

# bürgerbegehren

bericht 2020



**MEHR  
DEMOKRATIE**



**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 Demokratiethematen – 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 haben neben Frank Rehmet viele Personen aus den Landesverbänden und aus dem Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie mitgearbeitet.

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)



**BERGISCHE  
UNIVERSITÄT  
WUPPERTAL**

#### **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 haben zudem Dr. Volker Mittendorf, Yazgülü Zeybek und Joel Müller maßgeblich mitgearbeitet.

[www.idpf.eu](http://www.idpf.eu)

Philipps



Universität  
Marburg

#### **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](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.info)

# BÜRGERBEGEHRENSBERICHT 2020

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.idpf.eu

### **Autoren**

Frank Rehmert  
Edgar Wunder (Kapitel 6: Bürgerbegehren in Baden-Württemberg)  
Volker Mittendorf, Yazgüü Zeybek, Joel Müller (Datenverantwortliche)

### **Lektorat**

Anselm Renn

### **Layout**

www.lianehaug.de

## Inhalt

1. <b>Einleitung</b> .....	6
2. <b>Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze</b> .....	7
2.1 Anzahl und Häufigkeit .....	7
2.2 Themen .....	7
2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen .....	7
2.4 Bürgerentscheide .....	7
3. <b>Fragestellungen und Datengrundlage</b> .....	8
3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf .....	8
3.2 Verwendete Begrifflichkeiten .....	9
4. <b>Regelungen: Übersicht und neuere Entwicklungen</b> .....	11
4.1 Regelungen .....	11
4.2 Neuere Regelungsentwicklungen .....	12
5. <b>Praxis: Daten und Analysen 1956-2019</b> .....	13
5.1 Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung .....	13
5.2 Themen .....	22
5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote .....	23
6. <b>Spezial: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Baden-Württemberg.</b> <b>Eine Evaluation zu den Neuregelungen seit 2015</b> .....	33
6.1 Einleitung .....	33
6.2 Anzahl Verfahren und Verlaufsprozesse .....	33
6.3 Daten zu Bürgerentscheiden .....	34
6.4 Analyse von sechs zentralen Reformelementen .....	34
6.5 Eine Premiere: Repräsentative Telefonbefragung unmittelbar vor Bürgerentscheid .....	37
7. <b>Fazit</b> .....	39
7.1 Regelungen .....	39
7.2 Praxis in den Bundesländern wächst .....	39
7.3 Belebung und Qualifizierung der Kommunalpolitik .....	40
Literatur und Links .....	41
Anhang: Bürgerbegehren zu umweltfreundlicher Verkehrspolitik (bis 31.12.2019) .....	42

## 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 sechste umfassende Darstellung der kommunalen direkten Demokratie und umfasst den Zeitraum von 1956 bis Ende 2019.

Seit Mitte der 1990er Jahre sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Gemeinden, Städten und Landkreisen zunehmend verbreitet, inzwischen sind über 8.000 Verfahren beobachtet worden.

Vor 1990 war die Situation eine komplett andere: Lediglich Baden-Württemberg kannte Bürgerbegehren, wenngleich die Regelung prohibitiv war, die Praxis gering und zudem viele Verfahren für unzulässig erklärt wurden. 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. Als letztes Bundesland schloss Berlin diesen Prozess im Jahr 2005 ab.

Seitdem ist die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene in ganz Deutschland verbreitet. Diese demokratischen Fortschritte hat der 1988 gegründete Verein Mehr Demokratie entscheidend mitgeprägt: Der Demokratie-Verein erklärte Politiker/innen die Vorteile aktiver Bürgerbeteiligung. Außerdem schob Mehr Demokratie mehrere Initiativen zur Einführung von direkter Demokratie in den Kommunen durch landesweite Volksentscheide an (am bekanntesten sind die entsprechenden Initiativen in Bayern 1995 und Hamburg 1998).

Schon früh in den 1990er Jahren ging Mehr Demokratie mit den Universitäten Marburg und Wuppertal hinsichtlich der Erfassung und Auswertung der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eine Kooperation ein. Die „Datenbank Bürgerbegehren“<sup>1</sup> entstand.

Sie verzeichnet in den letzten Jahren etwa 300 Bürgerbegehren und Ratsreferenden pro Jahr und bis Ende 2019 eine Gesamtzahl von 8.099 Verfahren. Der größte Anteil an diesen Verfahren ist auf Bayern mit 40 Prozent zurückzuführen.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: Nach einer kurzen Vorab-Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse in Kapitel 2 und der Darstellung der Fragestellungen und der Datengrundlage in Kapitel 3, widmet sich Kapitel 4 den Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. In den letzten zehn Jahren hat sich die Gesetzgebung erfreulich entwickelt: Immer wieder haben Bundesländer ihre Gemeinde- und Kreisordnungen reformiert. In jüngerer Zeit setzten Schleswig-Holstein (2013), Baden-Württemberg (2015) und Thüringen (2016) größere Reformen um. Kleinere Reformschritte gingen Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und – in den Jahren 2018 und 2019 – Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und das Saarland.

Der Bericht wertet im zentralen Kapitel 5 die Praxis aus. Betrachtet werden *die Häufigkeit*, die *geographische Verteilung nach Bundesländern*, die *Gegenstände* sowie *die Ergebnisse* von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Außerdem wird hier kurz auf Bürgerbegehren mit einem umweltpolitischen Fokus eingegangen. Ein eigenes Kapitel (6) widmet sich dem Bundesland Baden-Württemberg, das Ende 2015 eine größere Reform durchgeführt hat, deren Auswirkungen hier analysiert werden.

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

<sup>1</sup> Die vor kurzem komplett überarbeitete Datenbank kann hier abgerufen werden: [www.datenbank-buergerbegehren.info](http://www.datenbank-buergerbegehren.info). Sie liefert u.a. die Datengrundlage für den vorliegenden Bericht.

## 2. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze

### 2.1 Anzahl und Häufigkeit

- Von 1956 bis 2019 gab es insgesamt 8.099 Verfahren auf kommunaler Ebene. Daraus folgten 4.107 Bürgerentscheide. Mehr als die Hälfte aller Verfahren fand zwischen 2003 und 2019 statt. Im Jahr 2019 wurden 358 neue Verfahren eingeleitet – so viele wie seit vielen Jahren nicht mehr. Hierfür ist die vermehrte Nutzung von Bürgerbegehren zu klimapolitischen Themen – Stichwort: Radentscheide – verantwortlich.
- Diese 8.099 Verfahren unterteilen sich in zwei Verfahrenstypen: 6.737 Bürgerbegehren wurden durch die Bürger/innen „von unten“ eingeleitet, 1.362 Ratsreferenden wurden „von oben“ durch den jeweiligen Gemeinderat initiiert.
- Etwa 40 Prozent aller erfassten Verfahren fanden in Bayern statt.
- Anwendungshäufigkeit: Für die *relative Anwendungshäufigkeit* (durchschnittliche Verfahrenszahl 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. Schlusslicht ist hier Rheinland-Pfalz.

### 2.2 Themen

- Wir haben die Verfahren nach Themenbereichen kategorisiert: Danach fanden in den Bereichen öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (20 Prozent), Wirtschaftsprojekte (18 Prozent) und Verkehrsprojekte (16 Prozent) am meisten Verfahren statt. 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 Erfolgchancen

- 39,1 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Vorlage. Für einen Erfolg ist nicht zwingend ein Bürgerentscheid nötig: 930 der 6.737 Bürgerbegehren (13,8 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 50 Prozent.
- Es gab zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren. Insgesamt 1.926 der 6.737 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt (28,5 Prozent).
- Den niedrigsten Anteil an unzulässigen Bürgerbegehren hat Bayern mit 17,5 Prozent. Sechs Bundesländer (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen und Thüringen) verzeichnen Werte von mehr als 40 Prozent. Diese Unterschiede sind maßgeblich auf die unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern zurückzuführen (zum Beispiel kurze Sammelfristen, ein hohes Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren oder ein weitreichender Themenausschluss). Die meisten Begehren wurden wegen Fristüberschreitung/zu wenigen Unterschriften (20 Prozent) oder wegen des Ausschlusses von Themen (18 Prozent) für unzulässig erklärt.

### 2.4 Bürgerentscheide

- Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug 46,4 Prozent. Die Beteiligung in kleinen Gemeinden liegt deutlich über der in größeren Städten und Landkreisen.
- Jeder achte Bürgerentscheid (12,4 Prozent) erreichte das Zustimmungsquorum nicht. Die Vorlage der Initiator/innen erhielt zwar die Mehrheit der Stimmen, das Anliegen scheiterte jedoch daran, dass das Zustimmungsquorum nicht erreicht wurde. Ein solches Zustimmungsquorum gilt in den meisten Bundesländern.

### 3. Fragestellungen und Datengrundlage

Der Bericht widmet sich den folgenden Fragen:

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

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die „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 ständig aktualisiert.<sup>2</sup>

Die Daten werden auf mehreren Wegen gewonnen: Kontinuierliche Recherchen, Beratungstätigkeiten von Mehr Demokratie und Befragungen von und an Kommunalverwaltungen. Darüber hinaus können Nutzer/innen Fälle ergänzen und 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.

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die in den Jahren 1956 bis 2019 (Stichtag: 31. Dezember 2019) eingeleitet wurden. Da zwischen dem Beginn der Unterschriftensammlung bis zu einem Ergebnis in der Regel sechs Monate oder mehr liegen, sind noch einige Fälle ohne Ergebnis – mit Verfahrensausgang „offen“ – vorhanden.

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, dem Jahr 2012 zugeordnet ist. Bürgerbegehren, bei denen die gesammelten Unterschriften nicht eingereicht wurden, werden dem Jahr des Sammelstarts zugeordnet, Ratsreferenden 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:

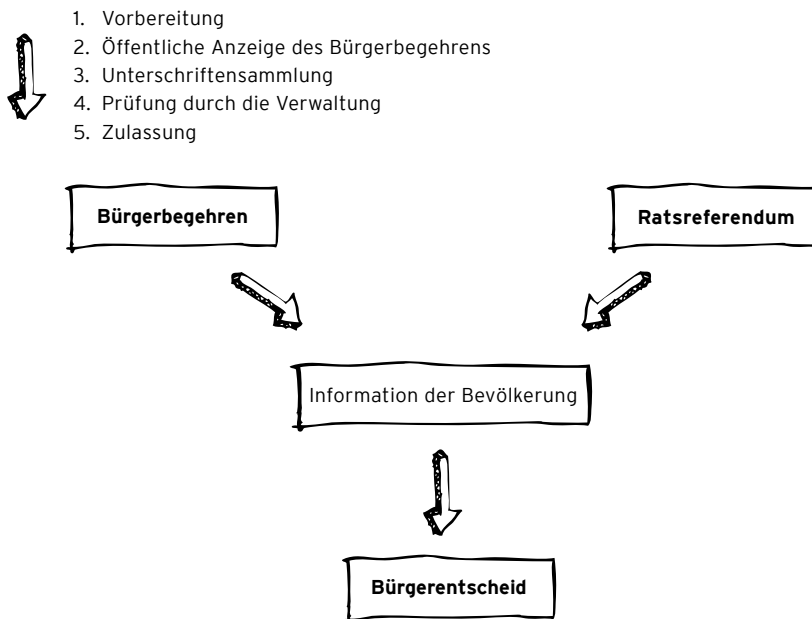
- durch eine Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung heraus „von unten“ (= Bürgerbegehren) sowie
- durch einen Beschluss des Gemeinderats „von oben“ (= Ratsreferendum).

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“.

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.

<sup>2</sup> <https://www.mehr-demokratie.de/nc/datenbank-buergerbegehren> sowie <http://www.datenbank-buergerbegehren.info/>



**Abbildung 1: Ablauf eines Bürgerbegehrens/Ratsreferendums**

### 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. Nur wenn das Abstimmungsquorum erreicht wird, also eine qualifizierte Mehrheit sich für die Abstimmungsvorlage entscheidet, ist das Ergebnis auch bindend und muss umgesetzt werden.

#### Bürgerbegehren

Bezeichnet einen Antrag auf Bürgerentscheid aus den Reihen der Bürgerschaft. Eine Mindestzahl von Bürger/innen muss diesen Antrag 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 direktdemokratische Verfahren gewertet. Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden:

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

## **Gemeinderat/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/Kostenschätzung**

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 aber es ist gar 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 dient das Ratsreferendum häufig als Gegenvorschlag zu bürgerinitiierten Entscheidungen.

## **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 <sup>1</sup>	Bürgerbegehren (Unterschriftenquorum)	Bürgerentscheid (Zustimmungsquorum)	Ratsmehrheit zur Einleitung eines Ratsreferendums
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 <sup>2</sup>
Bremen (Stadt)	2+	5 %	20 %	Einfache Mehrheit
Stadt Bremerhaven	2-	5 %	20 %	2/3-Mehrheit
Hamburg	1	2-3 %	kein Quorum	Einfache Mehrheit <sup>3</sup>
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 <sup>4</sup>
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 % <sup>5</sup>	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 von Mehr Demokratie verwendet.

#### Anmerkungen:

- <sup>1</sup> 1 = sehr viele, 6 = sehr wenige
- <sup>2</sup> Nur bei Gemeindefusionen möglich.
- <sup>3</sup> In Hamburg beschränkt auf eine Alternativvorlage zu einem bürgerinitiierten Bürgerentscheid.
- <sup>4</sup> In Niedersachsen beschränkt auf den Sonderfall, dass der Rat einen Bürgerentscheid innerhalb der Sperrfrist von zwei Jahren aufheben will.
- <sup>5</sup> In Sachsen kann das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren von den Gemeinde 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 allen Bundesländern bürger- bzw. anwendungsfreundlicher ausgestaltet. Auch in den Jahren 2018 und 2019 hat sich diese Tendenz fortgesetzt. Kleinere Reformen fanden in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland statt.

