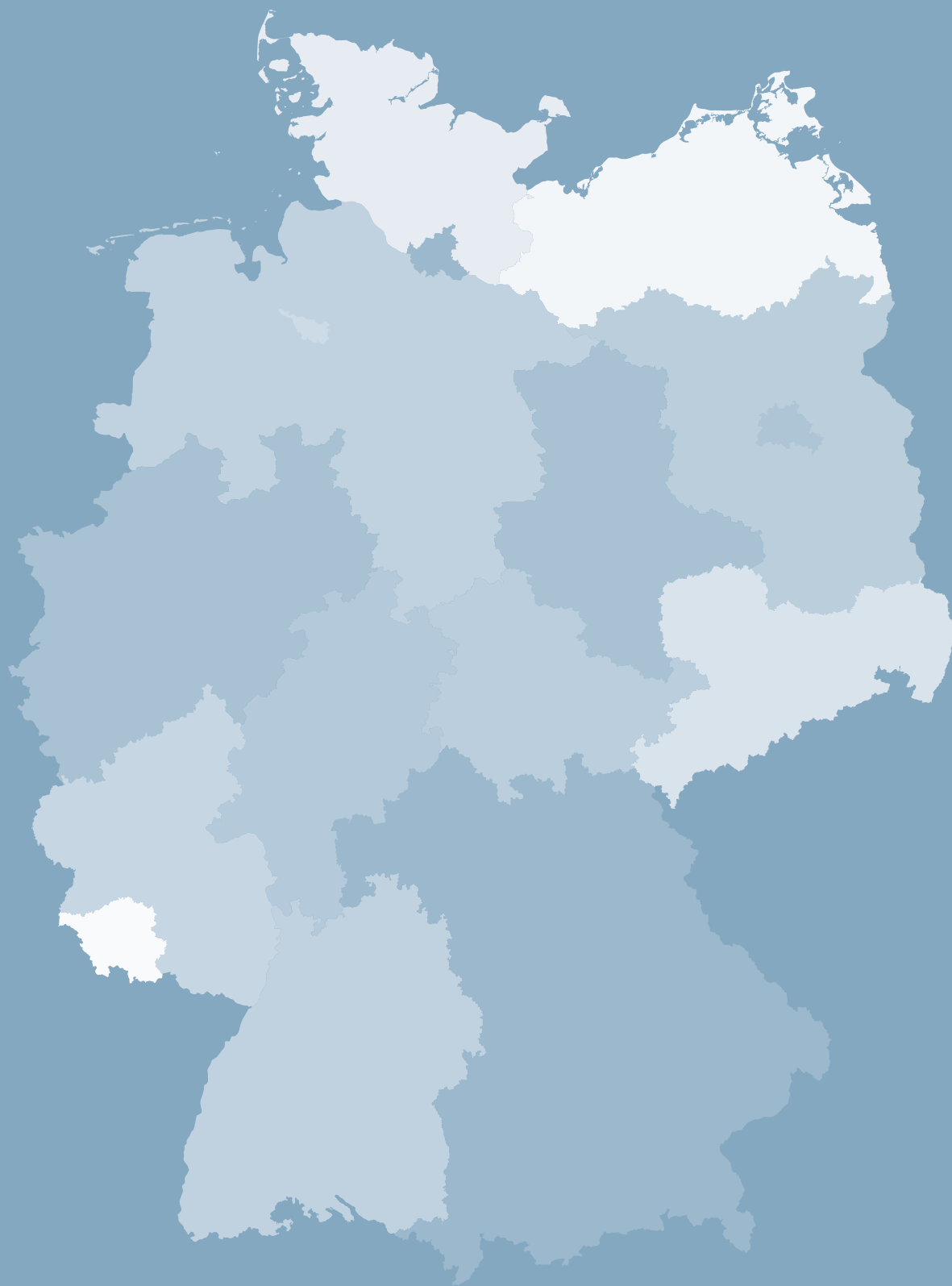


# bericht

bürgerbegehrensbericht 2012



**MEHR DEMOKRATIE !**

# BÜRGERBEGEHRENSBERICHT 2012

von Mehr Demokratie e. V.

in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der  
Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung  
und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg



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  
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung  
Gaußstraße 20  
42119 Wuppertal  
planungszelle@uni-wuppertal.de  
www.planungszelle.uni-wuppertal.de

**Redaktion** Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Universität Wuppertal (Sebastian Juchheim), Mehr Demokratie e. V. (Anne Dänner, Roman Huber)

**Autoren** Prof. (em.) Dr. Roland Geitmann, Dr. Volker Mittendorf, Frank Rehmet, Prof. Dr. (em.) Theo Schiller, Thorsten Sterk

**Lektorat und Layout** Neelke Wagner

**Konzeption & Gestaltung** www.agapihamburg.de

## Inhalt

<b>Vorwort.....</b>	<b>5</b>
<b>I. Wichtige Zahlen und Fakten .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Fragestellung und Datengrundlage.....</b>	<b>9</b>
a) Verfahrenstypen und Verfahrensablauf.....	10
b) Verwendete Begrifflichkeiten.....	11
<b>III. Die Regelungen in der Übersicht .....</b>	<b>14</b>
a) Neuere Rechtsentwicklungen in den Bundesländern .....	14
<b>IV. Praxis: Daten und Analysen 1956 - 2011 .....</b>	<b>18</b>
a) Ergebnisse und Erfolgsquote .....	18
b) Überblick.....	19
c) Bürgerbegehren ohne Entscheid.....	27
d) Bürgerentscheide .....	36
<b>V. Bürgerbegehren zu Energiethemen .....</b>	<b>42</b>
a) Stadtwerke .....	43
b) Einzelne Energiearten.....	44
c) Erneuerbare Energien.....	45
d) Zusammenfassung und Ausblick.....	46
<b>VI. Schlussfolgerungen und Ausblick .....</b>	<b>49</b>
a) Fazit: Uneinheitliche Tendenzen in den Bundesländern .....	49
b) Ausblick: Reformen bleiben notwendig! .....	50
<b>Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen .....</b>	<b>51</b>
<b>Weiterführende Literatur .....</b>	<b>51</b>

## Vorwort

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 zweiten bundesweiten Bürgerbegehrensbericht für Deutschland in den Jahren 1956 bis 2011 vor. Der erste Bericht über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vom Frühjahr 2008 (mit Datengrundlage bis Ende 2007) hatte reges öffentliches Interesse gefunden. Seitdem haben vielfältige Entwicklungen stattgefunden, die unser neuer Bericht näher beleuchtet.

Die öffentliche Diskussion über Bürgerbeteiligung im umfassenden Sinne nahm in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Aufschwung. Vor allem der Konflikt um „Stuttgart 21“ hat weit über das Land Baden-Württemberg hinaus die Notwendigkeit und auch die Bereitschaft aufgezeigt, den Wunsch der Bürgerinnen und Bürgern nach mehr direkter Beteiligung an politischen Entscheidungen auf allen politischen Ebenen viel ernster zu nehmen als zuvor. Partizipation als ein Grundprinzip unserer Demokratie umfasst ein breites Spektrum von Formen und Verfahren, die die repräsentative Demokratie ergänzen, von Protest, Bürgerinitiativen, Bürgerforen, Mediation, Gerichtsverfahren usw. bis hin zu förmlichen Entscheidungsprozessen direkter Demokratie in Volksentscheiden oder Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene. Dieses Gesamtklima einer „Demokratisierung der Demokratie“ hat auch die Entwicklungen der kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die im Mittelpunkt dieses Berichtes stehen, positiv beeinflusst.

Jahrzehntlang war Baden-Württemberg das einzige Bundesland, das Bürgerbegehren und Bürgerentscheide kannte. Ab 1990 führten fast alle deutschen Bundesländer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in ihren Gemeinden, Städten und mit wenigen Ausnahmen in den Landkreisen ein. An diesen demokratischen Fortschritten hat der 1988 gegründete Verein Mehr Demokratie seinen Anteil. Er initiierte und organisierte den im Jahr 1995 erfolgreichen Volksentscheid zur Einführung des kommunalen Bürgerbegehrens und -entscheids in Bayern und schuf damit eine Regelung, die auch nach einzelnen vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof verlangten Korrekturen die bis dahin anwendungsfreundlichste war. Einen zweiten großen Erfolg errang eine von Mehr Demokratie ausgegangene Volksentscheids-Initiative zur Einführung des Bürgerentscheids für die Stadtbezirksebene in Hamburg im Jahr 1998. Verbesserungen der gesetzlichen Regeln erreichte Mehr Demokratie in mehreren Bundesländern. Eines der spektakulärsten Beispiele für einen Bürgerentscheid ist die Abstimmung über die dritte Start- und Landebahn des Flughafens in München. Im Bürgerentscheid entschieden fast 54 Prozent der Münchnerinnen und Münchner, dass die Stadt als Miteigentümerin des Flughafens auf die Verhinderung des Baus hinwirken soll. Mindestens so spektakulär war der Tunnelentscheid 1995/ 1996. Es ging um 1,5 Milliarden Euro und an der Umsetzung wird heute noch gebaut.

Die Dynamik in der lokalen Direktdemokratie zeigt sich darin, dass im Berichtszeitraum von Anfang 2008 bis Ende 2011 die Zahl der Bürgerbegehren von 3.721 auf 5.027 (plus 35 Prozent) angestiegen ist, die Zahl der daraus hervorgegangenen Bürgerentscheide von 1.360 auf 1.868. Die Zahl der Ratsreferenden, der zweiten Art von Bürgerentscheiden, nahm von 711 auf 810 zu. Die Gesamtzahl der Bürgerentscheide beträgt somit 2.806. Den größten Anteil an allen Verfahren trug wiederum Bayern mit knapp 40 Prozent bei.

Ebenso wichtig wie die praktische Nutzung war die Entwicklung der Gesetzgebung, die seit 2008 zu zahlreichen bürgerfreundlichen Reformen in den Gemeinde- und Kreisordnungen der Bundesländer führte. Hier seien besonders die Neuerungen in Rheinland-Pfalz und Thüringen hervorgehoben, die zuvor stark restriktive Regelungen für Bürgerbegehren und -entscheide aufwiesen. Weitere Reformschritte zeichnen sich in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein ab. Dennoch können die Bürgerinnen und Bürger in einer Reihe von Bundesländern noch nicht mit angemessenen Verfahrensregeln arbeiten.

Der Bericht informiert über Regelungen, Häufigkeit, Gegenstände und Ergebnisse von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in allen Bundesländern. Aus diesen praktischen Erfahrungen beleuchten wir auch eine Reihe von Problemen und Faktoren, die den Gebrauch dieser Beteiligungsverfahren negativ beeinflussen. Einen besonderen Schwerpunkt bilden diesmal die Regelungen und die Handhabung der Unzulässigkeit von Bürgerbegehren.

Die Praxis der Bürgerbegehren spiegelt auch den politischen Problemhaushalt der Bundesrepublik wider, der in den letzten vier Jahren teils dramatische Veränderungen erfahren hat. Mit dem Atomausstieg gewann die Energiewende auch für die kommunale Ebene erhebliche Brisanz. Als zweites Schwerpunktthema beleuchten wir daher die spezifischen Aktivitäten, die in Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im energiepolitischen Konfliktfeld zum Ausdruck kommen.

Unser Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Mehr Demokratie, die sich um die Pflege und Weiterentwicklung der Datenbank sowie die Auswertungen und graphischen Darstellungen verdient gemacht haben.

Wir hoffen, dass der Bürgerbegehrensbericht 2012 wieder einen lebendigen Eindruck der Praxis politischer Partizipation vermittelt und der Diskussion über die Weiterentwicklung der lokalen Direktdemokratie eine hilfreiche Erfahrungsgrundlage bieten wird.

## I. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze

- Von 1956 bis 2011 gab es insgesamt 5.929 direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene, von denen 2.806 in einen Bürgerentscheid mündeten. Mehr als die Hälfte dieser Verfahren fand im Zeitraum zwischen 2002 und 2011 statt. Im Jahr 2011 wurden 300 Verfahren eingeleitet. Unter der Gesamtzahl der Fälle befinden sich in den Flächenländern auch 104 Fälle in Landkreisen und 55 Fälle auf Stadtbezirks- bzw. Ortsteilebene.
- Diese 5.929 Verfahren unterteilten sich in zwei Verfahrenstypen: 5.027 Bürgerbegehren wurden per Unterschriftensammlung durch die Bürgerinnen und Bürger eingeleitet, 810 Ratsreferenden durch den Gemeinderat. Die Einleitungsart der restlichen 92 Verfahren war auch nach Recherchen bislang nicht ermittelbar.
- Es gab zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren. Immerhin 1.340 der 5.027 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt (27 Prozent). Schlusslicht der Bundesländer war diesbezüglich das Saarland mit 53,3 Prozent, Bayern verzeichnet hingegen den niedrigsten Wert mit 15,5 Prozent. Es ist plausibel, dass das institutionelle Design der direktdemokratischen Verfahren (vor allem Themenausschluss, Frist, Kostendeckungsvorschlag, Quoren und Rechtshilfen) hierauf Einfluss hat, weshalb diese Fragestellung in diesem Bericht als besonderer Schwerpunkt diskutiert wird.
- Etwa 39,8 Prozent aller Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Vorlage. Dabei muss für einen Erfolg nicht zwingend ein Bürgerentscheid stattfinden: 613 der 5.027 Bürgerbegehren (= 12 Prozent) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren zu bewegen, so dass ein Erfolg ohne einen Bürgerentscheid zu verzeichnen war. Betrachtet man hingegen nur die Bürgerentscheide, so waren ca. 52,1 Prozent aller Bürgerentscheide erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten mit 60,4 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 49,7 Prozent.
- Auswirkungen des Abstimmungsquorums: Bislang erreichten 13,3 Prozent aller Bürgerentscheide, welche die Mehrheit der Stimmen erhielten, das in den meisten Bundesländern geforderte Abstimmungsquorum nicht (so genanntes „unechtes Scheitern“). Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern, so scheiterte im Durchschnitt mehr als jeder fünfte Bürgerentscheid „unecht“, in manchen Bundesländern sogar jeder zweite oder dritte.
- Nahezu 40 Prozent (2.260) aller Verfahren der gesamten Bundesrepublik von 1956 bis 2011 fanden allein in Bayern (seit 1995) statt. Dies zeigt die herausgehobene Stellung dieses Bundeslandes. Berücksichtigt man zusätzlich die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland und die Jahre der Praxis, dann fanden in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen relativ gesehen am häufigsten direktdemokratische Verfahren statt. Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hessen sind diejenigen Flächenländer, in denen es insgesamt am relativ häufigsten zu einem Bürgerbegehren oder Ratsreferendum kam.

- Die thematischen Schwerpunkte bildeten die Bereiche Wirtschaftsprjekte (18,1 Prozent), Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (17 Prozent) und Verkehrsprojekte (16,2 Prozent). Sie variierten zum Teil stark von Bundesland zu Bundesland, unter anderem da in einigen Ländern die kommunale Bauleitplanung als Thema für Bürgerbegehren nicht zulässig ist.
- Die Energiewende bildet nicht erst seit der Reaktorkatastrophe von Fukushima ein wichtiges kommunalpolitisches Thema. Sowohl über die Frage der kommunalen Steuerung der Energiepolitik (also Privatisierung und Rekommunalisierung von Stadtwerken) als auch die Errichtung dezentraler Anlagen (z.B. Heizkraftwerke, Windkraftanlagen) spiegeln sich Fragen der ökologischen Energieversorgung auf kommunaler Ebene wider. Das Thema „Bürgerbegehren zu Energiethemen“ wird in diesem Bericht eingehender untersucht.
- Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug durchschnittlich 49,7 Prozent. Die Beteiligung variierte, wie auch bei Kommunalwahlen, nach Gemeindegröße: In kleinen Gemeinden war die Abstimmungsbeteiligung höher als in großen Städten oder Landkreisen.

