnahmen.de) oder in Freiburg (vgl. https://www.freiburg.de/pb/,Lde/372947.html)

- Inwiefern andere Städte diese Impulse aufgreifen, muss sich zeigen. Die Voraussetzungen hierfür sind unseres Erachtens jedoch gegeben.
- Betrachtet man die Ergebnisse, so zeigt sich, dass die Politik sich offen gegenüber den Inhalten zeigt: In fünf von 12 abgeschlossenen Verfahren (42 Prozent) übernahm der Gemeinderat das Anliegen des Bürgerbegehrens, so dass es nicht zum Bürgerentscheid kam.

6.3 Literaturhinweise

Baier, Anne, Wie fahrradfreundlich sind Hessens Städte? In: Hessischer Rundfunk, HR Inforadio vom 15. Juni 2018, https://www.hr-inforadio.de/programm/themen/wie-fahrradfreundlich-sind-hessens-staedte,fahrradfreundliches-hessen-100.html (Zugriff 14.8.2018).

Breitinger, Matthias, „Die ganze Stadt ist auf das Auto ausgelegt“, Interview mit This Lucas in: Die ZEIT vom 8. Juni 2018: https://www.zeit.de/mobilitaet/2018-06/stuttgart-thijs-lucas-strassenverkehr-radwege-verkehrsnetz-buergerentscheid (Zugriff 14.8.2018)

Changing Cities, Berlin: https://changing-cities.org/

Tomik, Stefan, Mehr Fahrrad wagen, in FAZ vom 17. Juni 2018, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/verkehrswende-initiative-mehr-fahrrad-wagen-15644614.html (Zugriff 14.8.2018).

Volksentscheid Fahrrad, Leseempfehlungen: https://volksentscheid-fahrrad.de/de/leseempfehlungen/ (Zugriff 14.8.2018).

7. Fazit und Ausblick

In den 1990er Jahren wurden Bürgerentscheide in fast allen Bundesländern neu eingeführt. Damals wurden die direktdemokratischen Instrumente sehr misstrauisch beäugt, Kritiker/innen sahen die repräsentative Demokratie in Gefahr. Dieses Misstrauen schlug sich oft in hohen Unterschriften- und Zustimmungsquoren und restriktiven Themenausschlusskatalogen nieder, die eine nennenswerte Praxis verhinderten.

Dieses Misstrauen ist im Jahr 2017 nach fast 6.300 Bürgerbegehren und 1.300 Ratsreferenden zwar noch vereinzelt vorhanden, doch insgesamt einer realistischeren Einschätzung der angeblichen „Gefahren" von Bürgerentscheiden gewichen. Vielmehr kommen in der Praxis die Chancen zur Belebung der Demokratie ans Tageslicht.

Alle Parteien in Deutschland schätzen inzwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als sinnvolles Mittel, um die Kommunalpolitik zu beleben und die Bürger/innen stärker an politischen Sachentscheidungen zu beteiligen. Zunehmend werden weitere Vorteile von Bürgerentscheiden sichtbar: Insbesondere eine hohe Akzeptanz und Legitimation von politischen Entscheidungen, mehr und sachlichere Informationen und Diskussionen sowie die Suche und die Abwägung von konkreten Politik-Alternativen sind hier zu nennen. Auch, dass Themen, die von der etablierten Politik vernachlässigt werden, auf die politische Agenda gesetzt werden können, ist ein großer Vorteil der Bürgerbegehren. Am Beispiel von Radverkehrs-Bürgerbegehren haben wir gesehen, wie die Agenda beeinflusst werden kann. Bürger/innen konnten darauf aufmerksam, dass aus ihrer Sicht mehr für die Radinfrastruktur getan werden muss. Zugleich haben wir – etwa in Bamberg beim Thema Radverkehr – gesehen, dass die Kommunalpolitik diese Impulse auch aufgreift, den Dialog mit den Initiator/innen sucht und die Inhalte von Bürgerbegehren übernimmt.

Inzwischen haben sich die Diskussionen um Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verlagert. Es geht längst nicht mehr um das „Ob", sondern um das „Wie" und um das „Wieviel" an direkter Mitbestimmung.