### Brandenburg

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

- Der Kostendeckungsvorschlag (siehe oben, 3.2, Begrifflichkeiten) wurde durch eine amtliche Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
- Künftig entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde über die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens. Bislang war hierfür der Gemeinderat zuständig.
- Die Möglichkeit der Briefabstimmung ist nun in allen Gemeinden gewährleistet.

### Sachsen-Anhalt

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 nicht nur in der Gemeinderatssitzung, sondern auch in allen Ausschüssen ein Anhörungsrecht.
- Wie in Brandenburg sind auch hier allerdings weiterhin keine Bürgerbegehren zur Bauleitplanung möglich.

### Nordrhein-Westfalen und Saarland: Vorabprüfung der Zulässigkeit

In Nordrhein-Westfalen (Dezember 2018) und im Saarland (2019) wurde jeweils eine kleine Reform beschlossen.

- Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens wird nun vor der Unterschriftensammlung – und nicht mehr danach – geprüft und festgestellt. Dies bedeutet mehr Planungssicherheit für die Initiator/innen eines Bürgerbegehrens. Diese Regelung der Vorabprüfung hatte sich bereits in Berlin und Hamburg bewährt.

## 5. Praxis: Daten und Analysen 1956-2019

In diesem Kapitel 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 2019)**

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	BE gesamt
Bayern	3.157	2.574	583	1.963
Baden-Württemberg	992	761	231	462
Nordrhein-Westfalen	854	825	29	268
Schleswig-Holstein	516	460	56	293
Hessen	486	472	14	181
Niedersachsen	379	376	3	114
Sachsen	340	245	95	179
Brandenburg	280	169	111	170
Sachsen-Anhalt	263	111	152	186
Rheinland-Pfalz	256	220	36	126
Thüringen	212	208	4	62
Hamburg	148	136	12	29
Mecklenburg-Vorpommern	146	111	35	59
Berlin	43	42	1	13
Saarland	16	16	-	-
Bremen	11	11	-	2
<b>Gesamt</b>	<b>8.099</b>	<b>6.737</b>	<b>1.362</b>	<b>4.107</b>

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

**Anmerkung:** Die Gesamtzahl der Bürgerentscheide (Spalte 5) setzt sich aus Bürgerbegehren, die zum Bürgerentscheid gelangten, sowie der Anzahl an Ratsreferenden zusammen.

#### Anzahl gesamt

Auf kommunaler Ebene gab es bis Ende 2019 insgesamt 8.099 Verfahren, davon gelangten 4.107 zum Bürgerentscheid. Nach Verfahrenstyp differenziert handelte es sich um 6.737 (83,2 Prozent) Bürgerbegehren und 1.362 (16,8 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 2019

Neben der Gesamtbetrachtung ist ferner interessant, wie sich die Verfahren im Jahr 2019 verteilten. Dies veranschaulicht die folgende Tabelle.

**Tabelle 2b: Verfahrensanzahl 2019**

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	davon BE
Bayern	152	116	36	88
Baden-Württemberg	49	39	10	16
Nordrhein-Westfalen	36	35	1	7
Niedersachsen	33	33	0	9
Hessen	20	17	3	4
Schleswig-Holstein	15	13	2	6
Thüringen	13	12	1	4
Sachsen	12	10	2	6
Rheinland-Pfalz	8	8	0	1
Brandenburg	6	6	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	6	6	0	1
Sachsen-Anhalt	5	5	0	2
Hamburg	2	2	0	0
Bremen	1	1	0	1
Berlin	0	0	0	0
Saarland	0	0	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>358</b>	<b>303</b>	<b>55</b>	<b>145</b>

**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 2019 konnten wir mit 358 neu eingeleiteten Verfahren eine deutliche Zunahme gegenüber 2017 (283) und 2018 (267) beobachten.

Die neuen Verfahren des Jahres 2019 sind regional ähnlich verteilt wie die Gesamtheit der Verfahren: Bayern führt vor Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Auf den Plätzen 4–6 liegen Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein. Schlusslicht ist Berlin, wo 2019 kein einziges Verfahren neu eingeleitet wurde.

### Ökologie von unten

Bessere Radwege, autofreiere Innenstädte, eine klimafreundliche Lokalpolitik: Bürgerbegehren werden immer mehr dafür genutzt, umweltpolitische Themen auf die Agenda der Kommunalpolitik zu bringen oder – wenn nötig – zu einem Bürgerentscheid zu führen.

Die direkte Demokratie wirkt in den letzten Jahren immer mehr als lokaler Multiplikator von ökologischen Themen. Waren es 2018 noch 101 “Öko-Begehren”, so konnte man ein Jahr später 170 Begehren mit einem – mal stärkerem, mal schwächeren – umwelt- oder naturschutzpolitischen Bezug ausmachen.

Im Jahr 2018 gab es insgesamt 267 eingeleitete Verfahren, das heißt über ein Drittel aller Begehren hatten einen ökologischen Bezug. Im Jahr 2019 stieg diese Zahl auf fast 50 Prozent (170 von insgesamt 358 Verfahren)!

Auch wenn nicht alle Umweltbegehren erfolgreich waren, ist eine klare Tendenz ablesbar: Immer mehr Menschen wollen nicht mehr warten, sondern machen sich selbst auf den Weg, um

ihr Lebensumfeld nachhaltig zu gestalten. Dennoch scheitern nach wie vor viele Begehren an der Unzulässigkeit, an zu hohen Quoren oder an Formfehlern.

Das Umweltinstitut München hat darum mit dem Bürgerbegehren Klimaschutz und Mehr Demokratie e.V. das Projekt „Klimawende von unten“ (<https://www.klimawende.org>) ins Leben gerufen. Hier kann sich jede und jeder Interessierte schlau machen, wie Bürgerbegehren Schritt für Schritt funktionieren, sich vernetzen und erfahren, welche Begehren es schon vor Ort gibt.

### Anzahl der Verfahren nach Jahren

Hier kann man grob zwei Abschnitte unterscheiden, die in Abbildung 2 und 3 dargestellt sind:

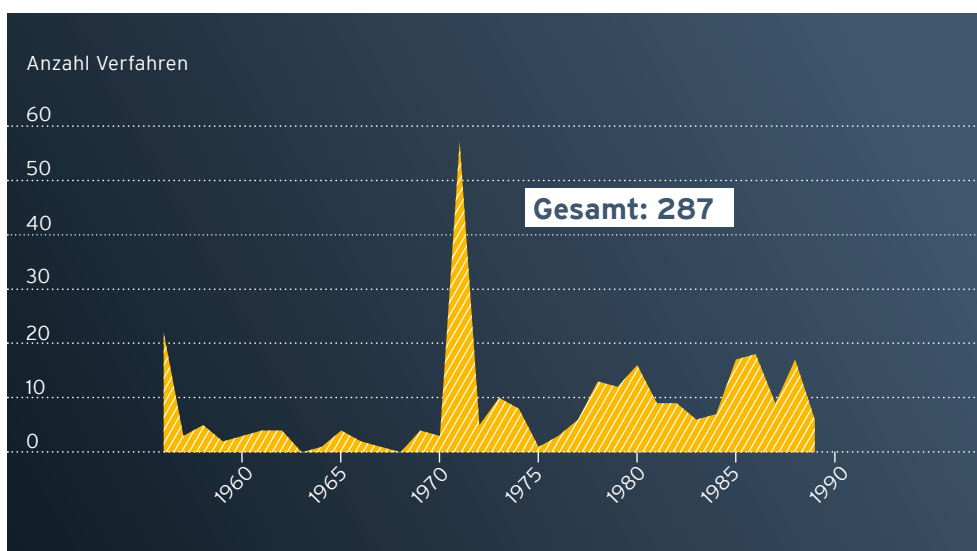
- Von 1956 bis 1989 waren Bürgerbegehren und Ratsreferenden nur in Baden-Württemberg möglich (siehe Abbildung 2). Vor 1990 war die Verfahrenszahl daher entsprechend gering. Das Jahr 1971 stellt eine Ausnahme dar: Hier fanden aufgrund der Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg zahlreiche Ratsreferenden statt.
- Ab dem Jahr 1990 werden die Daten für alle Bundesländer dargestellt (siehe Abbildung 3).

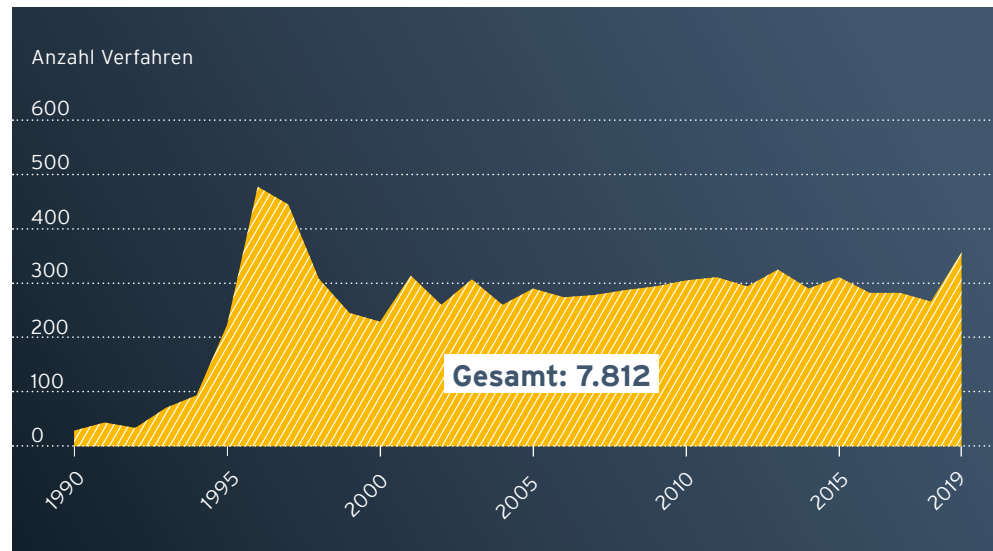
Im Zeitraum von 1956 bis 1989 gab es insgesamt 287 Verfahren – ein Wert, der in den letzten Jahren pro Kalenderjahr erreicht wurde. Der Anstieg seit 1990 beruht zunächst darauf, dass in immer mehr Bundesländern direktdemokratische Verfahren überhaupt erst möglich wurden. Bis zum Jahr 2000 hatten 15 Bundesländer Bürgerbegehren und -entscheide eingeführt, seit 2005 sind entsprechende Verfahren in allen 16 Ländern möglich.

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 Reformstau, der durch zahlreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Jahren 1996 und 1997 abgebaut werden konnte. Hinzu kam der hohe Bekanntheitsgrad des Instruments, da dieses schon im Volksbegehren und in den Monaten vor dem Volksentscheid intensiv diskutiert wurde. In den anderen Bundesländern ließ sich ein solcher Einführungseffekt nicht in vergleichbarem Umfang beobachten.

Seit 1998 beträgt die Zahl der Verfahren in allen Bundesländern rund 250 bis 350 pro Jahr – es ist eine spannende Frage, ob sich der Anstieg des Jahres 2019 mit 358 neuen Verfahren fortsetzen wird.

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



**Abbildung 3: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1990 bis 2019**

#### Regionale Verteilung

Die Daten in Tabelle 2 (gesamter Untersuchungszeitraum) zeigen, dass etwa 40 Prozent aller Verfahren (3.157) in Bayern und etwa 12 Prozent (992) in Baden-Württemberg stattfanden. Etwa die Hälfte aller Verfahren konzentrieren sich also auf zwei Bundesländer.

Nach Bayern und Baden-Württemberg folgen Nordrhein-Westfalen mit 854, Schleswig-Holstein mit 516 und Hessen mit 486 Verfahren. Berlin, das Saarland und Bremen bilden die Schlussgruppe der Bundesländer. Die geringe Anzahl an Verfahren basiert auf der im Vergleich zu den Flächenländern deutlich geringeren Anzahl an Gemeinden bzw. Stadtbezirken. Um die Bundesländer besser vergleichen zu können, muss man daher die Anzahl der Gemeinden/Stadtbezirke sowie die Praxisjahre berücksichtigen. Dies geschieht weiter unten im Abschnitt „Anwendungshäufigkeit“. Zuvor werfen wir jedoch noch einen Blick auf das Verhältnis von Bürgerbegehren zu Ratsreferenden.

#### Anteil Ratsreferenden

Insgesamt waren 1.362 von 8.099 Verfahren Ratsreferenden. Dies entspricht einem Anteil von 16,8 Prozent an allen Verfahren. Dieser Wert ist für die letzten Jahre relativ konstant.

Einige Bundesländer verzeichnen hier deutlich höhere Werte, vor allem Sachsen-Anhalt mit 57,8 Prozent und Brandenburg mit 39,6 Prozent. In diesen Bundesländern gab es viele Ratsreferenden zu Fragen der Gemeindegebietsreform. Abgestimmt wurde zum Beispiel über den Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde. In den ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme Thüringens, wo bis vor kurzem keine Ratsreferenden möglich waren, spielt das Thema Gebietsreform generell eine wichtige Rolle.

#### Spitzenreiter

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



Die bloße Anzahl sagt selbstverständlich nichts über die Qualität der Verfahren aus: So kann es sein, dass es viele Verfahren gab, aber kaum Bürgerentscheide, da viele Begehren für unzulässig erklärt wurden.

**Tabelle 3: Top 11 der Städte**

	Stadt	Bundesland	Anzahl Verfahren (BB und RR)	Anzahl BE
1	München	Bayern	33	11
2	Augsburg	Bayern	31	7
3	Erlangen	Bayern	23	15
4	Regensburg	Bayern	22	12
5	Landshut	Bayern	21	10
6 bis 9	Coburg	Bayern	19	14
6 bis 9	Passau	Bayern	19	8
6 bis 9	Landsberg am Lech	Bayern	19	15
6 bis 9	Würzburg	Bayern	19	11
10 bis 11	Lindau, Bodensee	Bayern	18	12
10 bis 11	Traunreut	Bayern	18	15

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

**Anmerkung:** Es wurden nur Städte und nicht die Stadtbezirke der Stadtstaaten Hamburg und Berlin ausgewertet. Ratsreferenden als Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren wurden als eigene Verfahren gewertet.