## II. Fragestellung und Datengrundlage

Der vorliegende Bericht erläutert die Verfahren und Regelungen in den einzelnen Bundesländern, um dann die bisherige Praxis für alle Länder darzustellen und zu analysieren:

- Wie häufig und zu welchen Themen kam es in den einzelnen Bundesländern zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden?
- Zu welchen Ergebnissen kam es?
- Wie wirkten sich die Details der rechtlichen Ausgestaltung auf die Praxis aus?
- Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf den in den Bundesländern deutlich variierenden Quoten unzulässiger Bürgerbegehren.
- Welche Themen waren von besonderer übergeordneter Bedeutung?
- Wie wirken Bürgerbegehren insbesondere bei den derzeit besonders wichtigen Fragen der Energiewende?

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die von 1956 (als die Regelung in Baden-Württemberg eingeführt wurde) bis einschließlich 2011 eingeleitet wurden. Da es von Beginn der Unterschriftensammlung bis zu einem Ergebnis in der Regel ein halbes Jahr und länger dauert, sind für das Jahr 2011 noch einige Fälle ohne Ergebnis vorhanden. Den Berechnungen liegt die an der Philipps-Universität Marburg entstandene und zusammen mit der Bergischen Universität Wuppertal weiterentwickelte „Datenbank Bürgerbegehren“ zugrunde, die zur Vereinheitlichung von Datenbeständen und zur Erleichterung der Recherche und Auswertung von Daten geschaffen wurde (erreichbar unter <http://www.datenbank-buergerbegehren.de> und <http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html>). Die Datenbank ist öffentlich zugänglich und für Recherchen geeignet.

Die Daten werden durch kontinuierliche Zeitungsrecherche ermittelt sowie durch Befragungen bei öffentlichen Stellen erhoben. Darüber hinaus besteht für interessierte die Möglichkeit, fehlende Fälle zu ergänzen bzw. bei ungenauen Daten Änderungen vorzuschlagen. Die Daten wurden in mehreren Wellen durch Befragungen der Gemeinden validiert und ergänzt. In der letzten Erhebungswelle wurden im Dezember 2011 alle Gemeinden mit einem Fragebogen angeschrieben, deren Fälle durch die Medien- und Dokumentenanalyse erfasst werden konnten. Ein Anspruch auf Vollständigkeit der Daten kann trotz intensiver Recherche nicht garantiert werden, da es keine einheitliche Berichtspflicht der Gemeinden und Städte in Deutschland gibt. Die Einteilung der Verfahren nach Jahren orientiert sich in der Regel an der Einreichung des Verfahrens. Dies bedeutet, dass ein Bürgerbegehren, das 2009 angekündigt und 2010 eingereicht wurde, aber erst 2011 zum Bürgerentscheid gelangte, dem Jahr 2010 zugeordnet wird. Bürgerbegehren, bei denen die gesammelten Unterschriften nicht eingereicht wurden, werden nach dem Jahr des Beginns der Sammlung geordnet, Ratsreferenden (siehe unten) nach dem Datum der Ratsentscheidung. In einigen Fällen werden mögliche Bürgerbegehren lediglich öffentlich diskutiert, ohne dass eine Unterschriftensammlung erfolgt. Diese Fälle sind in der Datenbank erfasst, doch da die Dunkelziffer hier nicht genau bestimmt werden kann, bleiben diese Fälle in dieser Auswertung unberücksichtigt.

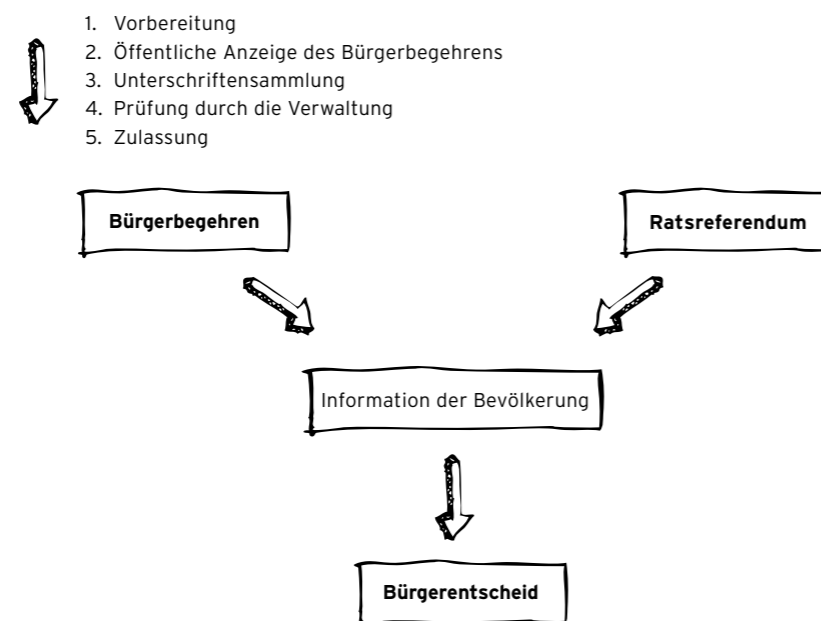
### a) Verfahrenstypen und Verfahrensablauf

In Deutschland trifft man zwei Verfahrenstypen an:

1. Ein Bürgerentscheid (kommunale Abstimmung über eine Sachfrage) wird durch Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung heraus beantragt (= Bürgerbegehren).
2. Der Gemeinderat selbst führt einen Bürgerentscheid herbei (= Ratsreferendum).

Rechtlich wird in den Gemeindeordnungen nicht zwischen einer Abstimmung aufgrund eines Bürgerbegehrens oder eines Ratsbegehrens differenziert. Nahezu alle Gemeindeordnungen sprechen in beiden Fällen von „Bürgerentscheiden“. Nur Nordrhein-Westfalen differenziert hier und nennt Ratsreferenden „Ratsbürgerentscheid“ oder „Kreistagsbürgerentscheid“. Unter analytischen Gesichtspunkten erscheint es sinnvoll, die beiden Verfahren zu differenzieren. Im Folgenden sollen daher die Verfahrenstypen „Bürgerbegehren“ und „Ratsreferendum“ auseinander gehalten werden. Für eine kommunale Volksabstimmung soll der Oberbegriff „Bürgerentscheid“ beibehalten werden.

**Abbildung 1: Ablauf eines erfolgreichen Bürgerbegehrens**



### b) Verwendete Begrifflichkeiten

#### Direktdemokratische Verfahren

Wenn von „direktdemokratischen Verfahren“ gesprochen wird, dann sind Sachabstimmungen gemeint, die aus der Bevölkerung heraus oder per Ratsbeschluss initiiert werden und rechtlich verbindlich und von allen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern nach den Grundsätzen des gleichen Stimmrechts entschieden werden können. Direktwahlen oder Abwahlen von Bürgermeistern und Landräten werden daher nicht als direktdemokratisches Verfahren gewertet.

#### Gemeinderat/Rat

Im Folgenden wird vom „Gemeinderat“ oder vom „Rat“ als Bezeichnung für die direkt gewählten kommunalen Entscheidungsgremien („Kommunalparlamente“) in Gemeinden, Städten und Landkreisen gesprochen, die in den Bundesländern zum Teil verschieden benannt werden (zum Beispiel „Kreistag“ in den Landkreisen oder „Gemeindevertretung“ oder „Stadtverordnetenversammlung“ in Hessen).

#### Ratsreferendum

Entscheidungen, die mit einer einfachen oder qualifizierten Mehrheit durch den Rat herbeigeführt werden können, werden im Folgenden „Ratsreferendum“ genannt. In Bayern werden Ratsreferenden oftmals als Gegenvorschlag zu bürgerinitiierten Bürgerentscheiden angesetzt, in Baden-Württemberg oftmals, um unzulässige Bürgerbegehren dennoch zum Bürgerentscheid zu bringen.

#### Bürgerbegehren

Anträge auf Bürgerentscheid, die aus den Reihen der Bürgerschaft durch Sammlung von Unterschriften gestellt werden, werden Bürgerbegehren genannt.

#### Korrekturbegehren

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, so gilt meist eine bestimmte Frist, innerhalb derer die Unterschriften gesammelt werden müssen. Dieser Typus eines Bürgerbegehrens wird „Korrekturbegehren“ genannt.

#### Initiativbegehren

Richtet sich das Bürgerbegehren nicht gegen einen Beschluss des Gemeinderats, so gilt meistens keine Frist zur Unterschriftensammlung. Diese Begehren setzen sehr oft ein Thema neu auf die politische Agenda oder werden vorbeugend initiiert. Dieser Typus eines Bürgerbegehrens wird „Initiativbegehren“ genannt.

#### Themenausschluss

In allen Gemeindeordnungen sind die Gegenstände, über die ein Bürgerentscheid stattfinden kann, eingeschränkt. Diese Themenausschlüsse können als Negativ- oder Positivkatalog definiert sein.

#### Negativkatalog

In allen Bundesländern sind bestimmte Themen von Bürgerbegehren ausgeschlossen. Die Materien, über die nicht abgestimmt werden darf, sind in allen Gemeindeordnungen in Form eines Ausschlusskatalogs definiert, dem Negativkatalog.

**Positivkatalog**

Über die ausgeschlossenen Materien hinaus kann – entweder beispielhaft oder abschließend – definiert werden, über welche Themen ein Bürgerbegehren zulässig ist. Im ersteren Fall ist eine Ausdehnung durch Hauptsatzung möglich, im letzteren Fall können die zulässigen Materien durch Hauptsatzung nicht ausgedehnt werden.

**Kostendeckungsvorschlag**

Damit ein Antrag auf Bürgerentscheid zulässig ist, verlangen viele Gemeindeordnungen einen umsetzbaren Kostendeckungsvorschlag. Dieser muss dem Antrag auf Bürgerentscheid auf jeder Unterschriftenliste beigelegt sein.

**Quorum**

Die Gültigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist an sogenannte Quoren geknüpft. Mit Quorum ist gemeint, dass die gemessene Zahl von Unterschriften beziehungsweise Stimmen einen bestimmten Anteil an der Gesamtheit der Stimmberechtigten überschreitet.

**Einleitungsquorum**

Damit ein Bürgerbegehren gültig zu Stande kommt, müssen die Initiatoren einen Antrag auf Bürgerentscheid bei der Stadt stellen. Dieser Antrag muss von stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern der Stadt unterzeichnet werden. Die Zahl der Stimmberechtigten muss mindestens einem bestimmten Anteil der Stimmberechtigten entsprechen. Dieser Anteil von Stimmen an den Stimmberechtigten wird mit Einleitungsquorum bezeichnet.

**Abstimmungsquorum**

Damit ein Bürgerentscheid gültig ist, reicht in fast allen Bundesländern die einfache Mehrheit nicht aus. Um gültig zu sein, muss entweder die Anzahl der Zustimmungenden (Zustimmungsquorum) oder die Anzahl der Abstimmenden (Beteiligungsquorum) im Bürgerentscheid einen in den Gemeindeordnungen festgesetzten Anteil der Stimmberechtigten überschreiten. Ist dieser Anteil nicht erreicht, so entscheidet der Rat abschließend über das Anliegen. Dieser Fall wird im Bürgerbegehrensbericht als unechtes Scheitern bezeichnet. Bisher entschied der jeweilige Rat in den allermeisten Fällen unechten Scheiterns gegen das Anliegen.

**Tabelle 1: Veränderungen in den Regelungen für Bürgerbegehren seit 2007**

Bundesland	Themen		Bürgerbegehren (Unterschriftenhürde)		Bürgerentscheid (Zust.quorum)	
	heute*	Regelung 2007	heute	Regelung 2007	heute	Regelung 2007
Baden-Württemberg	oo	gleich	5 - 10 %	gleich	25 %	gleich
Bayern	ooo	gleich	3 - 10 %	gleich	10 - 20 %	gleich
Berlin (Bezirke)	ooo	gleich	3 %	gleich	10 %	15 % Bet. quorum
Brandenburg	oo	gleich	10 %	gleich	25 %	gleich
Bremen (Stadt)	ooo	Themenausschluss verringert	5 %	10 %	20 %	25 %
Stadt Bremerhaven	o	gleich	7,5 %	10 %	20 %	30 %
Hamburg (Bezirke)	ooo	Einleitungsbedingun- gen erleichtert	2 - 3 %	gleich	kein Quorum	gleich
Hessen	oo	mehr Themen ausgeschlossen	3 - 10 %	10 %	25 %	gleich
Mecklenburg- Vorpommern	oo	gleich	2,5 - 10 %	gleich	25 %	gleich
Nieder- sachsen	oo	Zulässigkeitsprüfung verbessert	10 %	gleich	25 %	gleich
Nordrhein- Westfalen	oo	Themenausschluss verringert, Ratsrefe- rendum eingeführt, Einleitungsbedingun- gen erleichtert	3 - 10 %	gleich	10 - 20 %	20 %
Rheinland- Pfalz	o	Positivkatalog gestrichen	10 %	6 - 15 %	20 %	30 %
Saarland	oo	gleich	5 - 15 %	gleich	30 %	50 %
Sachsen	ooo	gleich	(5 -) 15 %	gleich	25 %	gleich
Sachsen- Anhalt	oo	gleich	6 - 15 %	gleich	25 %	gleich
Schleswig- Holstein	oo	gleich	10 %	gleich	20 %	gleich
Thüringen	ooo	Themenausschluss verringert, Bürgerbegehren auf Kreisebene möglich	7 % (bei Amtsein- tragung 6 %)	13 - 17 %	10 - 20 %	20 - 25 %

\*Anwendungsbereich der Themen: ooo weit gefasst oo eng gefasst o punktuell  
Abkürzungen: Bet.quorum= Beteiligungsquorum, Zust.quorum = Zustimmungsquorum

### III. Die Regelungen in der Übersicht

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

#### a) Neuere Rechtsentwicklungen in den Bundesländern

Insgesamt zeigte sich seit Einführung des Verfahrens eine Tendenz zu mehr bürgerfreundlichen Regelungen: Zu beobachten war ein Trend zur Senkung von Unterschriftenquoten beim Bürgerbegehren sowie zur Senkung der Zustimmungsquoren. Uneinheitlich, jedoch in der Tendenz eher positiv ist dieser Trend bei den inhaltlichen Beschränkungen, welche eine Initiative berücksichtigen muss. Eine besonders bürgerfreundliche Entwicklung zeigt sich dabei in Thüringen.

#### Warten auf einen Gesetzentwurf in Baden-Württemberg

Der Koalitionsvertrag der grün-roten Landesregierung in Baden-Württemberg sieht vor, im Laufe der Legislaturperiode die Einleitungsbedingungen für Bürgerbegehren zu verbessern. Ein Gesetzentwurf wurde bislang jedoch noch nicht in den Landtag eingebracht.

#### Abstimmungshürde in Berlin geändert

2011: Das Berliner Abgeordnetenhaus ändert die Abstimmungshürde für Bürgerentscheide in Bezirken. Nun müssen für einen gültigen Bürgerentscheid nicht mehr mindestens 15 Prozent der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnehmen, sondern mindestens zehn Prozent aller Stimmberechtigten für das zur Abstimmung stehende Bürgerbegehren stimmen, damit dieses als erfolgreich gilt. Die Bezirke müssen Bürgerbegehren nun beraten, diese wiederum müssen Spenden ab 5.000 Euro offen legen. Gleichzeitig wurde die Stichfrage für den Fall mehrerer Abstimmungsvorlagen zu einem Thema abgeschafft. Mehr Demokratie hatte das Abgeordnetenhaus bei der Reform beraten.

#### Bessere Bürgerentscheide in Bremen

2009: In der Stadt Bremen werden Bürgerentscheide erleichtert: Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren wird auf fünf Prozent gesenkt, ebenso das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden auf 20 Prozent. Mehr Themen sind zulässig, indem finanzwirksame Bürgerbegehren erleichtert werden. Auch die Ausführungsbestimmungen werden bürgerfreundlicher gestaltet (Abstimmungsbroschüre). Mehr Demokratie war aktiv an der Reform beteiligt.