7.1 Regelungen werden zunehmend bürgerfreundlich

Nach dem anfänglichen Misstrauen wurden nach und nach – nicht in allen Bundesländern – die Regelungen bürger- und anwendungsfreundlicher ausgestaltet. In den letzten Jahren sind hier besonders die teilweise weitreichenden Reformen in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Thüringen hervorzuheben. Andere Länder wie etwa Rheinland-Pfalz reformierten zwar auch, jedoch zögerlicher. An einigen wichtigen Verfahrenselementen soll der Wandel verdeutlicht werden.

Themenausschluss

In immer mehr Ländern ist die Bauleitplanung ganz oder teilweise zulässig. Nur noch sechs Länder – Niedersachsen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – verweigern ihren Bürger/innen die direkte Mitentscheidung bei diesen zentralen kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten.

Beispiel Schleswig-Holstein: Seit 2013 sind Bürgerbegehren zur Bauleitplanung teilweise zulässig. Mehrere Bürgerentscheide – etwa in der Landeshauptstadt Kiel – fanden seitdem statt.

Unterschriftenquorum und Fristen beim Bürgerbegehren

Die Unterschriftenquoren werden gesenkt, die Fristen für Korrekturbegehren wurden verlängert oder abgeschafft.

Beispiel Baden-Württemberg: Ende 2015 wurde das Unterschriftenquorum in den meisten Gemeinden von zehn auf sieben Prozent gesenkt und die Frist für Korrekturbegehren wurde von sechs Wochen auf drei Monate verlängert.

Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid

Galten einst fast überall Zustimmungsquoren von 25 Prozent und mehr, sind solche hohen Hürden nur noch vereinzelt anzutreffen: Das Saarland sieht als einziges Land noch 30 Prozent vor, 25 Prozent gelten nur noch drei Ländern – in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

Beispiel Rheinland-Pfalz: Das beim Thema Bauleitplanung zögerliche Rheinland-Pfalz setzte mit der Reform 2016 neue Standards für Flächenländer mit anwendungsfreundlichen 15 Prozent für alle Städte und Gemeinden.

Kostendeckungsvorschlag

Nur noch fünf Bundesländer fordern von Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag: Baden-Württemberg, Bremen (Stadt Bremen sowie Stadt Bremerhaven), Hessen, das Saarland und Sachsen. In Thüringen gilt dieser nur bei Bürgerbegehren zur Höhe von Abgaben als verpflichtend. Noch vor einigen Jahren forderten diesen Kostendeckungsvorschlag fast alle Länder und war – wie wir gesehen haben – mindestens 264 Mal für die Unzulässigkeit eines Begehrens verantwortlich. Wo der Kostendeckungsvorschlag nicht gänzlich wegfiel, wurde er durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
Beispiel Rheinland-Pfalz und Niedersachsen: Niedersachsen schaffte den Kostendeckungsvorschlag mit guter Begründung 2016 ab, Rheinland-Pfalz reformierte wie folgt: Eine amtliche Kostenschätzung ersetzt den Kostendeckungsvorschlag, diese Kostenschätzung muss jedoch erst vor dem Bürgerentscheid erstellt und kommuniziert werden.

Mit beiden Varianten vermeidet man Probleme wie etwa in Nordrhein-Westfalen, wo die amtliche Kostenschätzung bereits auf der Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens enthalten sein muss. Dies führte zu Verzögerungen sowie zu Klagen vor Gerichten, welche die amtliche Kostenschätzung als fehlerhaft beurteilten.[11]

7.2 Praxis in den Bundesländern wächst, Kluft zwischen einzelnen Ländern bleibt

Der vorliegende Bericht zeigt, wie viele Verfahren zu welchen Themen und mit welchem Ergebnis es in allen Bundesländern gab. Bis Ende 2017 zählten wir 7.503 Verfahren, davon 6.261 Bürgerbegehren und 1.242 Ratsreferenden. Pro Jahr kommen etwa 250 – 320 Verfahren hinzu. Dies belegt, dass die Bürger/innen großes Interesse an direkter Mitbestimmung zwischen den Wahlen haben.

Der Bericht weist auch nach, dass es sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt: In Bayern, Nordrhein-Westfalen und den drei Stadtstaaten sind direktdemokratische Verfahren schneller bekannt geworden und wurden häufiger genutzt als in anderen Bundesländern. In anderen Ländern wie im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern sind Bürgerbegehren jedoch noch Ausnahmeerscheinungen und wenig bekannt.

Innerhalb der Flächenländer ereignen sich Bürgerbegehren in kleineren Gemeinden seltener als in größeren Städten. Vereinzelt kann man inzwischen schon von einer größeren Bekanntheit des Instruments sprechen. Der Bericht wies zum Beispiel für zehn bayerische Städte mehr als 16 Verfahren in 23 Jahren Praxis nach.