Angesichts des hohen Anteils bayerischer Bürgerbegehren an der Gesamtzahl verwundert es nicht, dass alle elf Städte mit der intensivsten Praxis in Bayern liegen. Bundesweiter Spitzenreiter ist München mit 33 Verfahren über einen Zeitraum von 26 Jahren. Bei den Bürgerentscheiden führen Erlangen, Landsberg am Lech und Traunreut mit je 15 Abstimmungen.

Für die anderen Flächenländer wurden folgende Gemeinden/Städte mit der höchsten Verfahrenszahl ermittelt:

- Baden-Württemberg: Stuttgart (15 Verfahren): In der Landeshauptstadt gab es zwar 15 Verfahren, davon waren aber 8 unzulässig. Zudem gab es nur einen einzigen Bürgerentscheid, der aus dem Jahr 1971 stammt.
- Brandenburg: Borkwalde (8 Verfahren)
- Hessen: Frankfurt a.M. und Wiesbaden (je 15 Verfahren)
- Mecklenburg-Vorpommern: Rostock (10 Verfahren)
- Nordrhein-Westfalen: Bonn (17 Verfahren)
- Niedersachsen: Delmenhorst (8 Verfahren)
- Rheinland-Pfalz: Bad Kreuznach (8 Verfahren)
- Sachsen: Dresden (16 Verfahren)
- Sachsen-Anhalt: Bernburg (5 Verfahren)
- Schleswig-Holstein: Timmendorfer Strand (10 Verfahren)
- Thüringen: Erfurt (9 Verfahren)
- Im Saarland fanden insgesamt nur 17 Verfahren statt, es gibt keinen Spitzenreiter.

**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 Gemeindegröße**

Einwohnerzahl	Anteil Verfahren (%)	Anteil Gemeinden/Kreise (%)
bis 5.000	30,4	70,0
5.000 bis 9.999	18,1	11,6
10.000 bis 19.999	18,4	7,7
20.000 bis 49.999	15,7	4,5
50.000 bis 99.999	6,4	1,6
100.000 bis 199.999	3,7	1,9
200.000 bis 499.999	5,2	1,2
500.000 und mehr	1,9	1,4
<b>Gesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Quelle:** Anzahl der Gemeinden/Kreise: Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgliederung in Deutschland am 31.12.2018.

Tabelle 4 zeigt, dass in größeren Städten überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren und Ratsreferenden stattfanden: In Deutschland haben 70 Prozent aller Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner/-innen. In diesen kleinen Gemeinden wurden jedoch nur 31 Prozent aller Verfahren durchgeführt. 14,6 Prozent aller Verfahren fanden in größeren Städten und Landkreisen mit mehr als 50.000 Einwohner/innen statt. Diese machen lediglich 6,1 Prozent aller Gemeinden und Landkreise aus – ziehen also überdurchschnittlich viele Verfahren auf sich (siehe Tabelle 4, Zeilen 5 bis 8). Warum ist das so? Es können drei Faktoren beobachtet werden:

- In kleinen Gemeinden haben die Bürger/innen bessere Einflussmöglichkeiten auf die „etablierte“ Politik als in größeren Städten. Die Kommunikation ist einfacher und direkter, Probleme und Konflikte können so frühzeitiger erkannt und diskutiert werden. Es kommt gar nicht erst zu einem Bürgerbegehren.
- Erkenntnisse der politischen Kulturforschung zeigen, dass in vielen kleinen Gemeinden Pflicht- und Akzeptanzwerte dominieren. Die etablierte Politik und die lokalen Autoritäten werden so weniger in Frage gestellt. Die Folge: Bürgerbegehren werden seltener angewandt.
- Mit der Einwohnerzahl wachsen die Aufgaben einer Kommune. Es gibt somit mehr potenzielle Themen für Bürgerbegehren – etwa Bäder, Kitas, Schulen oder Jugendeinrichtungen.

**Anwendungshäufigkeit**

In welchem Bundesland werden die Instrumente besonders häufig, wo besonders selten genutzt? Um dies zu analysieren, reicht die absolute Verfahrenszahl nicht aus. Zusätzlich muss noch die Anzahl der Gemeinden/Kreise pro Bundesland und die Anzahl der Jahre, in denen Bürgerbegehren möglich waren, berücksichtigt werden.

**Tabelle 5a: Anwendungshäufigkeit (1956 bis 2019)**

	Bundesland	Verfahren Jahre <sup>1</sup> gesamt	Verfahren pro Jahr	Anzahl Gemein- den/Kreise <sup>2</sup>	Mittlerer Zeitab- stand in Jahren <sup>3</sup>
1	Hamburg	148	22	6,7	7
2	Berlin	43	15	2,9	12
3	Bremen	11	26	0,4	2
4	Nordrhein-Westfalen	854	26	32,8	427
5	Bayern	3.157	25	126,3	2.127
6	Hessen	486	27	18,0	423
7	Sachsen-Anhalt	263	27	9,7	229
8	Sachsen	340	27	12,6	431
9	Brandenburg	280	27	10,4	431
10	Niedersachsen	379	24	15,8	982
11	Schleswig-Holstein	516	30	17,2	1.117
12	Baden-Wuerttemberg	992	64	15,5	1.101
13	Saarland	16	23	0,7	58
14	Thüringen	212	27	7,9	838
15	Mecklenburg- Vorpommern	146	26	5,6	756
16	Rheinland-Pfalz	256	26	9,8	2.328
	<b>Gesamt/Durchschnitt</b>	<b>8.099</b>		<b>11.269</b>	

**Quelle:** Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgliederung in Deutschland am 31.12.2018.

**Anmerkungen:**

- <sup>1</sup> Anzahl der Jahre seit Einführung der Bürgerbegehrensregelung.
- <sup>2</sup> Baden-Württemberg und Hessen kennen keine Verfahren auf Landkreisebene. Daher wurden die 35 Landkreise in Baden-Württemberg und die 21 Landkreise in Hessen hier nicht berücksichtigt.
- <sup>3</sup> Pro Gemeinde findet im Durchschnitt alle X Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum statt.

**Platz 1-3: 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 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. Statistisch gesehen, findet dort in einer Gemeinde alle 13 Jahre ein Verfahren statt (siehe Tabelle 5a, Zeile 4, letzte Spalte). 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 126 Verfahren pro Jahr (vgl. Spalte 4). Diese Position Bayerns erklärt sich durch die sehr anwendungsfreundlichen Regelungen – vor allem

der geringe Themenausschluss, die Zulässigkeit der gesamten Bauleitplanung sowie die moderaten Quoren laden die Bürger/innen zur Mitgestaltung ein, statt sie abzuschrecken.

**Platz 6 und 7: Hessen und Sachsen-Anhalt**

Auf Platz 6 und 7 folgen Hessen und Sachsen-Anhalt. In Sachsen-Anhalt sind hierfür die zahlreichen Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform verantwortlich. Dass Hessen noch gut abschneidet, hat zwei Gründe: Dort war von 1993 bis 2011 die gesamte Bauleitplanung zulässig. Zudem gibt es – ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen – auch in Hessen vergleichsweise mehr mittelgroße und große Städte, als in anderen Flächenländern.

**Schlusslichter: Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz**

Schlusslichter der relativen Anwendungshäufigkeit sind Thüringen (Platz 14), Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz. In Mecklenburg-Vorpommern etwa wurde in einer Gemeinde durchschnittlich nur alle 135 Jahre ein Verfahren eingeleitet, in Rheinland-Pfalz (mit deutlich mehr kleineren Gemeinden) sogar nur alle 236 Jahre. Die Erklärung: In allen drei Ländern galten jahrelang sehr restriktive Verfahrensregelungen, etwa ein großer Themenausschluss und hohe Quoren. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide blieben daher viele Jahre Ausnahmeerscheinungen. In Rheinland-Pfalz kommt noch hinzu, dass es dort sehr viele kleine Gemeinden gibt – dort finden weniger Verfahren statt (siehe oben, Tabelle 4).

**Tabelle 5b: Anwendungshäufigkeit (2015 bis 2019)**

Bundesland	Verfahren gesamt	Jahre	Verfahren pro Jahr	Anzahl Gemeinden/ Kreise	Mittlerer Zeitabstand 2015 bis 2019	Mittlerer Zeitabstand 1956 bis 2019
1 Hamburg	34	5	6,8	7	1	1
2 Bremen	4	5	0,8	2	3	5
3 Berlin	6	5	1,2	12	10	4
4 Nordrhein-Westfalen	164	5	32,8	427	13	13
5 Bayern	580	5	116	2.127	18	17
6 Baden-Wuerttemberg	226	5	45,2	1.101	24	71
7 Hessen	80	5	16	423	26	24
8 Niedersachsen	94	5	18,8	982	52	62
9 Brandenburg	37	5	7,4	431	58	42
10 Sachsen	36	5	7,2	431	60	34
11 Schleswig-Holstein	83	5	16,6	1.117	67	65
12 Sachsen-Anhalt	15	5	3	229	76	24
13 Thüringen	49	5	9,8	838	86	107
14 Mecklenburg-Vorpommern	28	5	5,6	756	135	135
15 Rheinland-Pfalz	66	5	13,2	2.328	176	236
16 Saarland	1	5	0,2	58	290	83
<b>Gesamt/Durchschnitt</b>	<b>1.503</b>	<b>5</b>	<b>300,6</b>	<b>11.269</b>		

**Quelle und Anmerkungen:** siehe Tabelle 5a.

### Aktuelle Anwendungshäufigkeit (Betrachtung der letzten fünf Jahre)

Tabelle 5a zeigt Durchschnittswerte über einen längeren Zeitraum. Der Nachteil: Der aktuelle Zustand wird nur bedingt sichtbar, da historische Einflüsse vorhanden sind. So hat etwa Thüringen inzwischen eine vorbildliche Regelung und weist in den letzten Jahren auch mehr Verfahren auf. Besonders deutlich wird dies anhand von Baden-Württemberg, das von 1956 bis 2005 äußerst restriktive Regelungen aufwies und wo dementsprechend wenig Praxis vorhanden war.

Diese historischen Einflüsse werden nicht mehr sichtbar, wenn man die aktuelle Anwendungshäufigkeit betrachtet. Hierzu haben wir die letzten fünf Jahre genauer unter die Lupe genommen.

Die Auswertung ergab:

- Die Spitzenreiter im gesamten Durchschnitt (die drei Stadtstaaten sowie NRW und Bayern) sind auch in der aktuellen Betrachtung vorne. Auch die Anwendungshäufigkeit ist ähnlich (vgl. die letzten beiden Spalten).
- Baden-Württemberg rangiert sehr viel weiter vorne als in der Gesamtübersicht. Der langjährige Durchschnitt liegt bei 15,5 Verfahren pro Jahr (Tabelle 5a), was im Ländervergleich Platz 12 entspricht. Betrachtet man hingegen nur die letzten fünf Jahre, liegt Baden-Württemberg auf Platz 6 mit 45,2 Verfahren pro Jahr (Tabelle 5b). In Kapitel 6 werden die letzten Jahre in Baden-Württemberg detaillierter betrachtet.
- Auch in Rheinland-Pfalz und Thüringen fanden in den letzten Jahren deutlich häufiger Bürgerbegehren statt. In beiden Ländern fanden 2016 Reformen statt, deren Auswirkungen nun allmählich sichtbar werden.
- Die ostdeutschen Länder (bis auf Thüringen) stehen in der Tabelle 5b weiter hinten als in Tabelle 5a. Der Grund: Dort fanden in den Jahren vor 2015 viele Bürgerentscheide zur Gemeindegebietsreform statt. Am deutlichsten ist dies in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zu beobachten. Im gesamten Zeitraum belegt Sachsen-Anhalt Platz 7 der Anwendungshäufigkeit (alle 24 Jahre findet in einer Gemeinde ein Verfahren statt), in den Jahren 2015 bis 2019 liegt es auf Platz 12: Deutlich seltener – nur noch alle 76 Jahre – findet ein Verfahren in einer Gemeinde statt. Ob die kleine Reform 2018 (siehe oben, Kapitel 4.2) hier zu Verbesserungen führt, bleibt abzuwarten.
- Für Thüringen trifft dies nicht zu. Die Häufigkeit hat in den letzten Jahren leicht zugenommen: Im Zeitraum von 2015 bis 2019 fanden 10 Verfahren pro Jahr statt, im gesamten Untersuchungszeitraum nur 8 Verfahren pro Jahr. Dies erklärt sich aus den Reformen in den Jahren 2009 und 2016, die – nach jahrelanger spärlicher Praxis – deutlich bürgerfreundlichere Regelungen verankerten. Vermutlich wird es in den nächsten Jahren zu mehr Verfahren kommen.