2012: Nach fünfjähriger Debatte und einer gescheiterten Abstimmung in der Stadtverordnetenversammlung wurden Anfang Juli 2012 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Stadt Bremerhaven reformiert. Der einschränkende Positivkatalog ist nun abgeschafft, der Negativkatalog wurde reduziert. Bürgerbegehren über Bebauungspläne sind zukünftig möglich, jedoch sind Bürgerbegehren über Privatisierungen und die Stadtverfassung weiter unzulässig. Das Unterschriftenquorum wurde von 10 auf 7,5 Prozent, das Zustimmungsquorum von 30 auf 20 Prozent gesenkt. Auch eine aufschiebende Wirkung wurde eingeführt.

#### Bessere Bedingungen für Bürgerbegehren in Brandenburg

2007: Der brandenburgische Landtag verbessert die Bedingungen für Bürgerbegehren. Die Eintragungsfrist für Begehren gegen Ratsbeschlüsse wird von sechs auf acht Wochen

ausgedehnt. Auch werden Bürgerbegehren ab Feststellung ihrer Zulässigkeit davor geschützt, vor einem Bürgerentscheid durch Entscheidung von Rat oder Bürgermeister unterlaufen zu werden. Zudem wird die Briefwahl bei Bürgerentscheiden vorgeschrieben.

#### Bessere Regeln für Bürgerbegehren in Hamburg

2012: Nach zweijährigen Verhandlungen mit Mehr Demokratie beschließt die Hamburger Bürgerschaft eine Verbesserung der Spielregeln für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Stadtbezirken. Beschlossen wurde u.a., die Zulässigkeit von Bürgerbegehren bereits zu Beginn der Unterschriftensammlung zu prüfen. Zu den weiteren Änderungen gehören schärfere Transparenzvorgaben für Bürgerbegehren, die Möglichkeit eines bezirklichen Schlichtungsverfahrens sowie ein leichter zu handhabendes Regelwerk für die Durchführung von Bürgerbegehren und -entscheiden.

#### Bürgerbegehren in Hessen reformiert

2011: Der hessische Landtag verbessert die Spielregeln für kommunale Bürgerbegehren. Die hohe Unterschriftenhürde von zehn Prozent aller Stimmberechtigten wird durch ein je nach Gemeindegröße auf eine Höhe zwischen drei und zehn Prozent gestaffeltes Quorum ersetzt. Dies hat jedoch nur Auswirkungen auf zwölf von 426 Kommunen. Die Sammelfrist wird von sechs auf acht Wochen verlängert. Bei Bebauungs- und Flächennutzungsplänen wurde der Zugriff für Bürgerbegehren hingegen entgegen der vorherigen Regelung auf Aufstellungsbeschlüsse beschränkt. Mehr Demokratie hatte das Parlament als Fachverband in einer Anhörung zu Reformschritten ermutigt.

#### Trotz großer Kommunalverfassungsreform in Mecklenburg-Vorpommern keine Reform des Bürgerbegehrens

2011: Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat eine umfassende Reform der Kommunalverfassung vorgenommen. Die seit 1994 geltende Kommunalverfassung wurde durch ein Ablösegesetz neugefasst. Ausweislich der amtlichen Gesetzesbegründung war Ziel der Novelle unter anderem der Ausbau der Einbeziehung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am kommunalen Geschehen. Eine Reform der zum Teil schwer anwendbaren Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wurde dabei jedoch nicht in Angriff genommen, die Regelungen blieben – anders als in den meisten Bundesländern – weitgehend unverändert.

#### Faire Bedingungen bei Bürgerentscheiden in Niedersachsen

2009: Der niedersächsische Landtag ermöglicht es, Bürgerbegehren auch vor Beginn der Unterschriftensammlung auf die formelle Zulässigkeit prüfen zu lassen. Seitdem können Bürgerinitiativen entscheiden, ob die Zulässigkeit ihres Bürgerbegehrens vor oder nach der Unterschriftensammlung geprüft werden soll.

2010: Der niedersächsische Landtag nimmt einige kleine Veränderung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vor. Das folgenlose so genannte „missbilligende Bürgerbegehren“ wird abgeschafft. Es wurde nie genutzt. Die Bedingungen für Bürgerentscheide werden direkt in das Kommunalverfassungsgesetz aufgenommen und den Standards bei Wahlen angepasst. Beim Bürgerentscheid wird das Zustimmungsquorum nicht mehr an Hand der beim Bürgerentscheid Stimmberechtigten berechnet, sondern mit Hilfe der bei der letzten Kommunalwahl Wahlberechtigten. Die Neuregelung tritt am 1. November 2011 in Kraft.



**Landtag in Nordrhein-Westfalen vereinfacht Bürgerbegehren**

2007: Der nordrhein-westfälische Landtag beschließt die Einführung einer aufschiebenden Wirkung für Bürgerbegehren. Nach der Feststellung der Zulässigkeit eines eingereichten Bürgerbegehrens durch die Gemeindevertretung kann bis zu einer Entscheidung durch Rat oder Bürgerentscheid keine dem Ziel des Bürgerbegehrens zuwider laufenden Entscheidungen mehr getroffen werden. In der Vergangenheit waren Bürgerbegehren mehrfach auf diese Weise unterlaufen worden. Mehr Demokratie hatte die Einführung dieser Schutzwirkung wiederholt eingefordert. Außerdem hat der Landtag den Ratsbürgerentscheid in die Gemeindeordnung aufgenommen, mit dem Räte kommunalpolitische Entscheidungen zur Abstimmung an die Bürgerinnen und Bürger zurückgeben können.

2011: Der nordrhein-westfälische Landtag beschließt eine Vereinfachung der Regeln für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Die Palette zulässiger Themen wird erweitert, die Kostenfrage aus den Zulässigkeitskriterien für Bürgerbegehren heraus genommen, die Abstimmungshürde bei Bürgerentscheiden gesenkt und eine Stichfrage für den Fall mehrerer Abstimmungsvorlagen zu einem Thema eingeführt. Für die Gesetzesänderung hatte Mehr Demokratie mit verschiedenen Aktionen und Überzeugungsarbeit im Landtag gekämpft.

**Bessere Bedingungen für Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz**

Im Jahr 2010 senkt der Landtag von Rheinland-Pfalz die Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren und verlängert die Eintragungsfrist. Das Abstimmungsquorum bei Bürgerentscheiden wird ebenfalls gesenkt. Die Initiatoren von Bürgerbegehren können Kompromisse mit den Räten schließen, diese können zudem selbst politische Entscheidungen an die Bürgerinnen und Bürger zurückgeben. Eine wichtige Verbesserung stellt auch die Streichung des so genannten Positivkatalogs zulässiger Themen dar, der bislang die Bürgerbeteiligung sehr stark einschränkte. Nun gilt wie in fast allen anderen Bundesländern nur ein Negativkatalog, der jedoch leider noch wichtige kommunale Politikbereiche enthält. Die Reform erfolgte im Anschluss an einen intensiven Bürgerbeteiligungsprozess des Landes zur Reform der Gemeindeordnungen, bei dem in mehreren Bürgergutachten eine Reform der Regelungen gefordert wurde. Der Änderung war auch eine Kampagne von Mehr Demokratie voraus gegangen.

**Keine Änderungen im Saarland**

Keine Änderungen an den Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gab es im Saarland.

**Keine Änderungen in Sachsen**

Auch in Sachsen blieben die Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid seit 2007 unangetastet.

**Keine Änderungen in Sachsen-Anhalt**

Sachsen-Anhalt gehört ebenfalls zu den Bundesländern, in denen seit 2007 keine Veränderungen vorgenommen wurden. Die zunehmenden Debatten über Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung in den Gemeinden finden in Sachsen-Anhalt keinen Eingang in mögliche Debatten zur Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

**Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“**

2011: In Schleswig-Holstein liegt dem Landtag seit Beginn des Jahres 2012 eine Volksinitiative vor, die im Jahr 2011 eingeleitet wurde. Diese forderte die Senkung der Hürden für einen Bürgerentscheid und die Einführung von Gegenvorschlägen. Der Entwurf orientiert sich an den Regelungen in Bayern. Der Landtag lehnte die Reformforderung jedoch mehrheitlich ab. Eine Volksinitiative stellt die Vorstufe zu einem Volksbegehren dar und könnte in Schleswig-Holstein in einen Volksentscheid über anwendungsfreundlichere Bürgerbegehren münden – ob die Initiative diesen beantragt, ist noch offen. Laut Koalitionsvertrag sollen einige Forderungen der Initiative im Herbst per Gesetz verabschiedet werden.

**Thüringer Landtag für faire Bürgerentscheide**

2009: Der Erfurter Landtag übernimmt das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen“. Die Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren wurde ebenso deutlich gesenkt wie die Abstimmungshürde beim Bürgerentscheid. Die für Bürgerbegehren zulässige Themenpalette wurde um Bauleitplanungen, Kreditaufnahmen und Satzungen erweitert. Die häufig umstrittene Kostenfrage wurde entschärft. Außerdem sind jetzt Bürgerbegehren auf Landkreisebene möglich. Damit gibt es auch im zweiten deutschen Freistaat neben Bayern relativ gute Spielregeln für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

<sup>1</sup> Die materiellen Teilerfolge sind nicht sicher zu ermitteln.

IV. Praxis: Daten und Analysen 1956 - 2011

In den folgenden Abschnitten werden die Verfahren hinsichtlich Anzahl, Häufigkeit, regionaler Verteilung, Themenbereichen und Erfolgen untersucht. Berücksichtigt wurden eingeleitete Verfahren. Nicht berücksichtigt wurden Verfahren, die „nur angekündigt“ wurden und für die keine Unterschriftensammlung stattfand.

**a) Ergebnisse und Erfolgsquote**

**Tabelle 2: Ergebnisse von direktdemokratischen Verfahren bis Ende 2011**

	Anzahl	Anteil an allen Verfahren (%)	Anteil an BB <sup>2</sup> (%)
<b>BB nicht eingereicht</b>	406	6,8	8,1
<b>BB zurückgezogen</b>	113	1,9	2,2
<b>Kompromiss</b>	60	1,0	1,2
<b>Positiv erledigt durch neuen Gemeinde-ratsbeschluss</b>	613	10,3	12,2
<b>Unzulässig</b>	1.340	22,6	26,7
<b>Versandet</b>	29	0,5	0,6
<b>BE im Sinne des Begehrens</b>	1.296	21,9	-
<b>BE in Stichentscheid angenommen</b>	167	2,8	-
<b>BE nicht im Sinne des Begehrens</b>	740	12,5	-
<b>BE in Stichentscheid gescheitert</b>	179	3,0	-
<b>BE unecht gescheitert</b>	373	6,3	-
<b>BE unklar gescheitert</b>	51	0,9	-
<b>Offen</b>	372	6,3	7,4
<b>Unbekannt</b>	137	2,3	2,7
<b>Nicht ermittelbar</b>	53	0,9	1,1
<b>Gesamt</b>	<b>5.929</b>	<b>100,0</b>	

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheide

Da Bürgerbegehren indirekte Erfolge und Wirkungen – etwa auf die Öffentlichkeit und die politische Agenda – haben, die durch Aggregatdaten in der hier vorliegenden Form nur schwer zu messen und zu quantifizieren sind, wird hier die „direkte Erfolgsquote“ als messbare Größe angegeben und dabei „Erfolg“ als Entscheidung im Sinne der Vorlage betrachtet.

Die direkte Erfolgsquote in den deutschen Bundesländern betrug, wenn man die Teilerfolge<sup>1</sup> nicht mit berücksichtigt, 39,8 Prozent (2.136 von 5.367 abgeschlossenen, ermittelbaren Verfahren, deren Ergebnis bekannt war). Das bedeutet, dass vier von zehn eingeleiteten Verfahren erfolgreich im Sinne der Initiatoren waren.

Hinzuweisen ist darauf, dass es sich um eine formale Erfolgsquote handelt. Dies bedeutet, dass die „erfolgreichen“ Verfahren nicht immer auch de facto erfolgreich im Sinne der Vorlage enden, zum Beispiel wenn Ergebnisse von Bürgerentscheiden im Nachhinein nicht beachtet werden, wie in Einzelfällen zu beobachten war. Umgekehrt können aber auch formal erfolglose Verfahren de facto erfolgreich sein.

<sup>2</sup> Die Gesamtzahl aller Bürgerbegehren (100 Prozent für diese Spalte) beträgt 5.027.

**b) Überblick**

**Tabelle 3: Anzahl und Häufigkeit von direktdemokratischen Verfahren in den 16 Bundesländern bis Ende 2011<sup>3</sup>**

Bundesland	Gemeinden*	Verfahren gesamt	davon von Bürgern initiiert <sup>4</sup>	davon Ratsreferenden <sup>4</sup>	davon Einleitung unbekannt	Bürgerentscheide
Bayern	2.057	2.260	1.930	305	25	1.315
Baden-Württemberg	1.146	705	521	180	4	302
Nordrhein-Westfalen	426	628	615	13	0	170
Schleswig-Holstein	1.135	387	352	29	6	187
Hessen	426	358	358	0	0	126
Sachsen	547	282	226	53	3	142
Sachsen-Anhalt	1.215	262	136	98	32	177
Niedersachsen	1.202	252	246	2	4	76
Brandenburg	450	229	115	101	13	148
Rheinland-Pfalz	2.493	160	160	0	0	56
Thüringen	1.006	129	127	0	2	34
Mecklenburg-Vorpommern	976	114	87	27	0	42
Hamburg	7	98	97	1	0	15
Berlin	12	40	39	1	0	15
Saarland	58	15	15	0	0	0
Bremen	2	6	6	0	0	1
<b>Gesamt</b>	<b>13.158</b>	<b>5.929</b>	<b>5.027</b>	<b>810</b>	<b>92</b>	<b>2.806</b>

\*Quelle Statistisches Bundesamt (2003). Zur besseren Vergleichbarkeit wurden Daten aus der Mitte des Untersuchungszeitraums herangezogen.

**Anzahl**

Auf der Kommunalebene gab es bis Ende 2011 insgesamt 5.929 direktdemokratische Verfahren, davon 2.806 mit Bürgerentscheid. Nach Verfahrenstyp differenziert wurden 5.027 (84,8 Prozent) Bürgerbegehren und 810 (13,7 Prozent) Ratsreferenden eingeleitet, während 92 Fälle nicht eindeutig zugeordnet werden konnten.

**Regionale Verteilung**

Nahezu 40 Prozent aller Verfahren (2.260) der gesamten Bundesrepublik von 1956 bis 2011 fanden allein in Bayern (seit 1995) statt. Dies zeigt die herausgehobene Stellung dieses Bundeslandes. Baden-Württemberg weist zwar mit 705 ebenfalls relativ viele direktdemokratische Verfahren auf, jedoch fanden diese in einem Zeitraum von 55 Jahren statt. Andere Bundesländer, die wie Bayern erst in den 1990er Jahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einführten, liegen noch deutlicher hinter Bayern zurück. Es folgen Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen. Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen bilden neben dem Saarland die Schlussgruppe der Bundesländer – wenn man lediglich die absolute Anzahl der Verfahren betrachtet. Berücksichtigt man die Anzahl der Gemeinden oder Stadtbezirke und die Praxisjahre, so gelangt man zu differenzierteren Ergebnissen (siehe unten).

<sup>3</sup> Stand der Erhebung: 30. Juli 2012, sortiert nach Häufigkeit der Verfahren (absolut), in der Gesamtzahl der Gemeinden sind Landkreise enthalten, sofern zulässig  
<sup>4</sup> Die Tabelle beinhaltet angekündigte Begehren und im Rat beantragte Ratsreferenden.