11 vgl. Mehr Demokratie, Landesverband Nordrhein-Westfalen, https://nrw.mehr-demokratie.de/themen/buergerentscheid/was-wir-wollen/kostenschaetzung

7.3 Fazit

Insgesamt haben Bürgerbegehren und -entscheide Kommunalpolitik verändert und belebt.

Da Bürgerbegehren themenzentrierte Beteiligungsverfahren sind, steht stets ein Sachthema – wie etwa die innerstädtische Radverkehrsinfrastruktur / Verkehrspolitik – im Vordergrund der Politik. In Zeiten, wo viele Bürger/innen Politik als Bereich wahrnehmen, in dem es besonders oft um Personen, Machtspiele innerhalb von Parteien, Posten und persönliche Befindlichkeiten von Ministerpräsident/innen oder Bürgermeister/innen geht, ist die Erfahrung, über Sachthemen gründlich zu diskutieren, besonders bedeutsam.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die große Chance, sich über das Thema umfassend zu informieren, dabei zu lernen und vor allem auch Sach-Politik in der Familie, im Freundes- und Kollegenkreis, ja sogar auf öffentlichen Plätzen bei Informationsveranstaltungen zu diskutieren. In Zeiten, wo Facebook & Co an Einfluss gewinnen, zum Konsum und raschem Klicken verleiten, ist diese Erfahrung, sich Zeit für ein Thema zu nehmen, dieses gründlicher zu überdenken und mit einem realen Gegenüber (face-to-face) über das Thema des kommenden Bürgerentscheids zu diskutieren und Argumente auszutauschen, besonders bedeutsam.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind Instrumente zur Selbstermächtigung. Bürger/innen werden von Zuschauern zu Akteuren der Lokalpolitik. Wer sich bis dahin oft ohnmächtig fühlte, kann durch die direkte Demokratie die eigene Macht zur Veränderung spüren. Es entscheiden nicht mehr „die da oben“, sondern alle Menschen, die ihren Namen unter eine Unterschriftenliste setzen und ihre Stimme in die Abstimmungsurne werfen. Politiker/innen und Verwaltungen sind angehalten, für ihre Entscheidungen zu werben, denn sie müssen nicht mehr nur in den Räten um Mehrheiten kämpfen. Nicht selten lassen sich Räte auch von Bürgerbegehren überzeugen und ändern ihre Haltung zu einer politischen Frage. Oder Wähler und Gewählte handeln nach einem Bürgerbegehren einen Kompromiss aus und tragen diesen gemeinsam. Die stärkt die Identifikation mit unserer Demokratie und dient damit dem Gemeinwohl.

Literatur und Links

Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e.V. (2016): Positionspapier Nr. 12, Themenausschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, Berlin 2016: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen12_Themenausschluesse_Buergerbegehren_Buergerentscheid.pdf (Zugriff 25.7.2018)

Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e.V. (2018), Positionspapier Nr. 13, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide anwendungsfreundlich regeln und handhaben, Berlin 2018: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen13_Anwendungsfreundliche_Buergerbegehren_und_Buergerentscheide.pdf (Zugriff am 29.7.2018)

Datenbank Bürgerbegehren
https://www.mehr-demokratie.de/nc/themen/buergerbegehren-in-den-kommunen/datenbank-buergerbegehren/
www.datenbank-buergerbegehren.info

Mehr Demokratie e.V. (2014): Bürgerbegehrensbericht 2014, Berlin 2014: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf (Zugriff am 14.7.2018)

Mehr Demokratie e.V. (2016a): Bürgerbegehrensbericht 2016, Berlin 2016: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16_BB-Bericht2016.pdf (Zugriff am 14.7.2018)

Mehr Demokratie e.V. (2016b): Volksentscheids-Ranking 2016, Berlin 2016: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking_2016.pdf (Zugriff am 14.7.2018).

Moeckli, Silvano (2013): Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse, Zürich/Chur 2013 (Reihe: Kompaktwissen CH, Band 19).

Serdült, Uwe (2013): Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie – Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen, in: Good, Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.): Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern, 2013, S. 41–50.

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

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von _____ EUR
(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort

Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

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

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

[ ] Ja, ich erteile ein SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.
Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg
Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

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

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

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

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

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

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