## 5.2 Themen

Die Themenvielfalt der Kommunalpolitik findet sich auch in den Bürgerbegehren und Ratsreferenden wider. Folgende Kategorien differenziert die Datenbank Bürgerbegehren:

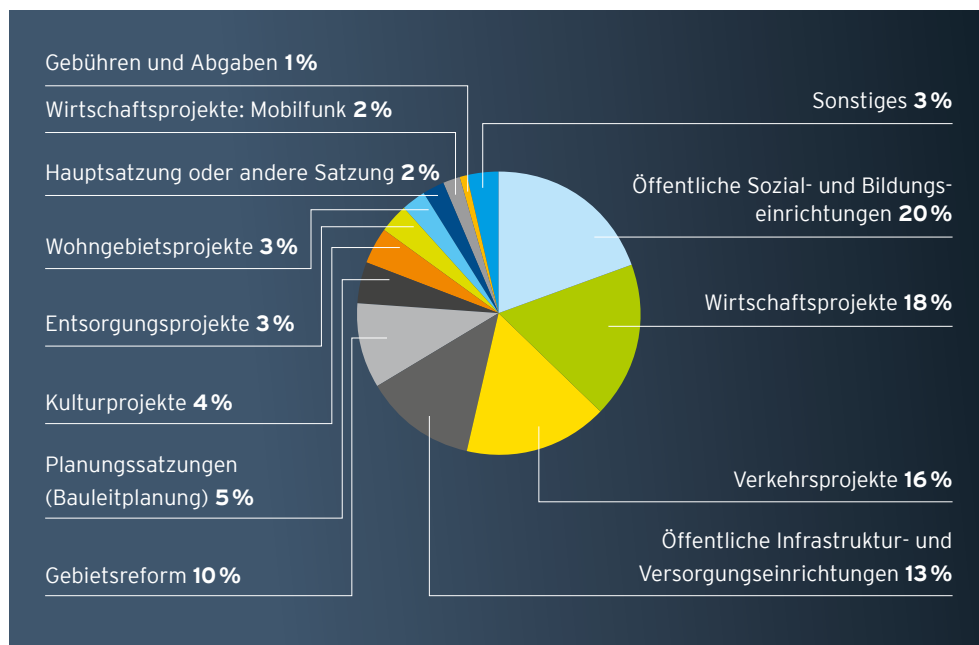
**Tabelle 6: Themen**

Themenbereiche	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	1.595	19,7
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks	1.444	17,8
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	1.314	16,2
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	1.045	12,9
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	783	9,7
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Gebäudehöhe	387	4,8
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	322	4,0
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	282	3,5
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	226	2,8
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt- oder ehrenamtliche/r Bürgermeister/ in, Baumschutzsatzung	194	2,4
Wirtschaftsprojekte: Mobilfunk	Mobilfunkmast	154	1,9
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	77	1,0
Sonstiges	Straßennamen	276	3,4
<b>Gesamt</b>		<b>8.099</b>	<b>100,0</b>

Größter Themenbereich sind öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (Schulen, Kindergärten, ...), denen sich mit 19,7 Prozent nahezu jedes fünfte Verfahren widmet. Wirtschaftsprojekte mit 17,8 Prozent sowie Verkehrsprojekte mit 16,2 Prozent sind weitere zentrale Themen.

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 kein zulässiges Thema ist (etwa Brandenburg, Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt).

Bereits im Bürgerbegehrensbericht 2018 haben wir einen Zuwachs an Bürgerbegehren zum Thema Klimaschutz/nachhaltige Mobilität – Stichwort „Radentscheide“ – festgestellt. Dieser Trend hat sich seither länderübergreifend fortgesetzt und intensiviert. In immer mehr Städten sammeln und sammeln Bürger/innen Unterschriften für eine bessere Radinfrastruktur (siehe Auflistung im Anhang). Auch 2020 wurden mehrere entsprechende Bürgerbegehren begonnen, unter anderem in Augsburg, Offenbach, Neu-Ulm und Erfurt.

**Abbildung 4: Themenbereiche**

### 5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote

Betrachten wir nun die Ergebnisse und Erfolgsaussichten der Bürgerbegehren und Ratsreferenden.

**Tabelle 7: Ergebnisse**

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Offen/Unbekannt	Offen	88	1,1
	Unbekannt	112	1,4
Verfahren gelangt nicht zum BE	BB nicht eingereicht	579	7,1
	BB zurückgezogen	202	2,5
	Kompromiss	137	1,7
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	930	11,5
	Unzulässig	1.931	23,8
	Versandet	13	0,2
	BE im Sinne des Begehrens	1.907	23,5
BB gelangt zum BE/ RR findet statt	BE in Stichentscheid angenommen	224	2,8
	BE nicht im Sinne des Begehrens	1.233	15,2
	BE in Stichentscheid gescheitert	232	2,9
	BE unecht gescheitert	511	6,3
<b>Gesamt</b>		<b>8.099</b>	<b>100,00</b>

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

Indirekte Erfolge von Bürgerbegehren und -entscheiden – zum Beispiel die Beeinflussung der politischen Agenda, die Berichterstattung in den Medien oder 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. „Direkt erfolgreich“ bedeutet eine politische Entscheidung im Sinne der Vorlage/im Sinne der Initiator/innen. Bezogen auf die Ergebnis-Kategorien der Tabelle 7 heißt dies: „Erfolgreich“ umfasst die Ergebnisse „positiv erledigt, durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss“ (dies bedeutet, dass der Gemeinderat das Anliegen des Begehrens übernimmt), „Erfolg im Bürgerentscheid“ und „Erfolg im Stichtscheid“. Als halber Erfolg wurde das Ergebnis „Kompromiss“ gewertet. Daraus ergibt sich: Die formale Erfolgsquote liegt bei 39,1 Prozent (3.130 von 8.011 abgeschlossenen Verfahren). Vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiator/innen. 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 erfolgreich entschiedene 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 schließlich benötigt das Bürgerbegehren noch 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 vier Bundesländern entscheidet nicht der Gemeinde-/Stadtrat über die Zulässigkeit: In Hamburg und Berlin liegt die Entscheidung beim Bezirksamt, im Saarland beim Bürgermeister und – seit kurzem – in Brandenburg bei der 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. Und die fünf Bundesländer Berlin, Hamburg, Niedersachsen (seit 2016), Nordrhein-Westfalen (seit 2018) und Thüringen sind noch bürgerfreundlicher: Dort prüft die Bezirks-/Gemeindeverwaltung vor der Sammlung der Unterschriften, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. So wird verhindert, dass zahlreiche Anstrengungen und Unterschriften ins Leere laufen und Frustration erzeugt wird.

### Gesamtzahl

Die Auswertung ergab, dass insgesamt 1.926 der 6.737 bürgerinitiierten Verfahren (28,5 Prozent) unzulässig waren. Insgesamt waren 1.931 Verfahren unzulässig (vgl. oben, Tabelle 7). Die Differenz zu den hier erwähnten 1.926 Bürgerbegehren erklärt sich dadurch, dass auch 5 Ratsreferenden von der Kommunalaufsicht für unzulässig erklärt wurden.

### Betrachtung der letzten fünf Jahre

Im Zeitraum 2015 bis 2019 betrug die Unzulässigkeitsquote 27,2 Prozent und war somit etwas geringer als im gesamten Berichtszeitraum. 2018 konnte sie sogar mit 15,2 Prozent den niedrigs-



ten Wert aller Zeiten erreichen. 2019 stieg sie wieder auf über 20 Prozent, jedoch sind viele der Verfahren noch nicht abgeschlossen. Tendenziell sollte die Unzulässigkeitsquote angesichts von Reformen auch zukünftig weiter zurückgehen:

#### In den letzten Jahren

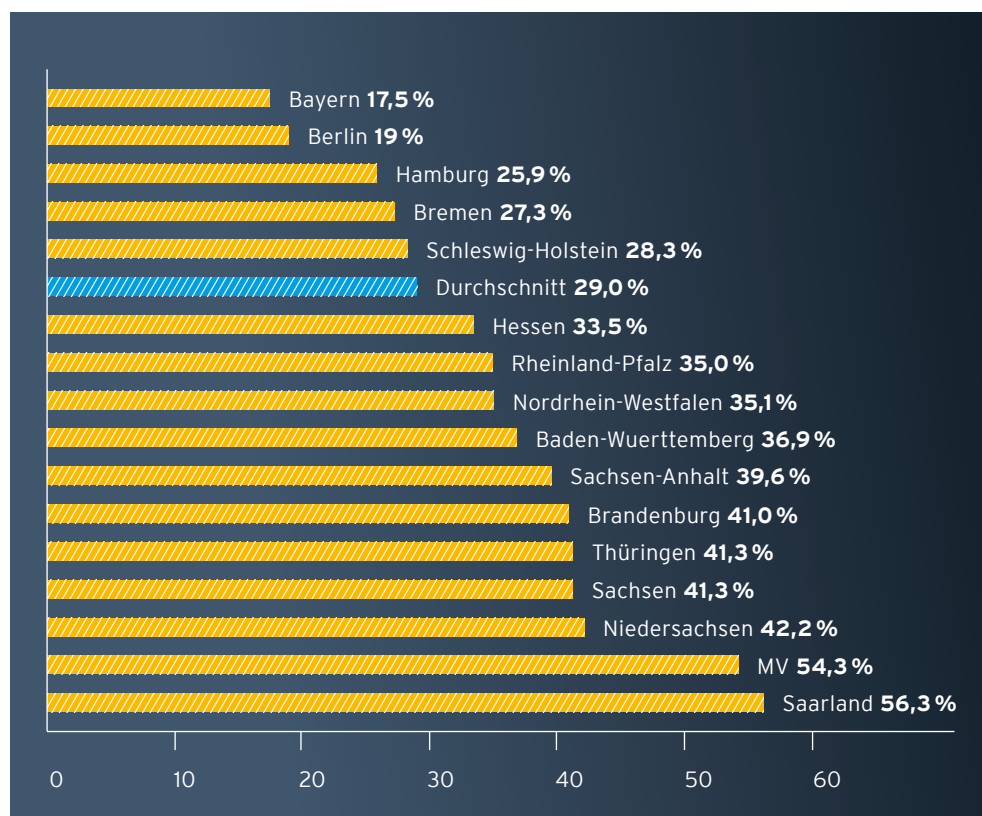
- wurden mehr Themen zugelassen,
- wurde der von den Initiator/innen auszuarbeitende Kostendeckungsvorschlag – eine große „Unzulässigkeitsfalle“ – in immer mehr Ländern gestrichen oder durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt,
- wurde in einigen Ländern die Frist für Korrekturbegehren verlängert,
- findet in immer mehr Ländern eine Beratung durch die Verwaltung statt.

In Schleswig-Holstein ist durch entsprechende Reformen in allen vier Punkten die Unzulässigkeitsquote stark gesunken. Im gesamten Betrachtungszeitraum beträgt die schleswig-holsteinische Unzulässigkeitsquote 28,3 Prozent (vgl. Abbildung 5). Nach Reformen im Jahr 2013 sank die Quote deutlich: im Jahr 2014 auf 10,0 Prozent und 2015 auf lediglich 8,3 Prozent. Die Betrachtung für die letzten beiden Jahre bestätigt diese Tendenz, jedoch ist die Fallzahl der bereits abgeschlossenen Verfahren sehr gering.

#### Regionale Verteilung

Interessant ist, welche Unterschiede bei der Unzulässigkeit zwischen den Bundesländern bestehen.

**Abbildung 5: Unzulässige Bürgerbegehren nach Bundesland**



**Anmerkung:** Insgesamt waren 1.926 Bürgerbegehren unzulässig.

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 17,5 Prozent die niedrigste Unzulässigkeitsquote, gefolgt von Berlin (19,0 Prozent) und Hamburg (25,9 Prozent). In allen drei Bundesländern sind die Regelungen vergleichsweise bürgerfreundlich ausgestaltet. Auf den hinteren Plätzen finden sich Länder, in denen ein restriktiver Themenkatalog und/oder hohe Unterschriftenquoten gelten bzw. lange Zeit galten: Im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern sind sogar mehr als die Hälfte aller Bürgerbegehren unzulässig.

**Tabelle 8: Unzulässigkeitsgründe für Bürgerbegehren**

Gründe	Anzahl	Anteil (%)
Frist überschritten / zu wenige Unterschriften	404	20,4
Themenausschluss	355	17,9
Formfehler allgemein (keine Details bekannt)	314	15,8
Kostendeckungsvorschlag (unzureichend oder fehlend)	273	13,8
Mehrere Gründe (keine Details bekannt)	226	11,4
Mängel der Fragestellung (suggestiv / nicht entscheidbar / zu unbestimmt)	134	6,8
Rechtswidriges Ziel	113	5,7
Irreführende Begründung	89	4,5
Falscher Adressat	44	2,2
Zu viele / zu wenige Vertrauenspersonen	15	0,8
Einheit der Materie	15	0,8
<b>Gesamt</b>	<b>1.982</b>	<b>100,0</b>

**Anmerkung:** Mehrfachnennungen waren möglich. Die 1.982 Nennungen verteilen sich auf 1.304 Verfahren, bei denen Angaben zum Unzulässigkeitsgrund erfasst sind.

Die vier häufigsten Unzulässigkeitsgründe waren:

1. Fristüberschreitung beziehungsweise zu wenig Unterschriften (404 Verfahren),
2. Themenausschluss (355),
3. Formfehler (314) sowie
4. Mängel beim Kostendeckungsvorschlag (273).

Dass nicht genügend Unterschriften gesammelt wurden oder die Frist nicht eingehalten wurde, hängt üblicherweise zusammen. Denn eine kurze Frist 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 404 Verfahren (= 20,4 Prozent) an dieser Hürde scheiterten.

Der zweithäufigste Grund für Unzulässigkeit war der Themenausschluss. Alle Bundesländer regeln dies in einem so genannten „Negativkatalog“: Hier wird benannt, welche Themen nicht zulässig sind.

Früher gab es in einigen Ländern noch einen „Positivkatalog“, der auflistete, zu welchen Themen Bürgerbegehren überhaupt nur erlaubt sind. Dieser Positivkatalog wirkte sich insbesondere in Baden-Württemberg von 1956 bis 2005 verheerend aus. Er schränkte die Zahl der Themen drastisch ein und ließ durch unpräzise Formulierungen Spielraum für Interpretationen. So kam es häufig zu Unzulässigkeitsklärungen und Rechtsstreitigkeiten. Ein Beispiel: In den Jahren 1978 bis 1980 wurden in Baden-Württemberg 26 von 38 Begehren (=68 Prozent) für unzulässig

erklärt. 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 sehr wichtiges 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 und zu mehr Unzulässigkeitsklärungen (vgl. oben, Abbildung 5) 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 930 Mal und somit bei jedem siebten eingeleiteten Bürgerbegehren vor (13,8 Prozent).