**Anzahl Kommunen mit direktdemokratischer Erfahrung**

Direktdemokratische Verfahren wurden in den vergangenen Jahren immer bekannter: Die Auswertung ergab, dass in etwa einem Viertel aller Kommunen in Deutschland (3.295) bislang direktdemokratische Verfahren eingeleitet wurden. Umgekehrt bedeutet das aber auch, dass 75 Prozent (13.158) aller bundesdeutschen Kommunen noch keine direktdemokratische Initiative kennen gelernt haben. In insgesamt 1.891 Gemeinden, Städten und Kreisen fand bislang mindestens ein Bürgerentscheid statt.

**Spitzenreiter in den Bundesländern mit der umfangreichsten Praxis**

Während in einer großen Zahl von Gemeinden bislang noch keine Erfahrungen mit direkter Demokratie gemacht wurden, scheint sich für andere Gemeinden die Etablierung einer „direktdemokratischen“ Kultur anzudeuten. So wurde in 1.186 Orten mehr als ein Verfahren eingeleitet, in 112 Orten sogar mehr als fünf Verfahren. Betrachtet man die Bürgerentscheide, so fanden bislang in 529 Kommunen mehr als eine Abstimmung und in 23 Orten bereits mehr als fünf Bürgerentscheide statt.

**Tabelle 4: Top 10 der Städte bzw. Stadtbezirke mit den meisten Bürgerbegehren**

	Stadt(bezirk)	Bundesland	Einwohnerzahl*	Anzahl BB	Anzahl BE
1	Hamburg-Wandsbek	Hamburg	408.032	28	1
2	Augsburg	Bayern	259.217	22	5
3	München	Bayern	1.247.873	21	8
4	Regensburg	Bayern	128.604	19	11
5	Hamburg-Nord	Hamburg	283.246	18	8
6	Hamburg-Eimsbüttel	Hamburg	248.233	18	2
7	Passau	Bayern	50.683	16	6
8	Ingolstadt/ Donau	Bayern	119.528	16	4
9	Hamburg-Altona	Hamburg	246.936	16	3
10	Erlangen	Bayern	102.449	15	11

\*Stand 2003, mittlerer Erhebungszeitraum  
Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheide

**Anteil Ratsreferenden**

Generell lässt sich fragen, warum eine Vorlage in einem ratsinitiierten Bürgerentscheid zur Entscheidung gestellt wird, wenn diese Entscheidung im Prinzip auch durch eine Mehrheit im Rat getroffen werden könnte. Folgende Konstellationen konnten beobachtet werden:

- a) Der Gemeinderat greift das Anliegen eines unzulässigen oder noch nicht eingereichten Bürgerbegehrens auf.
- b) Der Gemeinderat stellt einen eigenen Beschluss zu einem Bürgerbegehren zugleich zur Abstimmung (so genannte „Konkurrenzvorlage“, bislang fast nur in Bayern zu beobachten).
- c) Der Gemeinderat will die Frage nicht selbst entscheiden und/oder erhofft sich gegenüber höheren Instanzen (Landkreis, Land) eine höhere Legitimation. Dies war vor allem bei Gemeindegebietsreformen der Fall.

Insgesamt waren 13,7 Prozent aller eingeleiteten Verfahren Ratsreferenden. Auffällig ist der überdurchschnittlich hohe Anteil von Ratsreferenden in den Bundesländern Brandenburg (44,1 Prozent), Sachsen-Anhalt (36,8 Prozent), Baden-Württemberg (25,5 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (23,7 Prozent) und Sachsen (18,8 Prozent). Allen diesen Bundesländern ist gemeinsam, dass die meisten der durchgeführten Ratsre-

renden zu Fragen der Gemeindegebietsreformen (zum Beispiel: Zusammenschluss mit Nachbargemeinde oder Bildung einer neuen Einheitsgemeinde) stattgefunden haben. In Baden-Württemberg fanden zahlreiche Ratsreferenden im Jahre 1971 statt. Und auch in den ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme Thüringens, wo es keine Ratsreferenden gibt, spielte das Thema Gemeindegebietsreform eine sehr große Rolle. Zahlreiche Ratsreferenden wurden dazu durchgeführt. In Mecklenburg-Vorpommern kann man dies genauer nachweisen, wenn man nur die Bürgerentscheide (also nicht alle Verfahren) betrachtet: Von den 42 Bürgerentscheiden wurden 26 vom Rat initiiert und 16 von den Bürgerinnen und Bürgern als Bürgerbegehren eingeleitet.

**Verteilung nach Gemeindegröße**

Bislang ist von Auswertungen einzelner Bundesländer bekannt, dass die Anwendungshäufigkeit mit zunehmender Gemeindegröße zunimmt: In größeren Städten finden also relativ gesehen häufiger Bürgerbegehren als in kleineren Gemeinden statt.

**Tabelle 5: Eingeleitete Verfahren nach Gemeindegrößenklasse<sup>5</sup>**

Gemeindegröße (Einw.)	Anzahl Verfahren	Anteil (%)	Anzahl Gemeinden/ Kreise	Anteil (%)
bis 5.000	1.941	35	9.762	74
bis 10.000	908	16	1.393	11
bis 20.000	886	16	1.041	8
bis 30.000	408	7	330	2
bis 50.000	368	7	209	2
bis 100.000	360	6	148	1
bis 200.000	255	5	156	1
bis 500.000	325	6	102	1
über 500.000	80	1	17	0
<b>Gesamt</b>	<b>5.531</b>	<b>100 %</b>	<b>13.158</b>	<b>100 %</b>

In größeren Städten fanden überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren statt: So haben in Deutschland 74,2 Prozent aller Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner, jedoch werden dort nur 35,1 Prozent aller direktdemokratischer Verfahren durchgeführt. Im Gegensatz dazu fanden in Städten und Landkreisen mit mehr als 50.000 Einwohnern, die 3,2 Prozent aller Gemeinden ausmachen, 18,4 Prozent aller Verfahren statt. Mögliche Erklärungen hierfür könnten sein, dass die Einflusskanäle auf die „etablierte“ Politik in kleineren Gemeinden besser ausgebaut sind als in größeren Städten, so dass sich dort Bürgerbegehren erübrigen. Zudem legen die Ergebnisse der politischen Kulturforschung nahe, dass in vielen kleineren Gemeinden Pflicht- und Akzeptanzwerte dominieren, was die Einleitung der noch eher unkonventionellen direktdemokratischen Verfahren unwahrscheinlicher macht. Hauptgründe dürften die mit der Einwohnerzahl wachsenden Aufgaben und Probleme sein. Die Abbildung 3 (Seite 23) veranschaulicht die direktdemokratische Aktivität, wobei hier die Anzahl der Verfahren zur Gemeindezahl und zur durchschnittlichen Gemeindegröße ins Verhältnis gesetzt werden. Es zeigt sich, dass in diesem Fall Bayern vor Hamburg und Nordrhein-Westfalen rangieren.

<sup>5</sup> Für Gemeinden, in denen vor 2003 eine Gebietsreform stattgefunden hat, liegen keine Daten vor.

**Anwendungshäufigkeit**

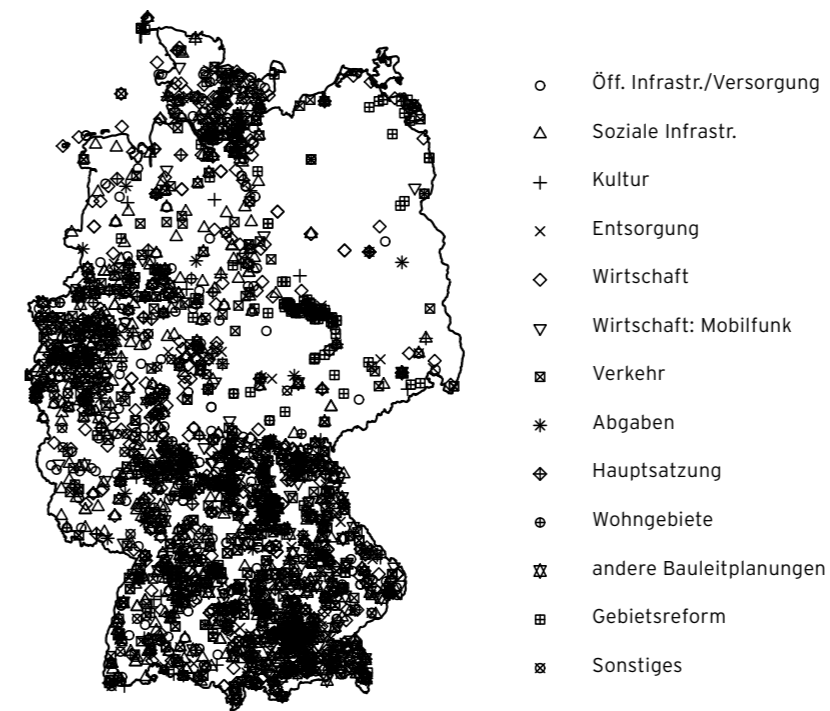
Um einen Vergleich der Anwendungshäufigkeit zu ermöglichen, muss die Anzahl der Gemeinden sowie der Untersuchungszeitraum je Bundesland berücksichtigt werden. Berücksichtigt man die Anzahl der Gemeinden und die Anzahl der Praxisjahre, ergibt sich ein anderes Bild der Anwendungshäufigkeit.

**Tabelle 6: Verfahrenszahl pro Jahr in den Bundesländern**

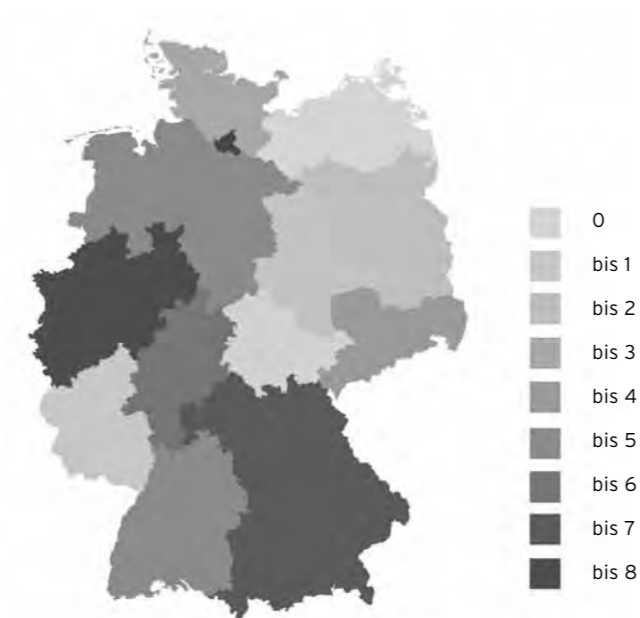
Bundesland	Verfahren	Jahre*	Verfahren pro Jahr	Gemeinden pro Jahr	mittlere Zeit in Jahren zwischen zwei BB
1 Baden-Württemberg	705	55	12,8	1.146	89,4
2 Bayern	2.260	16	141,2	2.057	14,6
3 Berlin	40	6	6,7	12	1,8
4 Brandenburg	229	18	12,7	450	35,4
5 Bremen	6	17	0,4	2	5,7
6 Hamburg	98	13	7,5	7	0,9
7 Hessen	358	18	19,9	426	21,4
8 Mecklenburg-Vorpommern	114	17	6,7	976	145,5
9 Niedersachsen	252	15	16,8	1.202	71,5
10 Nordrhein-Westfalen	628	17	36,9	426	11,5
11 Rheinland-Pfalz	160	18	8,8	2.493	280,5
12 Saarland	15	14	1,1	58	54,1
13 Sachsen	282	18	15,7	547	34,9
14 Sachsen-Anhalt	266	18	14,8	1.215	82,2
15 Schleswig-Holstein	387	21	18,4	1.135	61,6
16 Thüringen	129	18	7,2	1.006	140,4

\*Anzahl der Jahre seit Einführung der Bürgerbegehrensregelung  
Abkürzung: BB = Bürgerbegehren

**Abbildung 2: Direktdemokratische Verfahren nach Themenbereich**



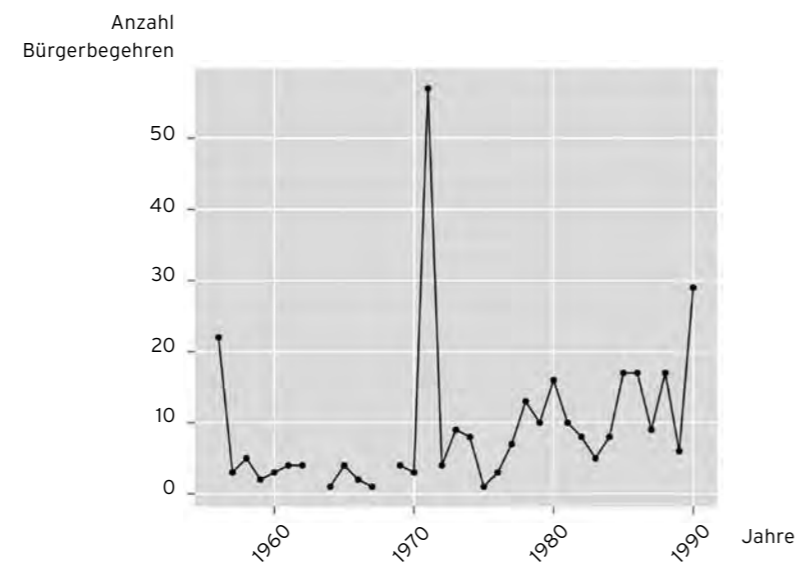
**Abbildung 3: Direktdemokratische Aktivität in den Ländern unter Berücksichtigung der Gemeindegröße**



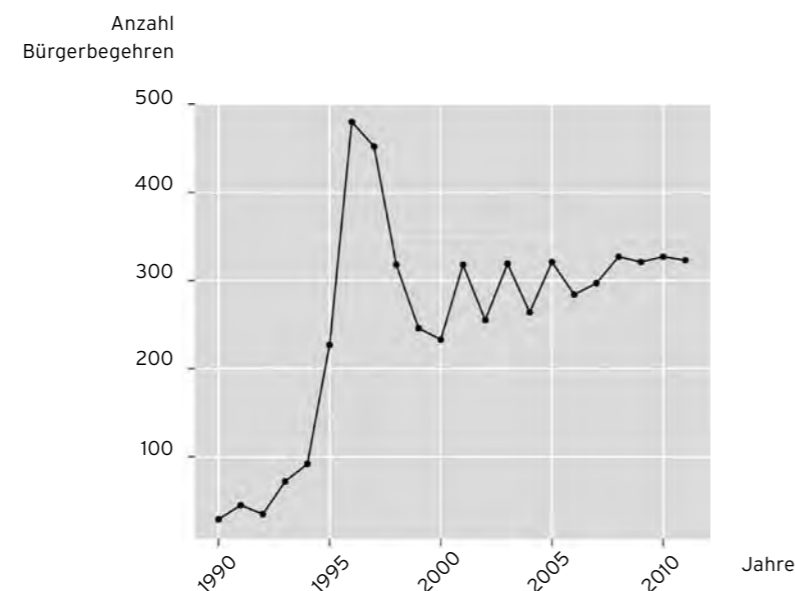
Jedoch kann man für alle Bundesländer, auch für die Stadtstaaten, auf keinen Fall von „Schweizer Verhältnissen“ reden, was die Häufigkeit direktdemokratischer Anwendungen betrifft: So finden etwa in der schweizerischen Stadt Winterthur, Kanton Zürich, in der rund 80.000 Menschen leben, pro Jahr bis zu zehn Bürgerentscheide statt. Rund 80 Prozent der Verfahren entfallen dabei auf obligatorische (verpflichtende) Abstimmungen über Themen, die von der Verfassung als besonders wichtig erachtet werden (vor allem Haushaltsfragen).