**Tabelle 9: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen**

Bundesland	Bürgerbegehren insgesamt	Anzahl positiv erledigter Bürgerbegehren	Anteil (%)
Hamburg	136	44	32,4
Berlin	42	8	19,0
Saarland	16	3	18,8
Bremen	11	2	18,2
Sachsen	245	40	16,3
Nordrhein-Westfalen	825	127	15,4
Brandenburg	169	26	15,4
Hessen	472	69	14,6
Rheinland-Pfalz	220	32	14,5
Bayern	2.574	374	14,5
Mecklenburg-Vorpommern	111	16	14,4
Sachsen-Anhalt	111	14	12,6
Thüringen	208	26	12,5
Schleswig-Holstein	460	48	10,4
Niedersachsen	376	39	10,4
Baden-Wuerttemberg	761	62	8,1
<b>Gesamt</b>	<b>6.737</b>	<b>930</b>	<b>13,8</b>

Nur wenige Bundesländer weichen vom Durchschnittswert 13,8 Prozent stark ab. In Hamburg wurden mit 32,4 Prozent überdurchschnittlich viele Begehren übernommen, in Baden-Württemberg hingegen mit 8,1 Prozent relativ wenig. Woran liegt das?

Der hohe Wert Hamburgs erklärt sich vor allem mit einer hanseatischen Besonderheit. In mehreren Fällen ist eine „Scheinübernahme“ dokumentiert: Um einen Bürgerentscheid zu verhindern, übernahm die gewählte Bezirksversammlung ein zustande gekommenes Bürgerbegehren, obwohl sie inhaltlich dagegen war. Anschließend wurde der Beschluss durch die Regierung der Stadt Hamburg (der Senat) „evoziert“: Die Zuständigkeit für dieses Thema wurde vom Bezirk auf den Senat übertragen und aufgrund „gesamtstädtischer Erwägungen“ – zum Beispiel die Erwägung, viele neue Wohnungen zu bauen – wurde der Bezirksbeschluss dann vom Senat aufgehoben und ein neuer Beschluss gefasst. Rein rechtlich gesehen darf der Senat dies tun. Mit dem Verweis auf ein gesamtstädtisches Interesse kann er jeden Beschluss einer Bezirksversammlung ohne Begründung aufheben und an sich ziehen. Politisch ist dieses Vorgehen allerdings fragwürdig und wird von Mehr Demokratie kritisiert.

Der niedrige Wert Baden-Württembergs liegt sehr wahrscheinlich daran, dass jahrzehntelang viele Bürgerbegehren unzulässig waren oder diese aufgrund hoher Abstimmungsquoten 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 2019 betrug der Wert der vom Gemeinderat übernommenen Bürgerbegehrens-Anliegen in Baden-Württemberg 13,5 Prozent und weicht somit fast gar nicht mehr vom bundesweiten Durchschnitt (13,8 Prozent) ab.

### 5.3.3 Bürgerentscheide: Ergebnisse

**Tabelle 10: Ergebnisse von Bürgerentscheiden**

	BE nach BB	RR	Gesamt
BE im Sinne des Begehrens	1.309	598	1.907
BE im Stichtentscheid angenommen	110	114	224
BE nicht im Sinne des Begehrens	863	370	1.233
BE im Stichtentscheid gescheitert	131	101	232
BE unecht gescheitert	438	73	511
<b>Gesamt</b>	<b>2.851</b>	<b>1.256</b>	<b>4.107</b>

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

Die ersten beiden Zeilen der Tabelle („Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens“ und Bürgerentscheid im Stichtentscheid angenommen“) weisen einen Erfolg im Sinne der Initiator/innen aus: Addiert man diese, waren 2.131 von 4.107 und somit 51,9 Prozent aller kommunalen Abstimmungen erfolgreich im Sinne der Initiator/innen. Ratsreferenden hatten mit 56,7 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 49,8 Prozent.

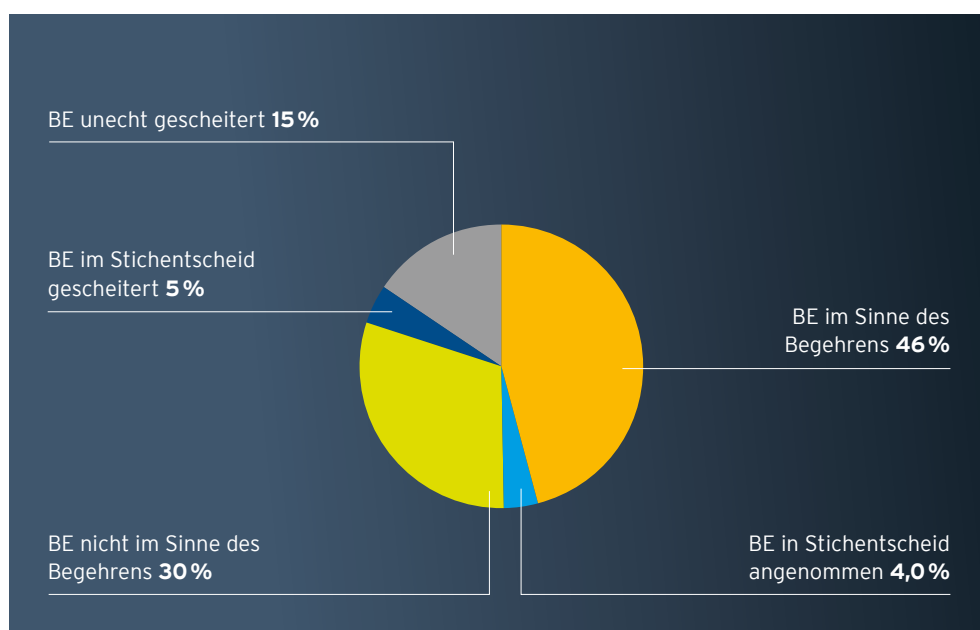
Bürgerentscheide, die keine Abstimmungsmehrheit erhielten, werden hier als „nicht im Sinne des Begehrens“ bezeichnet. Sie werden auch „echt gescheiterte“ Verfahren genannt. Im Gegensatz dazu gelten Bürgerentscheide als „unecht gescheitert“, wenn sie zwar eine Abstimmungsmehrheit erreichten, jedoch aufgrund des geltenden Zustimmungsquorums nicht wirksam waren. Von den 4.107 Bürgerentscheiden scheiterten 511 (12,4 Prozent) unecht.

Betrachtet man Bundesländer mit Reformen, so kann man deren Wirkungen mitunter sehr gut beobachten, etwa Schleswig-Holstein: Das Land senkte das Zustimmungsquorum 2003 von 25 auf 20 Prozent und im Jahr 2013 von 20 Prozent auf – nach Gemeindegröße gestaffelt – 8 bis 20 Prozent. Der Effekt ist deutlich: Scheiterten bis 2004 noch 19,6 Prozent der Bürgerentscheide

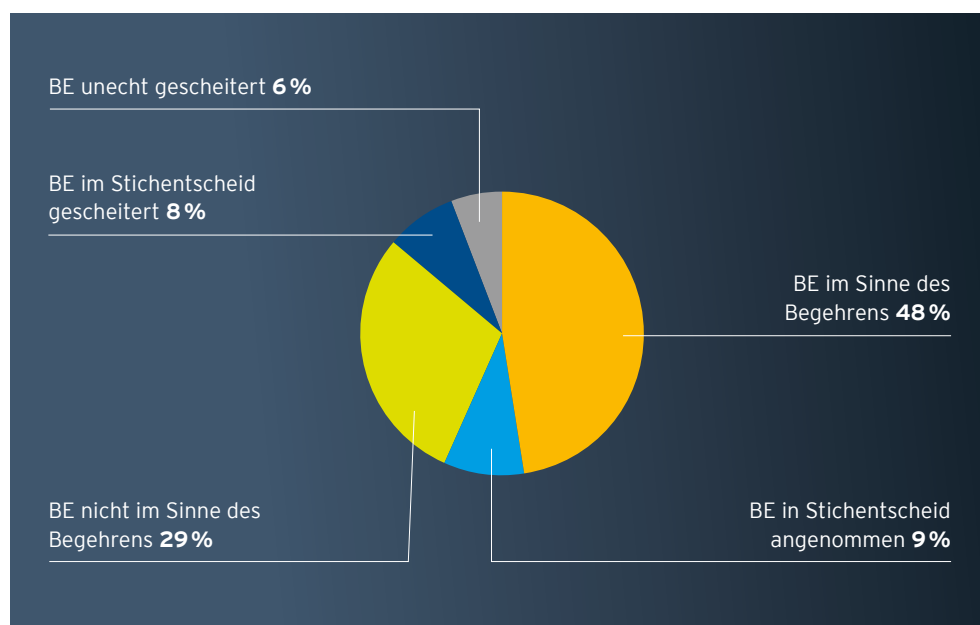
am Zustimmungsquorum, so sank dieser Wert für die Bürgerentscheide von 2004 bis 2015 auf 5,7 Prozent.<sup>3</sup> Die Analyse für Baden-Württemberg (vgl. Kapitel 6) bestätigt dies.

Ebenfalls interessant: Ratsreferenden scheiterten deutlich seltener am Zustimmungsquorum (5,8 Prozent) als bürgerinitiierte Abstimmungen (15,4 Prozent). Die folgenden beiden Abbildungen illustrieren dies.

**Abbildung 6: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse**



**Abbildung 7: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden - Ergebnisse**



<sup>3</sup> Vgl. Bürgerbegehrensbericht Schleswig-Holstein 2016 von Mehr Demokratie, S. 15 ff.

Dieser Unterschied hat vermutlich mehrere Gründe:

- Bei Bürgerbegehren kann es zu Behinderungen seitens der Exekutive oder der Ratsmehrheit kommen. So kann es vorkommen, dass der Termin für einen Bürgerentscheid in die Ferien gelegt wird oder andere administrative Maßnahmen getroffen werden, welche die Abstimmung erschweren. Bei einem Ratsreferendum hat die Ratsmehrheit ein Interesse daran, dass sich viele Bürger/innen beteiligen. Die Abstimmung wird dann z.B. eher gemeinsam mit einer Wahl (etwa Landtagswahl) durchgeführt.
- Ebenso kommt es vereinzelt 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.
- Viele Ratsreferenden fanden in sehr kleinen Gemeinden zum Thema Gemeindegebietsreform statt (zum Beispiel in Sachsen-Anhalt). Die Chancen, dass solch ein Ratsreferendum unecht scheitert, sind äußerst gering. Denn in kleinen Gemeinden ist die Abstimmungsbeteiligung meist relativ hoch, und das Thema Gebietsreform mobilisiert zusätzlich sehr viele Menschen. Die Daten zu Sachsen-Anhalts Ratsreferenden zur Gebietsreform belegen dies: Lediglich 5 von 151 (etwa 3 Prozent) Ratsreferenden scheiterten unecht.

#### 5.3.4 Bürgerentscheide: Abstimmungsbeteiligung

**Tabelle 11: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße**

Gemeindegröße (Einw.zahl)	Anzahl BE	Mittlere Beteiligung alle BE (%)	Mittlere Beteiligung bürgerinitiierte BE (%)	Mittlere Beteiligung RR (%)
bis 5.000	1.350	54,3	54,7	53,2
5.000-9.999	788	48,7	49,2	47,6
10.000-19.999	712	43,9	42,4	48,4
20.000-49.999	605	39,4	38,2	43,2
50.000-99.999	168	31,9	31,5	33,1
100.000-199.999	115	31,5	29,2	37,7
200.000-499.999	93	28,9	28,9	28,8
mehr als 500.000	29	26,2	25,4	29,8
<b>Gesamt</b>	<b>3.860</b>	<b>46,4</b>	<b>45,9</b>	<b>47,9</b>

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

**Anmerkung:** Von 3.860 Bürgerentscheiden ist die Gemeindegrößenklasse bekannt.

Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug durchschnittlich 46,4 Prozent. Die Beteiligung sank – wie auch bei Kommunalwahlen – mit zunehmender Gemeindegröße. Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, betrug die Beteiligung in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner/innen durchschnittlich 54,3 Prozent, in Städten mit 50.000 bis 100.000 durchschnittlich 31,9 Prozent und in Großstädten und Landkreisen mit über 500.000 Einwohner/innen 26,2 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 Tabelle zeigt auch, dass die Abstimmungsbeteiligung leicht danach variiert, wer den Bürgerentscheid einleitet: Bürgerentscheide „von unten“ erreichen mit 45,9 Prozent einen leicht niedrigeren Wert als Ratsreferenden „von oben“ mit 47,9 Prozent der Stimmberechtigten. Dieser

leicht höhere Wert liegt vermutlich daran, dass erstens Ratsreferenden häufiger mit Wahlen zusammengelegt wurden und zweitens viele Ratsreferenden nur Themen von sehr großer Bedeutung zum Gegenstand hatten.

Lediglich die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung je Bürgerentscheid zu betrachten, reicht allerdings für ein umfassenderes Bild 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 einem von sieben Bürgerentscheiden innerhalb von zwei Jahren teilnahmen. Das Ergebnis seiner Forschungen: 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 *kumulierten Beteiligung*.<sup>4</sup> Diesbezügliche Forschungen zu deutschen Städten wären sicher erhellend.