**Zeitlicher Verlauf**

**Abbildung 4: Bürgerbegehren nach Jahren bis 1990 (nur in Baden-Württemberg möglich)**



**Abbildung 5: Bürgerbegehren: Entwicklung seit 1990**



- Es zeigte sich, dass die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen die Spitzenreiter bilden: Durchschnittlich finden in jedem Jahr in jedem Bezirk Hamburgs etwas mehr als eines und in jedem Bezirk Berlins 0,6 direktdemokratische Verfahren statt. Zu Bremen muss einschränkend erwähnt werden, dass in der Stadt Bremen überwiegend Verfahren stattfanden, die nicht über die erste Verfahrensstufe, den Zulassungsantrag für ein Bürgerbegehren mit niedriger Unterschriftenanzahl, hinaus kamen. Insofern ist hier die Vergleichbarkeit eingeschränkt.
- Tabelle 6 macht deutlich, dass in Bayern in den Jahren 1995 bis 2011 durchschnittlich 141,2 Verfahren pro Jahr eingeleitet wurden. In keinem anderen Flächenland finden auch nur annähernd so viele Verfahren pro Jahr statt. Nordrhein-Westfalen und Hessen folgen mit beträchtlichem Abstand. Die bayerische Spitzenstellung lässt sich durch die anwendungsfreundlichen Regelungen (zum Beispiel geringer Themenauschluss, Zulässigkeit der Bauleitplanung sowie moderate Quoren) sowie die hohe Anzahl der Gemeinden erklären. Wenn man die Gemeindeanzahl berücksichtigt, zeigt sich, dass bislang in einer bayerischen Gemeinde alle 14 Jahre ein Bürgerbegehren oder ein Ratsreferendum stattfand.
- Diesbezüglich wird Bayern knapp von Nordrhein-Westfalen überholt. An Rhein und Ruhr kann man alle 12 Jahre in einer Gemeinde ein direktdemokratisches Verfahren pro Jahr beobachten. Dies lässt sich mit der hohen durchschnittlichen Gemeindegröße in Nordrhein-Westfalen erklären. Es gibt wenige Städte und viele Einwohnerinnen und Einwohner, so dass die durchschnittliche Gemeindegröße bei circa 40.000 Einwohnern pro Gemeinde liegt. Auch in anderen Bundesländern sowie in der Gesamtbetrachtung sieht man, dass die Einleitungshäufigkeit mit zunehmender Gemeindegröße steigt. Diese These wird auch durch eine genauere Betrachtung der Gemeindegrößenklassen gestützt: In den Gemeindegrößenklassen über 10.000 Einwohner erreicht Bayern deutlich überdurchschnittliche Werte. Zum Beispiel fand in bayerischen Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern alle vier Jahre ein Verfahren statt, was deutlich über dem bayerischen Durchschnitt von 14 Jahren und auch über dem nordrhein-westfälischen Wert in dieser Gemeindegrößenklasse, der 12 Jahre betrug, liegt.
- Gefolgt werden Nordrhein-Westfalen und Bayern von Hessen, einem Land, in dem ebenso wie in Bayern die Bauleitplanung als Thema erlaubt war (die Möglichkeit wurde im Jahr 2011 beschnitten). Anschließend folgen mit einigem Abstand Sachsen (ebenfalls Bauleitplanung als Thema erlaubt), das Saarland und Schleswig-Holstein.
- Schlusslichter der relativen Anwendungshäufigkeit sind Bundesländer, in denen lange sehr restriktive Verfahrensregelungen galten – etwa ein umfangreicher Themenauschluss und hohe Quoren: Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Rheinland-Pfalz. In Thüringen und Rheinland-Pfalz wurde in einer Gemeinde durchschnittlich alle 140 beziehungsweise 233 Jahre ein Verfahren eingeleitet. In diesen Ländern waren Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nur sehr vereinzelt beobachtbar. Da die Änderungen in der Gemeindeordnung jüngerer Datums sind, wird sich erst in den kommenden Jahren deutlich zeigen, wie dies die Anwendungshäufigkeit beeinflusst.

Betrachtet man den zeitlichen Verlauf von 1956 bis 2011, so macht es Sinn, diese Periode in zwei Zeitabschnitte aufzuteilen: Zum einen werden die Jahre von 1956 bis 1989 dargestellt, als Bürgerbegehren und Ratsreferenden nur in Baden-Württemberg möglich waren (Abbildung 4). Zum anderen sollen die Jahre seit 1990 für alle Bundesländer gezeigt werden (Abbildung 5). Die Zahl der Begehren gemäß der ursprünglich nur in Baden-Württemberg geltenden Regelung war zunächst gering. Die hohe Zahl im Jahr 1971 ist auf die Gemeindegebietsreform zurückzuführen, die seinerzeit in einer erhöhten Anzahl von Fällen durch Ratsreferenden legitimiert wurde.

Es zeigt sich, dass die Bedeutung von direkter Demokratie in den Gemeinden seit 1995/1996 in Deutschland zugenommen hat. Fanden von 1956 bis 1989 insgesamt 269 Verfahren statt, so wird dieser Wert in den letzten Jahren in einem Jahr erreicht. Zuletzt, im Jahr 2011, wurden beispielsweise 300 Verfahren neu eingereicht, davon 110 in Bayern.

Der Anstieg seit 1990 erklärt sich durch die wachsende Anzahl an Bundesländern, die direktdemokratische Verfahren eingeführt haben. Vor 1990 war dies nur Baden-Württemberg, im Jahr 2000 waren es 15 der 16 Bundesländer und seit 2005 sind in allen Ländern direktdemokratische Verfahren möglich.

Die Jahre mit den meisten Verfahren waren 1996 und 1997 mit fast 500 Verfahren, die zu großen Teilen in Bayern in den ersten beiden Jahren nach Einführung des Instruments im Oktober 1995 stattfanden. Es lässt sich vermuten, dass in Bayern ein bestehender Reformstau durch zahlreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide abgebaut werden konnte. Hinzu kam der hohe Bekanntheitsgrad des Instruments, da die Einführung durch einen landesweiten Volksentscheid erfolgte. In anderen Ländern ließ sich ein solcher Einführungseffekt nicht in gleichem Maße beobachten wie in Bayern zwischen 1995 und 1997.

Seit 1998 hat sich die Zahl der Verfahren auf rund 250 pro 320 pro Jahr verringert, wobei im gleitenden Durchschnitt eine leicht steigende Tendenz zu beobachten ist. Diese im Vergleich zum Zeitraum 1995 bis 1997 gesunkene Anwendungspraxis erklärt sich sicherlich auch zum Teil durch die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs im Jahre 1999, der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern einschränkte, indem er zum Beispiel die Einführung eines Abstimmungsquorums bewirkt hat.

#### Themen

Zu welchen Themen wurden Bürgerbegehren initiiert? Generell fanden zu sehr unterschiedlichen Themen der Kommunalpolitik Bürgerbegehren statt. Die thematischen Schwerpunkte bildeten hierbei die Wirtschaft (18 Prozent), Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (17 Prozent) sowie Verkehrsprojekte (16 Prozent). Mehr als zehn Prozent erreichen auch die Bereiche Öffentliche Infrastruktur und Versorgung sowie Gebietsreform.

Die thematische Struktur variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich und wird stark von der Themenzulässigkeit für Bürgerbegehren sowie von spezifischen Problemstrukturen beeinflusst. In den Bundesländern mit der höchsten Anzahl von Bürgerbegehren und Ratsreferenden – Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen – waren die Themenbereiche „Öffentliche Einrichtungen“ (Infrastruktur, Versorgung, Soziales und Bildung), „Planungsentscheidungen“ und „Verkehrsprojekte“ mit zusammengerechnet 60 bis 70 Prozent dominierend.

Die Tabelle gibt einen Überblick über die Themenverteilung:

**Tabelle 7: Themenverteilung eingeleiteter Verfahren bis Ende 2011**

Thema	Anzahl Verfahren	Anteil in %
Entsorgungsprojekte	247	4,2
Gebietsreform	723	12,2
Gebühren und Abgaben	76	1,3
Hauptsatzung oder andere Satzung	92	1,6
Kulturprojekte	261	4,4
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	861	14,5
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	1.006	17,0
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	271	4,6
Sonstiges	254	4,3
Verkehrsprojekte	960	16,2
Wirtschaftsprojekte	1.071	18,1
Wohngebietsprojekte	107	1,8
<b>Summe</b>	<b>5.929</b>	<b>100,2</b>

Insgesamt betrug der Anteil an Themenbereichen, die durch Bauleitplanung beeinflusst werden, 44,9 Prozent. Länder mit Bauleitplanung als zulässigem Themenbereich (etwa Bayern, Sachsen und bis zur letzten Reform auch Hessen) wiesen eine andere Verteilung der Themen auf als Länder ohne Bauleitplanung (etwa Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen).

#### b) Bürgerbegehren ohne Entscheid

##### Unzulässige Bürgerbegehren

Bürgerbegehren sind Anträge auf einen Bürgerentscheid, dessen Durchführung so aufwendig wie eine Wahl und der im Idealfall eine verbindliche Sachentscheidung mit sich bringt. Deswegen müssen Bürgerbegehren bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllen, um zugelassen zu werden. Insbesondere muss die Gemeinde für die Angelegenheit zuständig sein. Außerdem bedarf es einer entscheidbaren Fragestellung, muss das Geforderte rechtlich und tatsächlich umsetzbar sein und braucht der Antrag genügend breite Unterstützung.

Obwohl diese Zulässigkeit des Bürgerbegehrens im Unterschied zum jeweiligen Anliegen eine reine Rechtsfrage ohne Ermessensspielraum ist, entscheidet darüber, vorbereitet durch die Verwaltung, in der Regel das gewählte Hauptorgan, also der Gemeinderat beziehungsweise bei Kreisangelegenheiten der Kreistag. Zuvor wird häufig, in Mecklenburg-Vorpommern zwingend, die Kommunalaufsicht eingeschaltet. In Hamburg und Berlin entscheidet das Bezirksamt, in Schleswig-Holstein die Rechtsaufsichtsbehörde. Bei Zurückweisung besteht verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz, der schon allzu häufig wahrgenommen werden musste.

Wären die Zulässigkeitsvoraussetzungen ohne unnötige Erschwernisse gesetzlich klar geregelt und bekämen die Initiatoren darüber verlässliche Informationen oder Beratung durch die Verwaltung, bräuhete es in der Praxis eigentlich keine unzulässigen Bürgerbegehren zu geben. Die Realität ist leider eine andere. Die Gründe für den beträchtlichen Anteil unzulässiger Bürgerbegehren können in Mängeln und unfairen Kautelen des Gesetzes und verschärfender Rechtsprechung liegen, aber auch in mangelhafter Information und Beratung durch Kommunalverwaltung und Aufsichtsbehörden oder in fehlender Erfahrung und Sorgfalt der Initiatoren. Alle Beteiligten stecken bei diesem Instrument noch in den Kinderschuhen.

Ausnahmsweise mag ein Bürgerbegehren trotz erkannter Unzulässigkeit (zum Beispiel mangels ausreichender Unterschriften) doch noch eingereicht werden, um es im Sinne eines Einwohnerantrags als Druckmittel in der Sache zu verwenden. In allen anderen Fällen ist die Zurückweisung als „unzulässig“ eine schwere Enttäuschung sowohl für die Initiatoren als auch für alle Unterzeichnerinnen und Unterzeichner. Solche trotz hohen Einsatzes gescheiterten demokratischen Anläufe mit entsprechenden Frustrationsfolgen sind deshalb ein Indikator für Mängel sowohl der Verfahrensregeln als auch ihrer Handhabung.

Die tatsächliche Verhinderungswirkung gesetzlicher Voraussetzungen geht indes über die Zahlen unzulässiger Bürgerbegehren noch weit hinaus. Denn je besser die Menschen über diese Anforderungen informiert oder beraten wurden, desto eher werden sie ggf. die Zwecklosigkeit eines Bürgerbegehrens erkennen und davon Abstand nehmen. Solche Fälle des bereits im Keim erstickten Wunsches nach einem Bürgerentscheid sind naturgemäß nicht erfassbar und finden deshalb in den Zahlen keinen Niederschlag.

Die folgenden rechtlichen, praktischen und rechtspolitischen Anmerkungen zu den einzelnen Unzulässigkeitsgründen basieren auf langjähriger (vorwiegend juristischer) Praxisberatung und mögen dazu beitragen, das Instrument Bürgerbegehren in seiner die Demokratie belebenden Ergänzungsfunktion zu stärken.

**Tabelle 8: Anteil der unzulässigen Bürgerbegehren an der Gesamtzahl der Anträge**

Bundesland	Anzahl der unzulässigen BB	Anteil in %
Baden-Württemberg	205	39,3
Bayern	299	15,5
Berlin	8	20,5
Brandenburg	43	38,4
Bremen	2	33,3
Hamburg	28	28,9
Hessen	95	26,5
Mecklenburg-Vorpommern	39	44,8
Niedersachsen	108	43,4
Nordrhein-Westfalen	231	37,6
Rheinland-Pfalz	50	31,8
Saarland	8	53,3
Sachsen	64	28,3
Sachsen-Anhalt	24	17,6
Schleswig-Holstein	92	26,6
Thüringen	44	32,8

**Tabelle 9: Unzulässigkeitsgründe**

Grund	Bundesländer														Ges.	
	B-W	BY	B	BB	HH	HS	M-V	NI	N-W	R-P	SL	SN	S-A	S-H		TH
Keine (wichtige) Gemeindeangelegenheit	83	1	0	1	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	<b>88</b>
Themenabschluss durch Positivkatalog	5	1	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	0	1	0	<b>13</b>
Themenabschluss durch Negativkatalog	23	27	0	5	1	7	9	23	35	10	2	1	4	9	13	<b>170</b>
Rechtliche Bindungen	6	5	2	0	0	2	1	8	31	0	0	0	0	3	1	<b>59</b>
Fehlender Antrag oder nicht als BB erkennbar	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	<b>2</b>
Mängel der Fragestellung	6	10	1	2	0	6	0	16	19	1	0	1	0	0	0	<b>62</b>
Begründung	0	0	0	1	0	0	0	4	26	0	0	0	0	0	0	<b>31</b>
Fehlender oder unzureichender Kostendekungsvorschlag	24	2	0	8	0	16	4	46	77	3	2	3	2	3	2	<b>192</b>
Vertrauensleute nicht korrekt benannt	0	1	0	2	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	<b>9</b>
Zu wenig Unterzeichner/innen	28	9	7	6	18	18	0	16	37	8	0	5	1	8	12	<b>175</b>
Frist nicht eingehalten	43	1	0	1	0	4	0	6	21	4	1	0	0	2	2	<b>85</b>
Sonstige Formfehler	11	57	0	10	3	14	9	24	38	4	1	4	5	8	7	<b>198</b>

Abkürzungen: B-W Baden-Württemberg, BY Bayern, B Berlin, BB Brandenburg, HB Bremen, HH Hamburg, HS Hessen, M-V Mecklenburg-Vorpommern, NI Niedersachsen, N-W Nordrhein-Westfalen, R-P Rheinland-Pfalz, SL Saarland, SN Sachsen, S-A Sachsen-Anhalt, S-H Schleswig-Holstein, TH Thüringen

Zu insgesamt 940 Fällen konnten die Gründe der Unzulässigkeit (entsprechend Rechtsgutachten sowie aus den Angaben der Gemeinderverwaltungen) ermittelt werden. Dabei sind in vielen Fällen mehrere Gründe (bis zu sechs) genannt worden.

**Unzulässigkeitsgründe**

**Keine (wichtige) Gemeindeangelegenheit**

Es leuchtet ein, dass auf kommunaler Ebene nur über örtliche Angelegenheiten entschieden werden kann. Das schließt jedoch Stellungnahmen zu örtlich relevanten Vorhaben anderer Träger (zum Beispiel zu einem Trassenverlauf für Bahn und Bundesstraßen) nicht aus; auch sie sind bürgerentscheidsfähig, wenngleich letztendlich unverbindlich. Erst recht kann auf diesem Wege eingewirkt werden auf Entscheidungen kommunaler Zweckverbände, nämlich durch Weisung an die örtlichen Vertreterinnen und Vertreter in der Verbandsversammlung oder in Aufsichtsräten kommunaler Eigengesellschaften.

Die grundgesetzliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung gewährt den Gemeinden für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine Allzuständigkeit, also ein Aufgabenfindungsrecht, soweit Gesetze nicht für einzelne Bereiche etwas anderes bestimmen. Diese Offenheit erklärt, dass an diesem Kriterium Bürgerbegehren selten scheitern.

Verständlicherweise beschränken die Kommunalgesetze Bürgerbegehren und -entscheide auf Kompetenzen des Hauptorgans, also des Gemeinderats (auf Kreisebene des Kreistags) und schon dadurch auf wichtige Angelegenheiten, für die sich dieses aufwendige Verfahren lohnt. Eine zusätzliche Einschränkung durch das Wort „wichtig“ (wie jetzt nur noch in Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) ist überflüssig.

#### Themenausschluss durch Positivkatalog

Nach Baden-Württemberg (2005) strich im Jahr 2010 auch Rheinland-Pfalz den bis dahin geltenden sogenannten Positivkatalog, der im Gesetz äußerst einengend aufzählte, welche Fragen bürgerentscheidsfähig sind. Bloße Beispiel-Aufzählungen mit dem Zusatz „insbesondere“ wie in Schleswig-Holstein, Bremerhaven und Sachsen-Anhalt dürften bei richtiger Handhabung nicht zur Abweisung führen. Denn die Unterschriften belegen die Wichtigkeit und gebotene Gleichstellung mit den gesetzlichen Beispielen zur Genüge. Dieser Unzulässigkeitsgrund wird hoffentlich in absehbarer Zeit aus der Statistik verschwinden.

#### Themenausschluss durch Negativkatalog

Eine große Rolle spielen hingegen gesetzliche Negativkataloge und hierbei besonders der Ausschluss der Bauleitplanung, wie es in der Mehrzahl der Flächenländer der Fall ist. Flächennutzungspläne und Bebauungspläne sind neben den Finanzen das wichtigste kommunalpolitische Steuerungsinstrument, aber auch wirtschaftlichen Interessen besonders ausgesetzt. Begründet wird dieser Ausschluss mit der Komplexität notwendiger Abwägungen vielfältiger Belange, für die unverbindliche und dadurch flexible Beteiligungsformen geeigneter seien.

Für die abschließende Entscheidung über die Gestaltung und damit über alle im Verfahren erhobenen Bedenken und Anregungen ergibt sich diese Beschränkung schon aus dem Baugesetzbuch und damit auch für die Bundesländer ohne ausdrücklichen Ausschlussbestand (Hamburg, Berlin, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und seit 2009 auch Thüringen). Doch punktuelle inhaltliche Vorgaben für die Bauleitplanung sollten Bürgerinnen und Bürger ebenso wie der Gemeinderat beschließen können – insbesondere über die Frage des „Ob überhaupt“, etwa ob auch diese Streuobstwiese noch bebaut werden soll oder nicht. Um den fortschreitenden Flächenfraß aufzuhalten, bedarf es der bürgerschaftlichen Unterstützung. Die Zulassung von (fristgerechten) Bürgerbegehren gegen Aufstellungsbeschlüsse (wie in Nordrhein-Westfalen und Hessen seit Ende 2011) gewährt dafür nur wenig Spielraum, weil zu diesem Zeitpunkt Nutzungsart und Auswirkungen oft noch nicht bekannt sind.

#### Rechtliche Bindungen

Sehr unterschiedlich gelagert sind die Bürgerbegehren, die wegen rechtswidriger Zielsetzung für unzulässig erklärt wurden. Darunter fallen sowohl Verstöße gegen Gesetze, Verordnungen und Satzungen als auch gegen unauflösbare Vertragspflichten, was die Mehrzahl dieser Fälle ausmachen dürfte. Leider besteht die Gefahr, dass die Verwaltung solche Vertragspflichten noch während der Unterschriftensammlung eingeht. Denn bevor ein Bürgerbegehren für zulässig erklärt wurde, entfaltet es

rechtlich keine aufschiebende Wirkung. Politisch ist bewusstes Unterlaufen von Bürgerbegehren durch Schaffung vollendeter Tatsachen freilich höchst anfechtbar.

#### Fehlender Antrag oder nicht als Bürgerbegehren erkennbar

Noch wichtiger als die Überschrift „Bürgerbegehren“ ist der Satz, dass ein Bürgerentscheid beantragt wird. Dies wird gelegentlich vergessen, was aber dank Beratung (unter anderem durch Mehr Demokratie e. V.) selten vorkommt.

#### Mängel der Fragestellung

Nach den gesetzlichen Regelungen muss das Bürgerbegehren die zu entscheidende Frage angeben. An deren Abfassung werden in den Bundesländern sehr unterschiedliche und oft zu hohe Anforderungen gestellt. Entsprechende Beratung durch die Kommunalverwaltung wird von Initiatoren in allzu vielen Fällen nicht wahrgenommen oder, falls erbeten, verweigert. Schwer tun sich insbesondere Initiativen, die sich aus einer Gegenposition in einen laufenden Entscheidungsprozess einklinken und in der Fragestellung deshalb nicht nur die Sach- und Rechtslage präzise berücksichtigen müssen, sondern auch die Beschlusslage des Rates.

Die ausdrückliche Nennung des angegriffenen Beschlusses dürfte nur dann erforderlich sein, wenn andernfalls unklar bliebe, ob sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss richtet oder welcher Beschluss von mehreren mit dem Bürgerentscheid aufgehoben werden soll. Komplizierend für alle Beteiligten wirkt es, dass (mit Rücksicht auf Zustimmungsquoren und Regeln für den Fall der Stimmgleichheit) solche „kassierenden“ Bürgerbegehren die Korrektur und nicht die Bestätigung erfragen müssen, so dass die Gegner eines Projekts beim Entscheid mit „Ja“ stimmen müssen. Erst recht kann verwirren, wenn sich die Beschlusslage nach Beginn der Unterschriftensammlung verändert.

Um die Initiatoren nicht zu überfordern, sollte es genügen, dass Bürgerbegehren den Gegenstand benennen und sich daraus die Fragestellung ableiten lässt, worüber sich Gemeinderat und Vertrauensleute tunlichst verständigen. Dem entsprachen jahrzehntelang die in diesem Punkt vergleichsweise bürgerfreundliche Rechtsprechung und Handhabung im Vorreiterland Baden-Württemberg. Die ab 1990 folgenden Bundesländer haben indes sowohl durch Gesetz („eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Frage“) als auch durch Handhabung und Rechtsprechung Verschärfungen hineingebracht und fordern zum Teil präzise vorformulierte und stimmzettelgeeignete Fragen, so dass schon indirekte Fragen („ob“ oder „über“) eventuell nicht mehr ausreichen. In sich widersprüchlich werden die Anforderungen dann, wenn wie in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gleichzeitig eine (offene) Frage und die (eigene) Zielsetzung verlangt werden und das, ohne suggestiv zu wirken.

Während die Verkoppelung nicht zusammengehöriger Dinge in einer einzigen Fragestellung aus Sach- und Fairnessgründen vermieden werden muss, wären Differenzierungen zu fördern, indem man Bürgerbegehren mit mehreren Fragen zulässt und entsprechend mehrere Ja-/Nein-Stimmen gewährt. Bei sich wechselseitig ausschließenden Alternativen hilft eine zusätzliche Stichfrage, wie sie für den Fall mehrerer Bürgerbegehren zu einem Thema mittlerweile fünf Bundesländer ausdrücklich vorsehen und wie sie auch ohne solche Regelung angewendet werden könnte. Praxis und kommentierende Literatur lassen solche Beweglichkeit leider vermissen. Das gesetzliche Wort „eine“ im Zusammenhang mit „Frage“ wird unnötig als Zahlwort verstanden. Ähnlich unglücklich ist es, wenn aus dem Wort „end-



gültig“ im Zusammenhang mit der Wirkung des Bürgerentscheids gefolgt wird, dass Bürgerbegehren keine Zwischen- und Verfahrensschritte, sondern nur abschließende Regelungen beinhalten dürften.

Die relativ hohe Zahl der an der Frageformulierung gescheiterten Bürgerbegehren mahnt sowohl die Landesgesetzgeber zu Reformen als auch Kommunalverwaltungen und Initiatoren, durch kooperative Festlegung der endgültigen Fragestellung sachangemessene und differenzierte Abstimmungen zu ermöglichen.

#### Begründung

Im Anschluss an Baden-Württemberg verlangen bis auf Berlin und Hamburg alle Bundesländer eine schriftliche Begründung des Bürgerbegehrens – als Zulässigkeitsvoraussetzung eine regelrechte Fallgrube, da überflüssig und gefährlich. Denn mit dem Bürgerbegehren legt sich noch kein Unterstützer in der Sachfrage fest, sondern beantragt lediglich einen Bürgerentscheid, weil er die Angelegenheit für wichtig hält. Für diese Einschätzung sollte sich niemand rechtfertigen müssen. Die Informationen und Argumente zur Sachfrage passen ohnehin nicht auf ein Unterschriftenblatt, sondern sind Gegenstand von Gesprächen, Veranstaltungen, Flugblättern und Internetangeboten. Begründungen werden von Unterzeichnern in der Regel sehr differenziert gesehen und sollten sich bis zum Bürgerentscheid fortentwickeln können. Ihre vorzeitige Zementierung macht das Verfahren unflexibel und ist sowohl für Initiatoren als auch Unterzeichnende eine Zumutung.

Stattdessen verlangen Gemeinden, bestärkt durch sich verschärfende Rechtsprechung, als Begründung Argumente zur Sachfrage und überprüfen diese auf inhaltliche Richtigkeit. Auf diese Weise werden Fragen der Stichhaltigkeit und Qualität, über welche beim Entscheid allein die Bürgerinnen und Bürger befinden sollten, in bevormundender Weise zu Rechtsfragen umgewandelt und auf Gemeindeorgane, Aufsichtsbehörden und Gerichte übertragen. Die an diesem Erfordernis gescheiterten Bürgerbegehren sollten die Landesgesetzgeber zur Streichung desselben veranlassen. Bis dahin ist Initiativen anzuraten, sich durch Kürze und allgemeine Wendungen unangreifbar zu machen.

#### Fehlender oder unzureichender Kostendeckungsvorschlag

Das häufige Scheitern an dieser Hürde ist besonders ärgerlich, weil sie unfair und überflüssig ist. Selbstverständlich sollten beim Bürgerentscheid auch die finanziellen Folgen klar sein. Dies aber zur rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzung schon des Bürgerbegehrens zu machen, beruht auf dem schon zuvor bedauerten Missverständnis, diese Relevanzprüfung sei bereits eine Vorentscheidung in der Sache. Dass es auch ohne Kostendeckungsvorschlag geht, zeigen Bayern und Hamburg.

Unfair ist diese Voraussetzung auch deshalb, weil sie die Bürgerinnen und Bürger in diesem frühen Stadium und möglicherweise unter Fristendruck überfordert und von ihnen mehr verlangt als von Gemeinderäten. Deshalb verpflichtet die Berliner Regelung die Verwaltung, bei Bürgerbegehren die Kostenseite zu prüfen und einen Deckungsvorschlag zu liefern (wie seit Dezember 2011 auch Nordrhein-Westfalen).

Die befremdlich hohe Zahl fehlender Kostendeckungsvorschläge erklärt sich nicht nur aus mangelnder Information und Beratung, sondern vor allem dadurch, dass oft unklar ist, ob ein Kostendeckungsvorschlag im konkreten Fall erforderlich ist oder nicht. Sind Einnahmeausfälle in diesem Sinne „Kosten“, was nur die niedersächsische Regelung ausdrücklich bejaht? Gilt dies auch dann, wenn die Gemeinde lediglich Sachvermögen zu Geld machen will? Wie ist es bei langfristig erhofften Einspa-

rungen durch Privatisierung? Die Handhabung differiert nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb einzelner Bundesländer. Diese Unklarheiten machen aus dem demokratischen Instrument Bürgerbegehren ein Minenfeld.

Die Anforderungen sind zudem hoch. Denn eine Initiative, die entgegen der Neigung des Gemeinderats zum Beispiel ein Freibad erhalten möchte, muss nicht nur die fälligen Sanierungskosten beziffern, sondern auch die laufenden Kosten und für beides einen Deckungsvorschlag machen. Das erfordert tiefen Einblick in die gemeindliche Haushaltslage und kommunalhaushaltsrechtliche Kenntnisse. Ohne Beratung durch die Verwaltung, die bisher nur wenige Bundesländer wenigstens ansatzweise zur Pflicht machen, ist dies für Bürgerinnen und Bürger kaum leistbar.

Aus all diesen Gründen fordert Mehr Demokratie die Streichung dieser Zulässigkeitsvoraussetzung.

#### Vertrauensleute nicht korrekt benannt

Das Vorreiterland Baden-Württemberg hat hierzu bislang keine verbindliche gesetzliche Regelung, sondern lediglich eine Sollvorschrift in der Kommunalwahlordnung, die bei fehlender Angabe die beiden ersten Unterzeichnenden zu Vertrauensleuten erklärt. Das hat zwar den Vorteil, dass Lücken an dieser Stelle nicht zur Unzulässigkeit führen. Doch gewinnen die Vertretungspersonen dadurch, dass ihnen besondere Verfahrensrechte zustehen oder zustehen sollten, ein bestimmtes Gewicht. Dazu zählen das Recht auf Beratung und Anhörung bei der Kompromissuche und für eine mögliche Rücknahme des Begehrens, bei der Festlegung der endgültigen Fragestellung und des Bürgerentscheidstermins. Deshalb sollten sie durch die Unterschriften für diese Rolle legitimiert werden.

Deswegen fordern die meisten Bundesländer zu Recht die Benennung solcher Ansprechpartnerinnen oder Ansprechpartner für Verwaltung und Gemeinderat. Allerdings scheint diese Forderung oft zu eng gefasst, statt es den Initiativen freizustellen „zwei oder drei Vertreter“ vorzusehen. Nicht immer prüfen Verwaltungen, ob sich diesbezügliche Mängel etwa bei der Anschrift oder bei zu vielen Namen nachträglich noch heilen lassen. Das seltene, aber besonders ärgerliche Scheitern an diesem Erfordernis wäre durch Beratung zu vermeiden.

#### Zu wenige Unterzeichnerinnen und Unterzeichner

Das Unterschriftenquorum stellt sicher, dass das Interesse an der Abstimmungsfrage genügend breit ist und der Aufwand eines Bürgerentscheids sich lohnt, und dient gleichzeitig notwendiger Öffentlichkeitsarbeit. Mit zunehmender Gemeindegröße verringert sich der Anteil der Betroffenen und Interessierten in der Regel erheblich, so dass sinkende Prozentzahlen oder Obergrenzen nahe liegen. Letztere sind in den Bundesländern auffallend unterschiedlich und liegen zwischen 4.000 in Mecklenburg-Vorpommern und 24.000 in Rheinland-Pfalz.

Die geltenden Quoren mit zumeist zehn Prozent und im Saarland, in Sachsen und Sachsen-Anhalt sogar 15 Prozent fordern tendenziell zu viel. Auch in Bayern und Nordrhein-Westfalen mit nach Einwohnerzahlen abgestuften Quoren zwischen zehn und drei Prozent wünscht man sich für Großstädte eine kappende Obergrenze, zumal die Unterschriften-Überprüfung der Verwaltung unnötig viel Arbeit bereitet.

Soweit eingereichte Bürgerbegehren an dieser Hürde scheitern, haben die Betreibenden zumeist den Anteil der ungültigen Unterschriften (durch Doppeleintragung, mangelnde örtliche Wahlberechtigung oder Nichtidentifizierbarkeit) unterschätzt.

Verwaltungen können dabei überraschend kleinlich sein. Deswegen empfiehlt sich ein Unterschriftenpuffer von etwa einem Fünftel der erforderlichen Zahl.