### 5.3.5 Bürgerentscheide: Erfolgchancen und Abstimmungsquorum

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 Erfolgchancen auswirken. Dieser Bericht betrachtet Bürgerentscheide, die am Zustimmungsquorum scheiterten, differenziert nach ihrem Ergebnis. Die Bürgerentscheide, die am Quorum scheiterten, bei denen jedoch gleichzeitig die Mehrheit der Abstimmenden für die Vorlage stimmte, 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 12: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide**

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Hamburg	keines	29	0	0,0
Bremen (Stadt)	bis 1997: 50 %-Bet.quorum 1997 bis 2009: 25 % seit 2009: 20 %	1	0	0,0
Saarland	30 %	0	0	0,0
Sachsen	25 %	179	10	5,6
Bayern	bis 1999: keines seit 1999: 10-20 %	1.963	118	6,0
Thüringen	bis 2002: 25 % 2002 bis 2009: 20-25 % seit 2009: 10-20 %	62	4	6,5
Sachsen-Anhalt	bis 1997: 30 % 1997 bis 2018: 25 % seit 2018: 20 %	186	14	7,5
Mecklenburg-Vorpommern	25 %	59	6	10,2
Schleswig-Holstein	bis 2002: 25 % 2002 bis 2013: 20 % seit 2013: 8-20 %	293	32	10,9

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

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Brandenburg	25 %	170	20	11,8
Rheinland-Pfalz	bis 2010: 30 % 2010 bis 2016: 20 % seit 2016: 15 %	126	15	11,9
Baden-Württemberg	bis 1975: 50 %-Bet.quorum 1975 bis 2005: 30 % 2005-2015: 25 % seit 2016: 20 %	462	93	20,1
Hessen	bis 2016: 25 % seit 2016: 15-25 %	181	45	24,9
Niedersachsen	bis 2016: 25 % seit 2016: 20 %	114	36	31,6
Berlin	bis 2011: 15 %-Beteiligungs- quorum, seit 2011: 10 %	13	5	38,5
Nordrhein-Westfalen	bis 2000: 25 % 2000 bis 2011: 20 % seit 2011: 10-20 %	268	112	41,8
Bremerhaven (Stadt)	bis 2012: 30 % seit 2012: 20 %	1	1	100,0
<b>Gesamt</b>		<b>4.107</b>	<b>511</b>	<b>12,4</b>
<b>Gesamt ohne Bayern</b>		<b>2.144</b>	<b>393</b>	<b>18,3</b>

**Abkürzung:** BE = Bürgerentscheide

Tabelle 12 zeigt, dass bisher rund jeder achte Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum scheiterte (12,4 Prozent). Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern (das ungefähr die Hälfte der Fälle auf sich vereint), so betrug dieser Wert sogar 18,3 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 (41,8 Prozent) das Bundesland mit der größten durchschnittlichen Gemeindegröße und mit Berlin (38,5 Prozent) ein Stadtstaat auf den letzten Plätzen im Länder-Vergleich. Auch Hessen mit weniger und dafür größeren Gemeinden und Städten verzeichnet einen erhöhten Wert mit 24,9 Prozent. Wie bereits oben gezeigt wurde, sinkt die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße. Somit steigt auch das Risiko, am Zustimmungsquorum zu scheitern.
- Für Baden-Württemberg (20,1 Prozent) kann man den hohen Anteil an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden auf jahrelang geltende hohe Abstimmungsquoren (s. Tabelle, Spalte 2) zurückführen. In den letzten Jahren war der Anteil deutlich geringer – wie in Kapitel 6 nachgewiesen wird (2016–2019: 11 Prozent).
- Trotz hoher Zustimmungsquoren weisen Sachsen-Anhalt mit 7,5 und Mecklenburg-Vorpommern mit 10,2 Prozent einen relativ geringen Gesamtwert auf. Doch diese Durchschnittswerte sind dem hohen Anteil an Ratsreferenden in kleineren Gemeinden zur Gebietsreform – mit hohen Abstimmungsbeteiligungen – geschuldet. Dies belegt die Betrachtung der letzten fünf Jahre, in denen es keine Bürgerentscheide zur Gebietsreform gab: Von 2015 bis 2019 betrug der Anteil unecht gescheiterter Bürgerentscheide in Sachsen-Anhalt 40,0 Prozent und in Mecklenburg-Vorpommern 25,0 Prozent.



## 6. Spezial: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Baden-Württemberg. Eine Evaluation zu den Neuregelungen seit 2015

von Edgar Wunder

### 6.1 Einleitung

In Baden-Württemberg gibt es Bürgerentscheide bereits seit 1956. In den ersten beiden Jahrzehnten nach deren Einführung waren die Zulassungsvoraussetzungen für Bürgerbegehren allerdings noch derart restriktiv, dass fast nur Ratsreferenden stattfanden. Durch vier Reformen in den Jahren 1975, 1998, 2005 und 2015 wurden die Hürden dann schrittweise gesenkt. Heute überwiegen bei weitem durch Bürgerbegehren eingeleitete Bürgerentscheide.

Die jährliche Frequenz von Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg ist im Lauf der Jahrzehnte deutlich gestiegen. Waren im Zeitraum von 1956 bis 1975 durchschnittlich nur 3 Bürgerentscheide pro Jahr zu konstatieren – ein Ausnahmejahr bildet 1971 mit zahlreichen Bürgerentscheiden zur Gemeindegebietsreform –, stieg dieser Wert auf 7 Bürgerentscheide pro Jahr im Zeitraum von 1976–2005, danach auf 14 Bürgerentscheide im Zeitraum von 2006–2015, um aktuell auf 25 Bürgerentscheide pro Jahr im Zeitraum von 2016–2019 zu klettern. Dies lag und liegt sicher nicht nur an Erleichterungen der gesetzlichen Hürden, sondern auch an einem allgemein gestiegenen Partizipationsbedürfnis sowie an einer immer stärker intensivierten Beratungstätigkeit von Mehr Demokratie e.V. durch seinen baden-württembergischen Landesverband. Im Zeitraum von 2016–2019 war Mehr Demokratie e.V. bei 84 Prozent aller baden-württembergischen Bürgerentscheide beratend beteiligt, und bei 71 Prozent aller eingereichten Bürgerbegehren. Nicht nur Bürgerinitiativen wurden dabei von Mehr Demokratie e.V. beraten, sondern zunehmend auch Kommunalverwaltungen. Diese Beratungstätigkeit ist für die Zahl der zustande gekommenen Bürgerentscheide in hohem Maße relevant. Denn 81 Prozent aller eingereichten Bürgerbegehren, die sich vorher nicht beraten ließen, wurden wegen diverser Fehler von Gemeinden für ungültig erklärt. Bei jenen Bürgerinitiativen, die sich durch einen Anwalt bei der Ausformulierung des Bürgerbegehrens beraten ließen, betrug die Unzulässigkeitsquote 53 Prozent. Wurden die Bürgerbegehren bei der Ausformulierung vom baden-württembergischen Landesverband von Mehr Demokratie e.V. beraten, waren nur 9 Prozent ungültig (dies in der Regel deshalb, weil sich Bürgerinitiativen nicht an die Ratschläge gehalten hatten oder erst nach der Beratung neue relevante Informationen bekannt wurden).

### 6.2 Anzahl Verfahren und Verlaufsprozesse

Für den Zeitraum von 2016–2019 (also nach Inkrafttreten der Reform) ergab sich, dass in Baden-Württemberg pro Jahr etwa 200 Bürgerbegehren durch Bürgerinitiativen ernsthaft erwogen wurden. Davon gelangten allerdings nur 45 pro Jahr über das Planungsstadium hinaus, indem tatsächlich eine Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren begonnen wurde. Dass nach einem Start der Unterschriftensammlung nicht genügend Unterschriften zum Erreichen des 7 Prozent-Unterschriftenquorums zusammenkamen, war sehr selten. Nur bei 3 Fällen pro Jahr wurde das Bürgerbegehren nach gestarteter Unterschriftensammlung wieder abgebrochen und nicht eingereicht, wofür überwiegend andere Gründe als ernsthafte Schwierigkeiten bei der Unterschriftensammlung verantwortlich waren. Somit wurden pro Jahr 42 Bürgerbegehren mit ausreichender Unterschriftenzahl bei baden-württembergischen Gemeinden eingereicht. Davon wurden dann pro Jahr

- 5 vom Gemeinderat in der Sache übernommen,
- 2 nach Einreichung durch die Bürgerinitiative wieder zurückgezogen (meist in Folge eines erzielten Kompromisses in der Sache),
- 15 für unzulässig erklärt (wovon 1 durch ein ersatzweises Ratsreferendum zum gleichen Gegenstand dann indirekt doch noch zum Bürgerentscheid führte).
- Nur 20 der jährlich eingereichten 42 Bürgerbegehren wurden für zulässig erklärt und führten unmittelbar zum Bürgerentscheid.

- Zuzüglich zu 4 Ratsreferenden ohne vorausgehendes Bürgerbegehren fanden somit im Zeitraum 2016 bis 2019 pro Jahr in Baden-Württemberg durchschnittlich 25 Bürgerentscheide statt.
- Gäbe es die Beratungstätigkeit durch Mehr Demokratie e.V. nicht, wären maximal nur 14 Bürgerentscheide pro Jahr zu verzeichnen. Denn es kann durch die genaue Kenntnis jedes Einzelfalls abgeschätzt werden, welche Bürgerbegehren mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in die Unzulässigkeit geführt hätten, wenn Mehr Demokratie e.V. nicht interveniert hätte.

### 6.3 Daten zu Bürgerentscheiden

Bürgerentscheide, die durch ein Bürgerbegehren eingeleitet wurden, gewannen zu 69 Prozent (2006–2015) bzw. 67 Prozent (2016–2019) die Bürgerinitiativen, nicht die Gemeindeorgane. Eine binäre logistische Regressionsanalyse ergab, dass das Risiko für die Gemeindeorgane, einen Bürgerentscheid in der Sache zu verlieren, umso größer ist, (a) je höher die eingereichte Unterschriftenzahl des vorausgehenden Bürgerbegehrens ist (in Prozent aller Stimmberechtigten) und (b) je niedriger die Abstimmungsbeteiligung beim Bürgerentscheid ist. Daraus folgt für die Praxis: Gemeinden, die Abstimmungsniederlagen bei Bürgerentscheiden vermeiden wollen, sollten (a) lieber freiwillig in der Sache nachgeben, falls ein Bürgerbegehren durch einen besonders hohen Anteil der Stimmberechtigten unterzeichnet wurde, oder (b) – falls es doch zum Bürgerentscheid kommt – alles dafür tun, um eine hohe Abstimmungsbeteiligung zu erreichen.

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei baden-württembergischen Bürgerentscheiden lag im Untersuchungszeitraum (2006–2019) bei 52 Prozent und ist damit statistisch signifikant höher als die durchschnittliche Beteiligung bei Bürgermeisterwahlen (48 Prozent) in den gleichen Gemeinden, in denen die Bürgerentscheide stattfanden. Es gibt keinen statistisch signifikanten Unterschied zwischen der durchschnittlichen Beteiligung an Gemeinderatswahlen in diesen Gemeinden und der durchschnittlichen Beteiligung an Bürgerentscheiden. Somit muss die zuweilen zu lesende Behauptung, die Beteiligung an Abstimmungen sei in der Tendenz geringer als bei Wahlen, zumindest in Baden-Württemberg in das Reich der unzutreffenden Wanderlegenden verwiesen werden. Noch interessanter ist aber ein anderer Effekt: Die Beteiligung an Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg ist in den letzten 50 Jahren (also seit den 1970er Jahren) nur sehr leicht um etwa 5 Prozentpunkte zurückgegangen. In den gleichen Gemeinden ging im gleichen Zeitraum die Beteiligung an Gemeinderatswahlen hingegen um volle 18 Prozentpunkte zurück. Bürgerentscheide sind also vom Schwund demokratischer Beteiligung weit weniger betroffen als Wahlen.

### 6.4 Analyse von sechs zentralen Reformelementen

Die Ende 2015 in Kraft getretene Reform der baden-württembergischen Gemeindeordnung enthielt in Bezug auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide insgesamt zehn Reformelemente, von denen nachfolgend die sechs wichtigsten diskutiert und analysiert werden.

1. Das **Unterschriftenquorum beim Bürgerentscheid**, früher in recht willkürlichen Sprüngen von 7–10 Prozent nach Gemeindegrößenklasse schwankend, wurde einheitlich auf 7 Prozent gesetzt. Dieses Reformelement wurde in der öffentlichen Diskussion stark überschätzt, denn tatsächlich bedeutete es für viele Gemeinden gar keine oder eine nur geringe Absenkung des Quorums. Die Evaluation ergab, dass die bei Bürgerbegehren im Zeitraum von 2016–2019 faktisch erzielte Zahl gültiger Unterschriften zum weit überwiegenden Teil deutlich höher als 7 Prozent lag. Es gab nur ganz wenige Fälle, bei denen reale Bürgerbegehren das vor 2016 geltende „alte“ Quorum nicht erreicht hätten, aber das „neue“ Quorum geschafft haben. Diese wenigen Fälle haben wir uns im Detail näher angesehen im Hinblick auf die Frage, ob diese Bürgerinitiativen noch Zeit und Kapazitäten gehabt hätten, um vor dem Ablauf der Einreichungsfrist die notwendigen weiteren Unterschriften zu sammeln, um auch das „alte“

Quorum zu erreichen. Diese Frage mussten wir nach sorgfältiger Abwägung in allen Einzelfällen bejahen. Es gab also keinen einzigen Fall, bei dem es kurz vor Fristablauf wirklich knapp war. Daraus folgt: Dieses Reformelement hat kein einziges zusätzliches Bürgerbegehren hervorgebracht und hat insofern die Zahl der Bürgerbegehren nicht erhöht. Die gegenteilige Annahme, die unter Bürgermeistern, Landespolitikern und Journalisten weit verbreitet ist, ist empirisch nicht haltbar. Insofern war dies eines der vergleichsweise unbedeutenden Reformelemente, weil ohne wesentliche Auswirkungen.

2. Das **Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid** wurde von 25 Prozent auf 20 Prozent gesenkt. Das war wirksam, denn dadurch sank der Anteil der am Zustimmungsquorum gescheiterten Bürgerentscheide statistisch signifikant von 19 Prozent (2006–2015) auf 11 Prozent (2016–2019). Dieser Punkt ist wichtig, weil aus den Einzelfallanalysen gleichzeitig hervorgeht, dass ein Scheitern am Quorum in der Tendenz auch die erwünschte befriedende Wirkung von Bürgerentscheiden zerstört. Denn ist der Bürgerentscheid als „Quorumsopfer“ trotz all des Aufwands ungültig, so geht der Streit um die Sache oft unvermindert weiter, weil keine rechtsverbindliche Wirkung eingetreten ist. Wer also an einer befriedenden Wirkung interessiert ist, muss dafür sorgen, dass das Ergebnis von Bürgerentscheiden auf jeden Fall rechtsverbindlich und wirksam ist. Ein politisch akzeptabler Weg dorthin könnte sein, bei einer zukünftigen Reform das Quorum zwar in der bisherigen Höhe beizubehalten, von seinem Erreichen aber nicht mehr die Gültigkeit/Wirksamkeit des Bürgerentscheids abhängig zu machen, sondern den Eintritt der (in Baden-Württemberg dreijährigen) Bindungswirkung. Es würde bedeuten, dass alle Bürgerentscheide gültig und rechtswirksam wären (der Befriedung somit eine viel höhere Chance gebend), der Gemeinderat bei einem Verfehlen des Quorums die gültige Entscheidung aber im eigenen Ermessen jederzeit wieder abändern könnte, wenn ihn eine Abwägung aller Umstände zu dieser Einschätzung führen sollte.
3. **Der einleitende Verfahrensbeschluss bei Themen der Bauleitplanung wurde als Gegenstand von Bürgerbegehren/entscheiden ermöglicht.** Dies war auch schon vorher in 9 von 16 Bundesländern möglich, wurde aber vom baden-württembergischen Gemeindetag heftig angegriffen, weil es angeblich eine „erhebliche Hürde für den notwendigen Wohnungsbau“ durch „Verhinderungsplanung“ bedeute. Empirisch lässt sich durch die Evaluation feststellen, dass im Untersuchungszeitraum von 2016–2019 pro Jahr 7 Bürgerentscheide stattfanden, die einen einleitenden Verfahrensbeschluss zur Bauleitplanung zum Gegenstand hatten. Allerdings keineswegs immer im Sinne von „Verhinderungsplanung“, denn darunter waren auch Fälle, die aktiv die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens begehrten. Von diesen 7 Bürgerentscheiden pro Jahr bezogen sich nur 4 auf geplante Wohngebiete. In 2 der 4 Fälle entschieden sich die Abstimmenden für das geplante Wohngebiet, in den anderen 2 Fällen dagegen – bei hohen Abstimmungsbeteiligungen. Es werden also in Baden-Württemberg pro Jahr lediglich zwei Wohngebiete an den ursprünglich geplanten Standorten nicht gewollt und durch Bürgerentscheid verhindert. Dabei betrug der Anteil von sehr kleinen Gebieten mit weniger als 0,5 Hektar (oft Baulücken) 63 Prozent (Gesamtzahl 2016–2019: 5 von 8 Fälle), so dass dies in Bezug auf das Volumen des landesweit notwendigen Wohnungsbaus in gar keiner Weise ins Gewicht fällt. Es gab im gesamten Zeitraum von 2016–2019 lediglich drei Gebiete mit mehr als 0,5 Hektar, bei denen ein dort geplanter Wohnungsbau durch Bürgerentscheid verhindert wurde. In zwei dieser drei Gemeinden standen Ersatzflächen gleicher Größenordnung für den Wohnungsbau unmittelbar zur Verfügung, so dass diese zwei Gemeinden gleich nach dem für sie verlorenen Bürgerentscheid die Planung dorthin umlenkten und dort heute – innerhalb dieser Gemeinden unkontrovers – Wohnungsbau betrieben wird. Nur in einer einzigen Gemeinde (Emmendingen) wurde ohne Ersatzgebiet gleicher Größenordnung eine größere Fläche (16 Hektar) dem Wohnungsbau entzogen, weil die Bürgerschaft beim Bürgerentscheid

2016 dem Naturschutz den Vorrang gab. Nach Ablauf der dreijährigen Bindungsfrist dieses Bürgerentscheids hat jetzt der Emmendinger Gemeinderat im Jahr 2020 selbst mit großer Mehrheit einen aktiven Beschluss gefasst, dort aus Naturschutzgründen auch dauerhaft keine Bebauung zulassen zu wollen. Vor diesem Hintergrund sind die früheren Behauptungen des Gemeindetages, durch die Neuregelung würde der Wohnungsbau in Baden-Württemberg gegen den Willen der Gemeinden massiv behindert, empirisch unhaltbar. Im Gegenteil lässt sich konstatieren, dass diese Neuregelung für mehr Rechtssicherheit gesorgt hat. Denn bis 2015 gab es in Baden-Württemberg häufig gerichtliche Auseinandersetzungen um die Zulässigkeit von Bürgerbegehren im Kontext der Bauleitplanung, nach 2015 hingegen nicht mehr.

4. **Die Einreichungsfrist von gegen Gemeinderatsbeschlüsse gerichteten Bürgerbegehren wurde von sechs Wochen auf drei Monate verlängert.** Die Evaluation zeigt, dass sich durch die Verlängerung der Frist die bloße Zahl der Bürgerbegehren nicht erhöht hat. Denn mit Ausnahme der Großstädte waren sechs Wochen Zeit für die Unterschriftensammlung fast immer ausreichend, um das Unterschriftenquorum zu erreichen. Ausgewirkt hat sich die zusätzlich gewonnene Zeit hingegen auf die Qualität von Bürgerbegehren. Sie wird genutzt für einen ernsthafteren Dialog mit den kommunalen Verwaltungen und für eine sorgfältigere Ausarbeitung des Wortlauts des Bürgerbegehrens nach fundierter Beratung, statt – wie früher – überstürzt sofort mit einer Unterschriftensammlung beginnen zu müssen. Das ist ein Gewinn und eine deutliche Verbesserung, auch im Sinne eines konstruktiven Miteinanders der verschiedenen Akteure.
5. **Fristen für die Zulässigkeitsentscheidung und für den Bürgerentscheidstermin:** Die Reform legte fest, dass spätestens zwei Monate nach Einreichung eines Bürgerbegehrens die Zulässigkeitsentscheidung durch den Gemeinderat erfolgen muss und bei positiver Entscheidung der Bürgerentscheid spätestens vier Monate nach Zulassung stattzufinden hat, es sei denn, die Vertrauenspersonen stimmen einer Verschiebung zu. Die Evaluation zeigt, dass sich diese Neuregelung sehr gut bewährt hat. Die vor 2015 noch aufgetretenen, bitteren Zwist erzeugenden Fälle von zeitlicher Verschleppung von Zulässigkeitsentscheidungen oder Bürgerentscheiden, teilweise über Jahre hinweg, sind durch die Neuregelung Geschichte. Auch die Gemeindeverwaltungen selbst kommen mit diesen Fristen offenbar gut aus. Als besonders wertvoll hat sich die die Option auf Verschiebung des Bürgerentscheids im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen herausgestellt. Denn dies wurde in einigen Gemeinden für konstruktive Gespräche zur Kompromissfindung genutzt, sodass ein Bürgerentscheid schließlich entbehrlich wurde, weil alle mit dem Kompromiss zufrieden waren und so das Bürgerbegehren wieder zurückgezogen werden konnte.
6. Die Pflicht eines „**Kostendeckungsvorschlags**“ bei Bürgerbegehren gibt es in Baden-Württemberg nach wie vor, im Unterschied zu vielen anderen Bundesländern. Bei der Reform 2015 wurde lediglich beschlossen, zu Kostenaspekten eine Auskunftspflicht der Gemeinden vorzusehen. Die Evaluation zeigt einerseits, dass die Auskunftspflicht eine Verbesserung im Vergleich zur früheren Rechtslage darstellt; insbesondere deshalb, weil somit frühzeitig ein Austausch zwischen Bürgerinitiativen und Gemeindeverwaltungen zustande kommt, teilweise auch zu anderen Aspekten des Bürgerbegehrens. Andererseits belegt die Evaluation auch, dass dadurch die mit dem „Kostendeckungsvorschlag“ verbundenen Probleme keineswegs gelöst, sondern nach wie vor massiv sind. Mehr Demokratie e.V. hat eine große Zahl der Antwortschreiben der Gemeinden auf die Auskunftsanfragen überprüft. Wir sind – abgesehen von Fällen, in denen mangels Kosten gar kein Kostendeckungsvorschlag notwendig war – auf keine einzige (!) Gemeinde gestoßen, die den Bürgerinitiativen zur Kostenschätzung und zu Deckungsmöglichkeiten durchgehend rechtlich korrekte und für das Unterschriftenformular unmittelbar brauchbare Auskünfte erteilt hätte. Teilweise liegt dies daran, dass

die Gemeinden mit dieser Aufgabe offensichtlich selbst überfordert sind, teilweise daran, dass bewusst gemauert, Antworten hinausgezögert oder zwar seitenlange Antwortschreiben verschickt werden, in denen die wesentlichen Informationen aber gar nicht enthalten sind. Das führt wiederum zu erbitterten Streitigkeiten und Ping-Pong-Schriftwechsel über Wochen hinweg, währenddessen die Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren nicht beginnen kann, gleichzeitig aber die Uhr bis zum Ende der Einreichungsfrist unerbittlich tickt. Denn die Gemeindeverwaltungen sind zwar zur Auskunft verpflichtet, dabei aber an keine Frist gebunden – ein schwerwiegender Regelungsfehler. Ein Amtsleiter einer baden-württembergischen Großstadt sagte in Anwesenheit eines Vertreters von Mehr Demokratie e.V. gegenüber den Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens: „Wir geben Ihnen gerne die von Ihnen gewünschten Auskünfte zur Kostenschätzung, aber wir können ihnen nicht garantieren, dass dies vor Ende der Einreichungsfrist des Bürgerbegehrens sein wird.“ Die Evaluation ergibt: Die baden-württembergische Regelung zum Kostendeckungsvorschlag funktioniert so nicht. Sie ist ein ständiges Ärgernis und erzeugt massive Zerwürfnisse in der kritischen Vorbereitungsphase eines Bürgerbegehrens. Nach wie vor sind von Anwälten behauptete Mängel am Kostendeckungsvorschlag der häufigste spezifische Grund für die formale Unzulässigkeit von Bürgerbegehren. Dabei wird über den Kostendeckungsvorschlag beim Bürgerentscheid dann gar nicht abgestimmt. Nach Einreichung eines Bürgerbegehrens wandert er de facto in den Papierkorb. Seit 2016 ist keine einzige baden-württembergische Kommune bekannt, die sich nach dem Bürgerentscheid vollständig an den Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens gehalten hätte. Insofern ist der Kostendeckungsvorschlag ein „gefährlicher Papiertiger“. Sein Inhalt besteht in der Regel aus Milchmädchenrechnungen sowohl von Seiten der Gemeinden als auch von Bürgerinitiativen. Dies kann anhand der Analyse von Antwortschreiben von Gemeinden sowie anhand von entsprechenden Texten auf Unterschriftenformularen aufgezeigt werden. Den vom Gesetzgeber intendierten Zweck kann der „Kostendeckungsvorschlag“ in dieser Weise nicht erfüllen. Er ist eine Rechtsfiktion, die de facto das Verfahren nicht bereichert, sondern nur behindert. Die Evaluation empfiehlt stattdessen eine Regelung wie in Rheinland-Pfalz. Dementsprechend sollten Informationen zu den entstehenden Kosten und deren Deckungsmöglichkeiten für die Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid vorgeschrieben sein, aber nicht für das Unterschriftenblatt des Bürgerbegehrens. Dies führt zu einer sorgfältigeren, vom Streit um formale Zulässigkeitsgründe befreiten Ausarbeitung zu den Kostenaspekten, die dann zu einem Zeitpunkt erstellt wird, wenn die Entscheidung wirklich ansteht, statt in einer viel zu frühen Phase. Sowohl Gemeindeverwaltungen wie Vertrauenspersonen können dann in der Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid ihre Einschätzung zu Kostenfragen darlegen.

### **6.5 Eine Premiere: Repräsentative Telefonbefragung unmittelbar vor Bürgerentscheid**

Ergänzend zur Evaluation mittels der statistischen Daten und der Einzelfallanalysen zu den Bürgerentscheiden der Jahre 2006–2019 wurde – in Zusammenarbeit mit der Goethe-Universität Frankfurt und erstmals bei einem Bürgerentscheid in Deutschland – auch eine repräsentative telefonische Befragung unmittelbar in den Tagen vor einem Bürgerentscheid durchgeführt. Ausgewählt wurde die Gemeinde Steinheim am Albuch (bei Heidenheim), die am 17. Mai 2020 über den Bau eines großen Solarparks abstimmte und diesen befürwortete. Bestimmte Fragen – wie z.B. die nach der Bedeutung von Fairness und Sachlichkeit für die Befriedungsfunktion von Bürgerentscheiden – lassen sich nur auf diese Weise methodisch sauber untersuchen. Beispielsweise wird zuweilen behauptet, Bürgerentscheide führten zu Emotionalität und Unsachlichkeit oder „spalteten“ eine Gemeinde. Die Befragung von 149 repräsentativ ausgewählten Steinheimerinnen und Steinheimern zu ihrem Bürgerentscheid ergab folgendes Bild:

88 Prozent der Befragten waren der Auffassung, dass sich die Vertreter des Bürgerbegehrens gegen den Solarpark „sachlich und fair“ verhalten hatten, und sogar 98 Prozent schrieben dies auch dem Bürgermeister und der Gemeindeverwaltung zu. Die Aussage *„Bei diesem Bürgerentscheid gab es viel Streit in unserer Gemeinde“* lehnte eine Mehrheit der Befragten (54 Prozent) als unzutreffend ab. Da jeder Bürgerentscheid zwangsläufig mit Kontroversen in der Sache verbunden ist, ist diese mehrheitliche Einschätzung bemerkenswert. Die Befunde zum Bürgerentscheid in Steinheim am Albuch verdeutlichen, dass Bürgerentscheide keineswegs zu unsachlichem Streit und „Gräben“ in der Bürgerschaft führen müssen, sondern dass sie insbesondere bei einem angemessenen Verhalten von Gemeindeverwaltungen und Gemeindeorganen in einem äußerst konstruktiven Modus der Konfliktaustragung ablaufen können.