Da Bürgerbegehren nur die Wichtigkeit einer Angelegenheit signalisieren und noch nichts entscheiden, wäre zu wünschen, dass in dieser Verfahrensstufe nicht nur wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger, sondern alle Einwohnerinnen und Einwohner ab 14 Jahren unterschreiben dürfen, so dass man das Instrument „Einwohnerbegehren“ nennen würde.

#### Frist nicht eingehalten

Für Bürgerbegehren, die sich nicht gegen Ratsbeschlüsse richten, gilt nur in denjenigen Bundesländern eine sechsmonatige Sammelfrist, die entweder eine Anzeigepflicht kennen (so Niedersachsen und Hamburg) oder wo das Zulassungsverfahren vorweg läuft (so in Thüringen und Berlin). Diese Zeitbegrenzung macht in der Praxis keine Probleme – im Unterschied zur wesentlich kürzeren Frist bei Bürgerbegehren, die sich gegen Ratsbeschlüsse richten.

Für solche „kassierenden“ Bürgerbegehren gilt – außer in Bayern, Berlin und Hamburg – eine Frist zwischen vier Wochen und drei Monaten ab Bekanntgabe des angegriffenen Beschlusses. Dies wirkt viel einschränkender, als es die Zahl der hieran gescheiterten Bürgerbegehren erkennen lässt; denn eine statistisch unerfasste Menge erwogener Bürgerbegehren wird angesichts dieser Frist von vornherein im Keim erstickt. Dies ist deshalb besonders ärgerlich, weil diese Einschränkung, wie die genannten drei Bundesländer belegen, überflüssig ist und zudem groteske Rechtsstreitigkeiten verursacht. Denn Gegnerinnen und Gegner eines Vorhabens beeilen sich auch ohne Frist, um nicht vor vollendeten Tatsachen zu stehen. Und anders, als manche Initiatoren meinen, ist die Frist kein Vollzugshemmnis für die Verwaltung, die oft am Tag nach der Beschlussfassung zur Tat schreitet.

Da kommunale Projekte in der Regel in vielen Teilschritten beschlossen werden (etwa Bedarf, Lösungsalternativen, Standort, Machbarkeitsstudie, Vorplanung, Architektenwettbewerb, Bau), entstehen Demokratieblockaden zwischen Fristablauf und erneutem Fristbeginn, wobei oft unsicher ist, welche Beschlüsse ein neues Zeitfenster für ein Bürgerbegehren öffnen und welche nicht, da nur ausführend und nicht Weichen stellend. Solange die Organe in der Lage sind, ein Projekt abzubrechen, sollte es auch die Bürgerschaft können.

Zu undemokratischen Sperren führt diese Frist dann, wenn sie auf Dauerregelungen (wie Satzungen und Benutzungsordnungen), die jederzeit geändert werden könnten, und auf vor längerer Zeit gefasste ablehnende Beschlüsse angewendet wird. Auf diese Weise werden ganze Bereiche der Kommunalpolitik der Bürgermitbestimmung entzogen und das völlig grundlos.

Die an der Fristenregelung anknüpfende Einteilung in initiiierende und kassierende Bürgerbegehren erfasst nicht alle Vorgänge. Daneben gibt es vorbeugende, weitere Schritte verhindernde, Beschlüsse lediglich abwandelnde Bürgerbegehren und auch solche, die ergebnisoffen eine Diskussion aufgreifen und ohne Vorfestlegung auf ein bestimmtes Ziel die Bürgerschaft entscheiden lassen wollen.

#### „Formfehler“

Ein solcher Fehler liegt zum Beispiel vor, wenn der Unterschriftensammlung inhaltlich verschiedene Texte zugrunde lagen oder die Begründung auf gesondertem Blatt steht, was nur Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern erlauben. Beratung und Umsicht hätten solche Fehler vermeiden können. Die hohe Zahl lässt allerdings vermuten, dass diese Kategorie bei der Datenerfassung auch als Auffangbecken für unklare

Fälle fungiert. Denn die Presse informiert oft verkürzend über die Zurückweisung von Bürgerbegehren mit Wendungen wie „aus formalen Gründen“.

#### Mehrere Gründe

Dass mehrere Unzulässigkeitsgründe gleichzeitig vorliegen, kommt vermutlich noch häufiger vor, als es die Zahlen belegen. Denn ein Grund reicht aus für die Zurückweisung, so dass Verwaltung und Gemeinderat sich auf diesen konzentrieren und andere mögliche Beanstandungen offen lassen können.

#### Gemeinderat übernimmt das Anliegen der Initiatoren

Interessant sind ferner solche Fälle, in denen das Anliegen eines Begehrens durch einen Beschluss des Gemeinderats (bei Korrekturbegehren gegebenenfalls in Revision zuvor getroffener Entscheidungen) übernommen wird. Somit entfällt ein Bürgerentscheid.

**Tabelle 10: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen von Bürgerbegehren**

Bundesland	Anzahl	Anteil in %
Baden-Württemberg	31	4,4
Bayern	267	11,8
Berlin	3	7,5
Brandenburg	14	6,1
Bremen	0	0,0
Hamburg	27	27,6
Hessen	44	12,3
Mecklenburg-Vorpommern	7	6,1
Niedersachsen	28	11,1
Nordrhein-Westfalen	100	15,9
Rheinland-Pfalz	16	10,0
Saarland	2	13,3
Sachsen	26	9,2
Sachsen-Anhalt	3	1,1
Schleswig-Holstein	34	8,8
Thüringen	11	8,5

Die Auswertung ergab, dass in 21,5 Prozent aller Bürgerbegehren die Initiatoren zumindest einen Teilerfolg<sup>6</sup> erzielten, ohne dass es zu einem Bürgerentscheid kam. Überdurchschnittlich oft kam dies in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Bayern und Hessen vor, sehr selten hingegen in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Bremen (was aufgrund der geringen Fallzahl nicht aussagekräftig ist).

Für den hohen Wert Hamburgs gilt einschränkend, dass dort in mehreren Fällen eine „Scheinübernahme“ (auch „unechte Übernahme“ genannt) des Bürgerbegehrens dokumentiert ist, um einen Bürgerentscheid zu verhindern. Dabei übernimmt die Bezirksversammlung zum Schein ein erfolgreiches Bürgerbegehren, damit die nächste Stufe, der Bürgerentscheid, nicht mehr stattfinden kann (Kostensparnis!). Dann kassiert der Senat diesen Beschluss, was er rein rechtlich darf, denn in Hamburg gilt ein Evokationsrecht. Soll heißen: Der Senat kann jeden Beschluss einer Bezirksversammlung ohne Begründung aufheben.

<sup>6</sup> Hierzu werden auch Ergebnisse im Sinne der Initiatoren gezählt, die trotz unzulässiger Bürgerbegehren zustande kamen.

**d) Bürgerentscheide**

**Ergebnisse und Erfolgsquoten von Bürgerentscheiden**

**Tabelle 11: Erfolge von Bürgerentscheiden bis Ende 2011**

	BB	unbekannt	RR	Ges.
BE im Sinne des Begehrens	928	36	332	1.296
BE in Stichentscheid angenommen	81	0	86	167
BE nicht im Sinne des Begehrens	591	9	140	740
BE in Stichentscheid gescheitert	102	0	77	179
BE unecht gescheitert	333	1	39	373
BE unklar gescheitert	31	2	18	51
<b>Gesamt<sup>7</sup></b>	<b>2.066</b>	<b>48</b>	<b>692</b>	<b>2.806</b>

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

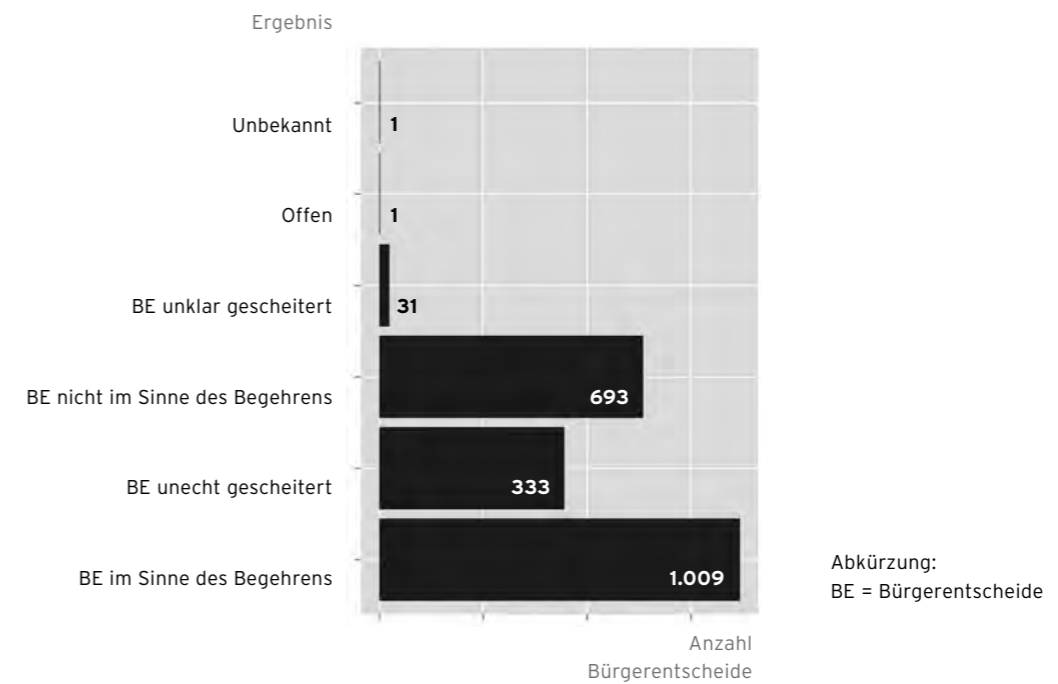
Betrachtet man die Bürgerentscheide genauer, so interessiert zunächst, zu welchen Ergebnissen sie gelangten. Wie viele waren erfolgreich im Sinne der Initiatoren? Gibt es Unterschiede zwischen bürgerinitiierten Bürgerentscheiden und Ratsreferenden? Die Zahlen illustrieren, dass insgesamt mehr als die Hälfte (52,1 Prozent) aller kommunalen Abstimmungen erfolgreich im Sinne der Initiatoren waren (1.463 von 2.806). Ratsreferenden hatten mit 60,4 Prozent (418 von 692 Fällen) eine deutlich höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 48,8 Prozent.

Als echt gescheiterte Bürgerentscheide werden hier diejenigen Verfahren betrachtet, die keine Mehrheit in der Abstimmung erreichten. Als unecht gescheitert werden hier diejenigen Bürgerentscheide bezeichnet, die eine Mehrheit erreichten, die jedoch aufgrund des geltenden Quorums (Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum) nicht erfolgreich waren. Von allen bekannten 2.806 Entscheiden scheiterten 373 (13,3 Prozent) am Abstimmungsquorum.

Auch hier lohnt eine differenzierte Betrachtungsweise: Die Untersuchung ergab, dass Ratsreferenden weitaus seltener am Zustimmungsquorum scheiterten: Lediglich 5,6 Prozent aller Ratsreferenden, jedoch 16,1 Prozent aller Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren scheiterten am Abstimmungsquorum. Die folgenden beiden Abbildungen illustrieren dies:

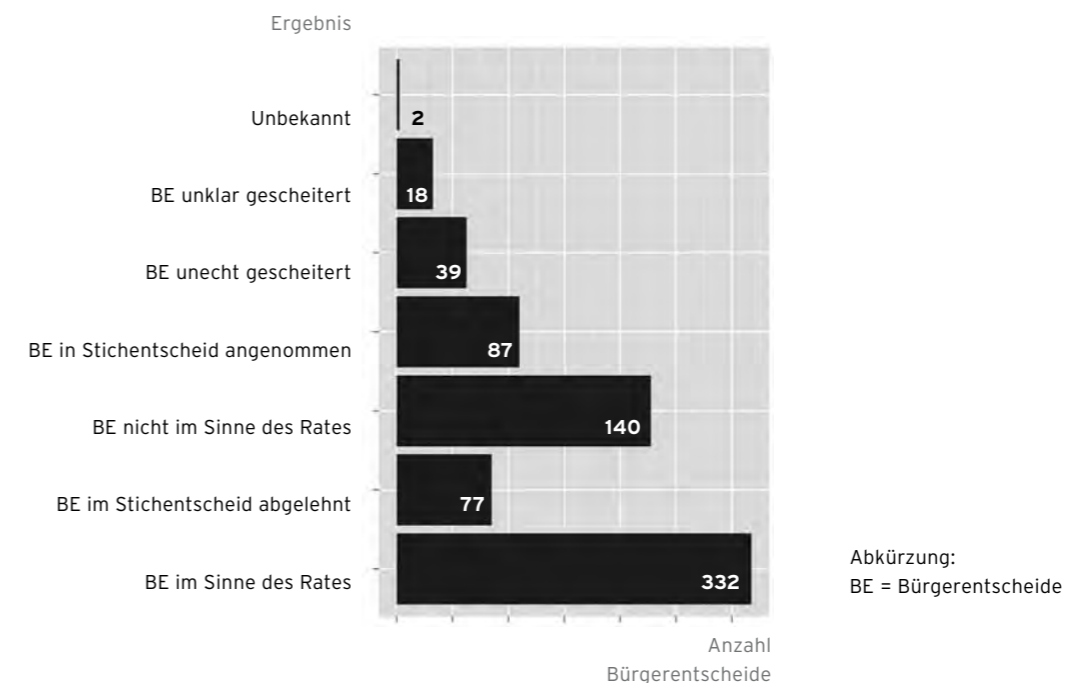
<sup>7</sup> Aufgelistet sind nur die bekannten und beendeten Ergebnisse. Dies erklärt die niedrigeren Zahlen im Vergleich zu Tabelle 3 auf S. 19.

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



Abkürzung: BE = Bürgerentscheide

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



Abkürzung: BE = Bürgerentscheide

Ein Grund für die Unterschiede könnte sein, dass es vor allem bei bürgerinitiierten Verfahren zu einem Abstimmungsboykott seitens der Verwaltung oder Ratsmehrheit kommen kann. Von solchen Maßnahmen kann dann ausgegangen werden, wenn die Terminierung der Abstimmung in den Ferien stattfindet oder andere administrative Maßnahmen getroffen werden, die zu einer geringen Abstimmungsbeteiligung führen, wenn Mehrheitsfraktionen im Rat zur Abstimmungsabstinenz aufrufen oder eine aktive Diskussion in der Meinungsbildungsphase vor der Abstimmung verweigern.

Die Abstimmungsergebnisse bestätigen insgesamt das von anderen Staaten wie der Schweiz und den USA bekannte Bild, nachdem die Zustimmung zu Vorlagen, die von der Ratsmehrheit empfohlen werden, tendenziell erfolgreicher sind als bürgerinitiierte Vorlagen.

**Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden**

Von großem Interesse ist die Frage, wie viele Bürgerinnen und Bürger sich bei den Abstimmungen beteiligen und ob Unterschiede zwischen kleinen Gemeinden und größeren Städten vorhanden sind. Hier gibt die folgende Tabelle Aufschluss:

**Tabelle 12: Bürgerentscheidsbeteiligung nach Gemeindegröße bis Ende 2011**

Gemeindegröße (Einw.)	Verfahrenszahl	Durchschnittsbeteiligung (%)	Durchschnitt bürgerinitiiert (%)	Durchschnitt Ratsreferenden (%)
bis 5.000	1.063	61,0	60,1	63,4
bis 10.000	454	50,9	49,7	54,8
bis 20.000	416	44,0	42,6	49,5
bis 30.000	189	42,1	41,2	46,1
bis 50.000	142	36,9	34,1	46,9
bis 100.000	120	31,1	30,6	33,1
bis 200.000	94	31,8	29,4	39,4
bis 500.000	70	27,2	26,5	32,7
über 500.000	16	21,0	19,7	30,3
<b>Gesamt</b>	<b>2.564</b>	<b>49,7</b>	<b>47,9</b>	<b>55,2</b>

Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug durchschnittlich 49,7 Prozent. Die Beteiligung sank, wie auch bei Kommunalwahlen, mit zunehmender Einwohnerzahl: In kleinen Gemeinden war die Abstimmungsbeteiligung deutlich höher als in großen Städten oder Landkreisen. So betrug die Beteiligung in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern durchschnittlich 61 Prozent, in Städten von 50.000 bis 100.000 durchschnittlich 31,1 Prozent und in Großstädten über 500.000 Einwohnern betrug die Beteiligung 21 Prozent. Diese Zahlen verdeutlichen, wie schwierig es ist, in größeren Städten oder Landkreisen ein 25-prozentiges oder sogar ein 30-prozentiges Zustimmungsquorum zu erreichen.