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

## 7. Fazit

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 2019 nach fast 6.800 Bürgerbegehren und 1.400 Ratsreferenden nur noch vereinzelt vorhanden und 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 von Bürgerbegehren. Zugleich haben wir gesehen, dass die Kommunalpolitik diese Impulse auch aufgreift, den Dialog mit den Initiator/innen sucht und die Inhalte von Bürgerbegehren übernimmt oder Kompromisse aushandelt.

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

Nach dem anfänglichen Misstrauen wurden nach und nach – in nahezu 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.

Am Beispiel Baden-Württembergs (vgl. Kapitel 6) haben wir detailliert gesehen, wo welche Reformen wirken und wo noch Nachbesserungsbedarf (Stichwort: Kostendeckungsvorschlag) besteht. Inzwischen fordern nur noch fünf Bundesländer 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 fast alle Länder diesen Kostendeckungsvorschlag – in 273 Fällen war er für die Unzulässigkeit eines Begehrens verantwortlich. Wo der Kostendeckungsvorschlag nicht gänzlich wegfiel, wurde er durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.

Verbessert wurde auch, dass die meisten Gemeinden oder die Kommunalaufsicht inzwischen eine Beratung anbieten müssen. Nordrhein-Westfalen und das Saarland folgten in jüngster Zeit dem Beispiel Hamburgs, das eine Zulässigkeitsprüfung bereits vor der eigentlichen Unterschriftensammlung vorsieht und den Initiator/innen somit mehr Planungssicherheit gibt.

### 7.2 Praxis in den Bundesländern wächst

Der vorliegende Bericht zeigt, wie viele Verfahren zu welchen Themen und mit welchem Ergebnis es in allen Bundesländern gab. Pro Jahr kommen etwa 300 Verfahren hinzu – im Jahr 2019 sogar mehr als 350. 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 den anderen Bundesländern. Baden-Württemberg hat die Fallzahlen seit der Reform deutlich gesteigert – ausgehend von einem niedrigen Niveau. In einigen Ländern – wie im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern – sind Bürgerbegehren jedoch immer noch Ausnahmerecheinungen.

### 7.3 Belebung und Qualifizierung der Kommunalpolitik

Insgesamt beleben und qualifizieren Bürgerbegehren und -entscheide die Kommunalpolitik. Und das gleich in mehrfacher Hinsicht:

- Da Bürgerbegehren themenzentrierte Beteiligungsverfahren darstellen, steht stets ein Sachthema – wie etwa die innerstädtische Radverkehrsinfrastruktur / Verkehrspolitik – im Vordergrund der politischen Auseinandersetzung. 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 Bürgermeister/innen geht, ist die Erfahrung, über Sachthemen ausführlich zu diskutieren, besonders bedeutsam.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die große Chance, sich über das Thema umfassend zu informieren und dabei zu lernen. Auch Kommunalpolitiker/innen und Bürgermeister/innen lernen mehr über ihre Bürger/innen und deren Präferenzen.
- Die Möglichkeit, Politik in der Familie, im Freundes- und Kollegenkreis, auf öffentlichen Plätzen und bei Informationsveranstaltungen zu diskutieren, ist vorhanden. In Zeiten des wachsenden Einflusses von Social Media auf die gesamte politische Kultur ist dies von großer Bedeutung. Denn die Möglichkeit, mit einem realen Gegenüber (face-to-face) über das Thema des kommenden Bürgerentscheids zu diskutieren und Argumente auszutauschen, ist wertvoll.
- Aber auch die Rolle der sozialen Medien und traditioneller Internetplattformen wurde in den letzten Jahren immer wichtiger für bürgerschaftliches Engagement. Fast überall sind Informationen schnell und frei verfügbar. Und noch wichtiger: Initiator/innen eines Begehrens können sich online direkt vernetzen, Gleichgesinnte mobilisieren und regelmäßig informieren.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind Verfahren, bei denen die Bürger/innen von Zuschauer/innen und Akteur/innen der Kommunalpolitik werden. Wer sich bis dahin oft ohnmächtig fühlte, kann durch die direkte Demokratie potenziell die eigene Macht zur Veränderung spüren. Es entscheiden nicht mehr ausschließlich „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, mehr für ihre Entscheidungen zu werben und zu argumentieren. Denn sie müssen nicht mehr nur in der eigenen Partei oder in den Räten um Mehrheiten kämpfen, sie müssen auch eine Niederlage im Bürgerentscheid befürchten, falls sie nicht rechtzeitig und gut informieren und überzeugen. Der vorliegende Bürgerbegehrensbericht 2020 hat festgestellt, dass Gemeinderäte sich gar nicht selten von Bürgerbegehren überzeugen lassen und ihre Haltung zu einer politischen Frage ändern. Zudem kam es wiederholt zu Kompromissen. Dies stärkt die Identifikation mit unserer Demokratie und dient damit dem Gemeinwohl.



## Literatur und Links

(jeweils Zugriff am 24.7.2020)

Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e.V. (2018), Positionspapier Nr. 13, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in anwendungsfreundlicher Regelung, Berlin 2018: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen13\\_Anwendungsfreundliche\\_Buergerbegehren\\_und\\_Buergerentscheide.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen13_Anwendungsfreundliche_Buergerbegehren_und_Buergerentscheide.pdf)

Datenbank Bürgerbegehren  
[www.mehr-demokratie.de/nc/datenbank-buergerbegehren](http://www.mehr-demokratie.de/nc/datenbank-buergerbegehren)  
[www.datenbank-buergerbegehren.info](http://www.datenbank-buergerbegehren.info)

Mehr Demokratie e.V. (2016): Volksentscheids-Ranking 2016, Berlin 2016: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking\\_2016.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking_2016.pdf).

Moeckli, Silvano (2018): So funktioniert direkte Demokratie, München 2018 (UTB-Band Nr. 5054).

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

## Anhang: Bürgerbegehren zu umweltfreundlicher Verkehrspolitik (bis 31.12.2019)

Nr.	Ort (Bundesland)	Jahr der Einleitung	Thema und Link	Ergebnis
1	Recklinghausen (NRW)	2000	Fahrradfreundliches Recklinghausen	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm das BB
2	Bielefeld (NRW)	2005	Für mehr und breite Radwege	Gescheitert: Begehren wurde wegen zu geringer Resonanz nicht eingereicht.
3	Peiting (Bayern)	2013	Für Verkehrsberuhigung in der Ortsmitte	Gescheitert im BE
4	Ansbach (Bayern)	2015	Gegen Kürzungen beim ÖPNV	Unecht gescheitert im BE (am Zustimmungsquorum)
5	München (Bayern)	2016	„Sauba sog i“: Für Verkehrswende/ Ausbau umweltfreundlicher Verkehrsmittel <a href="http://www.luft-reinheitsgebot.de">www.luft-reinheitsgebot.de</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm 2017 das Begehren.
6	Bamberg (Bayern)	2017	Radentscheid Bamberg: Für Verbesserung des Radverkehrs <a href="http://www.radentscheid-bamberg.de">www.radentscheid-bamberg.de</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm 2017 das Begehren.
7	München (Bayern)	2017	Für verstärkten Ausbau des Radverkehrs	Begehren wurde nur angekündigt/öffentlich diskutiert.
8	Stuttgart (Baden-Württ.)	2017	„Stuttgart laud nai“ (schwer zu übersetzen, d. Verf.) Für eine größere autofreie Zone in der Innenstadt <a href="http://www.stuttgart-laud-nai.de/">www.stuttgart-laud-nai.de/</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm das Begehren.
9	Landshut	2017	„Mehr ÖPNV - gut gegen Stau (Busse, Baby!)“: Für besseres Busnetz / den Ausbau des ÖPNV in Landshut <a href="http://www.bussebaby.de">www.bussebaby.de</a>	Erfolgreich im Bürgerentscheid
10	Stuttgart (Baden-Württ.)	2017	„Radentscheid Stuttgart“: Für den besseren Ausbau der Radinfrastruktur <a href="http://www.radentscheid-stuttgart.de/">www.radentscheid-stuttgart.de/</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm das Begehren.
11	Pähl (Bayern)	2017	Für Radweg entlang einer Staatsstraße	Gescheitert: Unzulässig, da keine Kompetenz der Gemeinde.
12	Darmstadt (Hessen)	2017	„Radentscheid Darmstadt“: Für mehr Sicherheit im Fuß- und Radverkehr <a href="http://radentscheid-darmstadt.de/">radentscheid-darmstadt.de/</a>	Teilerfolg: Stadt hat Forderungen zum Teil übernommen, Budget aufgestockt, Radverkehrsbeauftragter wurde eingestellt (formell gescheitert; Unzulässig wegen Kostendeckungsvorschlag).
13	Kassel (Hessen)	2018	„Radentscheid Kassel“ <a href="http://www.radentscheid-kassel.de/">www.radentscheid-kassel.de/</a>	Teilerfolg: Stadt stimmt im März 2019 für die Förderung des BBs und nimmt Ziele des BBs auf. Kritik BI: Zu wenig Ressourcen bereitgestellt. Formell unzulässig.
14	Aachen (NRW)	2018	„Radentscheid Aachen“ Für mehr, bessere und sicherer Radwege <a href="http://radentscheid-aachen.de/">radentscheid-aachen.de/</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt erklärte das BB für zulässig und übernahm das Begehren. 20 % der Wahlberechtigten hatten unterschrieben.

15	Frankfurt am Main (Hessen)	2018	„Radentscheid Frankfurt“: Für mehr, bessere und sicherer Radwege <a href="http://www.radentscheid-frankfurt.de/">www.radentscheid-frankfurt.de/</a>	Teilerfolg/Kompromiss nach Verhandlungen; formell unzulässig wegen Kostendeckungsvorschlag
16	Halberstadt (Sachsen-Anhalt)	2018	Für Sanierung der Fuß- und Radwege (2020-2022 je 1 Mio. Investitionen)	Erfolgreich im Bürgerentscheid am 26.5.2019 mit 85,7 %-Mehrheit
17	Regensburg (Bayern)	2019	„Radentscheid Regensburg“: Für mehr, bessere und sicherer Radwege <a href="http://radentscheid-regensburg.de/">radentscheid-regensburg.de/</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm das Begehren.
18	Korbach (Hessen)	2019	„Radentscheid Korbach“: Für mehr, bessere und sicherer Radwege	Offen
19	Rostock (Mecklenburg-Vorpommern)	2019	„Radentscheid Rostock“: Für mehr, bessere und sicherer Radwege <a href="http://radentscheid-rostock.de/">radentscheid-rostock.de/</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm das Begehren.
20	Bielefeld (NRW)	2019	„Radentscheid Bielefeld“: Für mehr, bessere und sicherer Radwege <a href="http://radentscheid-bielefeld.de/">radentscheid-bielefeld.de/</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm das Begehren. Formal jedoch unzulässig.
21	München	2019	Radentscheid München (1): Für Ausbau Radinfrastruktur <a href="http://www.radentscheidmuenchen.de/">www.radentscheidmuenchen.de/</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm das Begehren. Ca. 80.000 Unterschriften wurden gesammelt
22	München	2019	Radverkehr (2): Altstadtring <a href="http://www.radentscheidmuenchen.de/">www.radentscheidmuenchen.de/</a>	Erfolgreich ohne BE: Stadt übernahm das Begehren. Ca. 80.000 Unterschriften wurden gesammelt
23	Würzburg (Bayern)	2019	Radentscheid Würzburg <a href="http://www.radentscheid-wuerzburg.de/">www.radentscheid-wuerzburg.de/</a>	Erfolgreich ohne BE. Start war 2019, nach zweiwöchiger Sammlung übernahm die Stadt das Begehren.
24	Rosenheim (Bayern)	2019	Radentscheid Rosenheim <a href="http://www.radentscheid-rosenheim.de/">www.radentscheid-rosenheim.de/</a>	Erfolgreich ohne BE. Stadt übernahm das Begehren.
25	Nürnberg (Bayern)	2019	Radentscheid Nürnberg <a href="http://www.radentscheid-nuernberg.de/">www.radentscheid-nuernberg.de/</a>	Offen, angekündigt 2019, Start des BBs war am 24.2.2020
26	Braunschweig (Niedersachsen)	2019	Bürgerentscheid Pro Fahrrad <a href="http://www.r-eka.de/projekte/fahrradstadt-braunschweig/">www.r-eka.de/projekte/fahrradstadt-braunschweig/</a>	Offen, Start war 2019
27	Erlangen (Bayern)	2019	Radentscheid Erlangen <a href="http://www.radentscheid-erlangen.de/">www.radentscheid-erlangen.de/</a>	Offen, Start war im Oktober 2019
28	Bonn (NRW)	2019	Radentscheid Bonn <a href="http://www.radentscheid-bonn.de/">www.radentscheid-bonn.de/</a>	Offen, BB angekündigt im November 2019, Stadt erstellt derzeit Kostenschätzung
29	Erlangen (Bayern)	2019	Für günstigere ÖPNV-Jahrestickets (365 EUR, Wiener Modell)	Offen, Start war 2019
30	Nürnberg (Bayern)	2019	Für günstigere ÖPNV-Jahrestickets (365 EUR, Wiener Modell) <a href="http://www.365vag.de/">www.365vag.de/</a>	Erfolgreich ohne BE. Das Begehren wurde übernommen: Nürnberg führt als erste Großstadt ab 2023 ein 365-EUR-Ticket ein.
31	Essen (NRW)	2019	Radentscheid Essen <a href="http://radentscheid-essen.de/">radentscheid-essen.de/</a>	Offen, angekündigt Ende 2019, Start des BBs war 2020

**Abkürzungen:** BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid



#### 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](mailto: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](mailto: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](mailto:info@mehr-demokratie.de)). Sie haben das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, sollten Sie den Eindruck haben, Ihre Daten werden unrechtmäßig genutzt.