Ferner konnte festgestellt werden, dass die Beteiligung auch vom Verfahrenstyp abhängt: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren erreichten eine durchschnittliche Beteiligung von 47,9 Prozent; an Abstimmungen, die vom Gemeinderat mittels Ratsbeschluss initiiert wurden, nahmen durchschnittlich 55,2 Prozent teil. Dies liegt vermutlich zum einen daran, dass Ratsreferenden häufiger mit Wahlen zusammengelegt wurden. Zum anderen wurden viele Ratsreferenden in kleinen Gemeinden in Baden-Württemberg sowie in den ostdeutschen Bundesländern zum Thema Gemeindegebietsreform durchgeführt. Sowohl die kleine Gemeindegröße als auch das Thema Gebietsreform, das viele Bürgerinnen und Bürger direkt stark betrifft, bewirkten hohe Abstimmungsbeteiligungen. Aus der Forschungsliteratur ist zudem bekannt,

dass die Abstimmungsbeteiligung auch durch die Problemstruktur beeinflusst wird, etwa, wenn nur bestimmte Stadtteile von einer Maßnahme betroffen sind. In diesem Bericht konnte der Frage nicht nachgegangen werden, welche Relation zwischen der Abstimmungsbeteiligung und der Höhe des Zustimmungsquorums bestand.

**Bürgerentscheide: Erfolgchancen und Quorum**

In fast allen Bundesländern (außer Hamburg) muss beim Bürgerentscheid das so genannte „Zustimmungsquorum“ erreicht werden: Für einen erfolgreichen Bürgerentscheid muss neben der Mehrheit der tatsächlich Abstimmenden auch eine bestimmte Mindestanzahl der Stimmberechtigten im Sinne des Begehrens stimmen. Abstimmungsquoren bei Bürgerentscheiden führen mitunter zu Boykottstrategien, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nachteilig auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung auswirken. Zwei Untersuchungen zum Zustimmungsquorum sind möglich: Die am Ergebnis orientierte Analyse betrachtet die Zahl der Bürgerentscheide, die am Zustimmungsquorum scheitern, wo also die Mehrheit der Abstimmenden für das Begehren stimmt, das Quorum jedoch nicht erreicht wird. Diese Fälle wurden bei den Ergebnissen als „unecht gescheitert“ benannt (siehe Tabelle 11), bisweilen werden sie auch als „Quorumsopfer“ bezeichnet. Ebenso kann man die Zahl aller Bürgerentscheide untersuchen, die das Zustimmungsquorum nicht erreichen – unabhängig vom Ergebnis.

Wie viele Bürgerentscheide scheiterten je Bundesland (real) am Quorum? Wir sprechen hier von „unecht“ gescheiterten Bürgerentscheiden im Unterscheid zu „echt“ gescheiterten, die nicht die Mehrheit der Abstimmenden erreichen.

Tabelle 13 zeigt, dass zahlreiche Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum scheiterten: Insgesamt etwa 13,3 Prozent. Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern, so betrug der Wert sogar 20,3 Prozent.

**Tabelle 13: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide nach Bundesland bis Ende 2011**

Bundesland	Anzahl unecht gescheiteter BE	Anzahl BE	Anteil in %
Baden-Württemberg	60	302	19,9
Bayern	71	1.315	5,4
Berlin	9	15	60,0
Brandenburg	12	148	8,1
Bremen	1	1	100,0
Hamburg	0	15	0,0
Hessen	23	126	18,3
Mecklenburg-Vorpommern	6	42	14,3
Niedersachsen	28	76	36,8
Nordrhein-Westfalen	83	170	48,8
Rheinland-Pfalz	15	56	26,8
Saarland	0	0	0
Sachsen	6	142	4,2
Sachsen-Anhalt	34	177	19,2
Schleswig-Holstein	24	187	12,8
Thüringen	1	34	2,9
<b>Gesamt</b>	<b>373</b>	<b>2.806</b>	<b>13,3</b>

Abkürzung: BE = Bürgerentscheide

**Abbildung 8: Auswirkungen von Quoren nach Gemeindegröße**

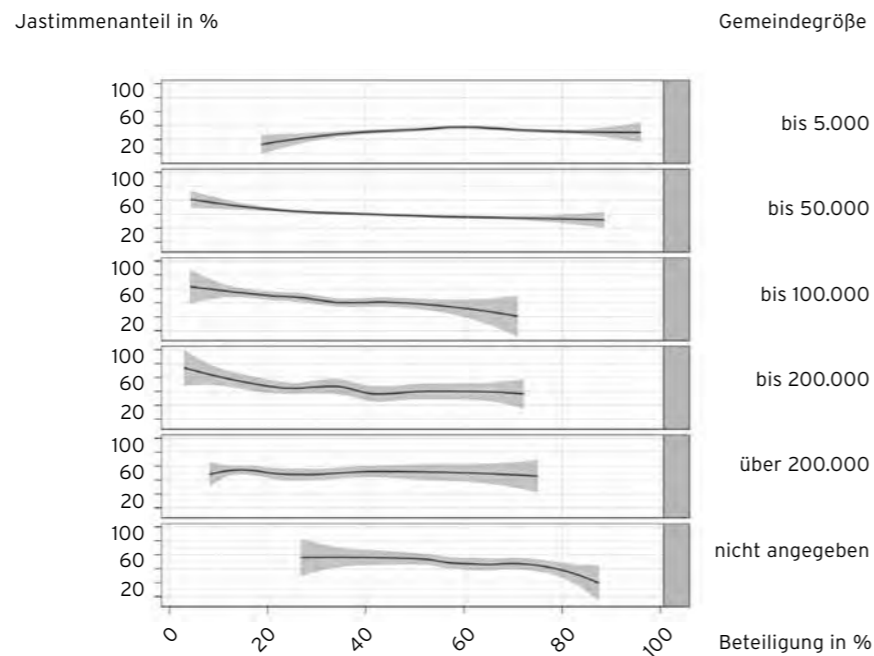


Abbildung 8 zeigt den Zusammenhang zwischen Beteiligung und Zustimmung zu Bürgerentscheiden in verschiedenen Gemeindegrößenklassen. Es zeigt sich, dass ein Zusammenhang zwischen beiden Variablen vor allem bei mittelgroßen Gemeinden besteht: Je geringer die Beteiligung, desto höher die Zustimmung. Dies gibt einen Hinweis darauf, dass es besonders hier eine Verzerrung der Wählerpräferenzen durch Boykottaufrufe gibt. In der Praxis beobachtet man in diesen Fällen oft eine besonders stark polarisierte Debatte und geringe Legitimationswirkung des Bürgerentscheids. Es zeigt sich, dass Zustimmungsquoren einen deutlichen Effekt auf Bürgerbegehren haben. So steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Bürgerentscheid unecht scheidet, wenn die Beteiligung gering ist. In der Berichterstattung lässt sich leicht beobachten, dass es zu verschiedenen Formen von „Diskussionsboykotten“ kommt, bei dem diejenigen, gegen die sich das Begehren wendet, sich der Debatte entziehen. Die Vermutung liegt nahe, dass in diesen Fällen erwartet wird, dass der Bürgerentscheid das Quorum verfehlt. In diesen Fällen haben diejenigen, die ihre Stimme Sinne des Begehrens abgeben möchten, eine höhere Motivation, zur Abstimmung zu gehen, als diejenigen, die eher gegen die Vorlage eingestellt sind.

Tatsächlich zeigt sich, dass dieser Effekt deutlich von der Gemeindegröße abhängig ist. Wie die Kommunalwahlbeteiligung ist auch die Abstimmungsbeteiligung in kleinen Gemeinden deutlich höher als in Großstädten. Entsprechend ist in kleineren Gemeinden auch die Wahrscheinlichkeit eher gegeben, dass das Zustimmungsquorum erreicht wird.

Die Grafik verdeutlicht, dass der Effekt der Beteiligung auf die Quoren sich mit der Gemeindegrößenklasse verschiebt. Während in kleinen Gemeinden die Zustimmung proportional mit der Beteiligung wächst, sinkt sie in Gemeinden der Größenklasse bis 200.000 Einwohner. Mögliche Erklärungen für diesen Effekt könnten sein, dass in kleineren Gemeinden die Motivation zur Abstimmung zu gehen höher ist, je mehr sich die Bürgerinnen und Bürger von der Vorlage angesprochen fühlen, also im Sinne

des Begehrens stimmen. In größeren Städten kehrt sich der Effekt um: Je stärker die Erwartung wächst, dass ein Bürgerentscheid unecht scheidet, desto mehr fühlen sich vor allem diejenigen motiviert, sich zu beteiligen, die im Sinne der Vorlage stimmen wollen, während die Gegner der Vorlage sich der Abstimmung entziehen.

## V. Bürgerbegehren zu Energiethemen

Spätestens seit der Reaktorkatastrophe von Fukushima besteht in Deutschland Einigkeit über das Ziel, auf Kernenergie in absehbarer Zeit zu verzichten. Die notwendige Energiewende spiegelt sich auf Kommunalebene in einer Reihe von Auseinandersetzungen über verschiedene Formen der dezentralen Energieversorgung wider. Neben Windenergieanlagen erfordert die Errichtung von Blockheizkraftwerken mit herkömmlichen, fossilen Energieträgern, Müllheizkraftwerken, Biomasseanlagen und Wasserkraftwerken eine Beschlussfassung in den betroffenen Städten und Gemeinden. Auch die Frage, wie die kommunale Energieversorgung sicher gestellt wird, ist bei Themen wie Privatisierung oder Rekommunalisierung von Stadtwerken von Bedeutung. Eine Auswertung der Datenbank ergab, dass in insgesamt 175 Fällen die kommunale Energieversorgung betroffen ist. Bereits für das Jahr 1975 verzeichnet die Datenbank ein Bürgerbegehren gegen die Errichtung eines Kernkraftwerkes in Wyhl. Seit 1992 spielt zunächst der Widerstand gegen die Veräußerung oder privatrechtliche Rechtsform von Stadtwerken eine zunehmend wichtige Rolle, die in den vergangenen Jahren durch Bürgerbegehren zu Gunsten einer Rekommunalisierung ersetzt wurden. Ebenfalls finden sich seit Mitte der 1990er Jahre vermehrt Fälle zu Wind- und Solarenergieanlagen.

Dieses besondere Themenfeld direkter Demokratie auf kommunalpolitischer Ebene wird hier näher beleuchtet, da Strategiewechsel wie die Energiewende starke Konflikte auslösen und zum Gegenstand kontroverser Bürgerbeteiligung werden können. Häufig ist die Behauptung zu hören, Bürgerbeteiligung blockiere die Umsteuerung in der Energiepolitik. Wieweit diese Aussage für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zutrifft, soll hier erörtert werden.

Seit den 1960er Jahren führte die Entscheidung für den Ausbau der Atomenergie bundesweit über Jahrzehnte zu heftigen Protesten in Form von langjährigen Gerichtsverfahren und Massenprotesten bis zur Entstehung einer neuen Partei, den Grünen. Für diese Konflikte stand die Beteiligungsform der direkten Demokratie nicht zur Verfügung, da Volksbegehren und Volksentscheid für Bundesgesetze nicht zulässig sind und somit für das Atomrecht nicht in Frage kamen (im Unterschied zu Ländern wie Italien, Österreich oder der Schweiz).

Eine Wende in der Energiepolitik wurde dann im Jahr 2000 durch die Entscheidung der rot-grünen Regierung zum Ausstieg aus der Atomenergie eingeleitet, verbunden mit Maßnahmen zur energiepolitischen Umsteuerung wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (2004).

Diese Energiewende beinhaltet den Umstieg auf regenerative Energien, neue Anforderungen an die Struktur des Energietransports, dezentrale Energiegewinnung mit veränderten dezentralen Interessenlagen und insgesamt stark veränderte Entscheidungsstrukturen und Genehmigungserfordernisse. Nachdem die CDU-FDP-Regierung im Herbst 2010 den Ausstiegsbeschluss durch die Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke konterkariert hatte, folgte nach Fukushima im März 2011 die erneute Rückwende zum definitiven Ausstieg aus der Atomenergie.

In dieser veränderten Entscheidungskonstellation mit Schwerpunkt auf erneuerbaren Energien und struktureller Dezentralisierung wuchs der Kommunalpolitik eine viel stärkere Entscheidungszuständigkeit zu. Dementsprechend kann auch die kommunale Bürgerbeteiligung einschließlich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine größere Rolle spielen. Weitere dezentrale Beteiligungsformen wie zum Beispiel örtliche Energiegenossenschaften sowie der Einstieg von Kommunen in die Produktion er-

neuerbarer Energien gewinnen ebenfalls an Bedeutung. Die Bundes- und Landesebene bleiben selbstverständlich mit der übergreifenden Energiestrategie und Regelungen der Landesplanung und der Raumordnung präsent.

Energiepolitische Themen zeigen sich in der Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene in einem interessanten Spektrum. Einen ersten Themenkomplex bildet der Status von Stadtwerken, um deren Privatisierung oder Rekommunalisierung in den letzten Jahren häufig gestritten wurde. Ein zweiter Bereich betrifft die Nutzung oder Standortwahl verschiedener Techniken der Energieerzeugung wie Kohle- oder Gaskraftwerke, Wasserkraft sowie Müllheizkraftwerke und erneuerbare Energien wie Solarenergie, Biomasse und Windkraft. Bürgerbegehren zu solchen Anlagen können unterschiedliche Stoßrichtungen verfolgen. Einerseits können sie wegen Immissionen oder sonstiger Beeinträchtigungen abgelehnt werden, andererseits können Bürger auf diesem Weg eine positive Entscheidung zur Einrichtung solcher Anlagen erreichen wollen.

Die gesamte Zahl der Bürgerbegehren zum Themenbereich Energiepolitik bis Ende 2011 beträgt 175 Fälle, die im Wesentlichen seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zustande kamen (für die Zeit vor 1990, als Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nur in Baden-Württemberg möglich waren, ist nur der Fall aus dem Jahr 1975 bekannt). In regionaler Hinsicht verteilen sich die 175 Verfahren hauptsächlich auf die Länder Bayern (69), Nordrhein-Westfalen (33) und Schleswig-Holstein (32), das sind drei Viertel aller Fälle. Zur Erklärung dieses auffälligen Ungleichgewichts kommen neben anderen Faktoren auch unterschiedliche Rechtslagen in den Bundesländern wie der Themenausschluss zur Bauleitplanung, in Frage. Für die zeitliche Verteilung wird sich zeigen, dass die erfassten Bürgerbegehren zur Energiepolitik schwerpunktmäßig aus dem Jahrzehnt seit dem Jahr 2000 stammen und natürlich die Zeit seit der „zweiten Energiewende“ nach März 2011 noch kaum betreffen können.

Insgesamt wird hier gefragt, wie häufig bei den diversen energiepolitischen Themenkomplexen von direkter Demokratie Gebrauch gemacht wurde und in welcher inhaltlichen Richtung Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu den verschiedenen Energieformen genutzt worden sind. Wurden sie als Bremse eingesetzt, oder haben sie eher initiativ als „Gaspedal“ gewirkt? Schließlich interessiert, wieweit und in welcher Richtung die Bürgerbegehren in den Bürgerentscheiden erfolgreich waren.

### a) Stadtwerke

Der Themenkomplex Status von Stadtwerken stellt die größte Fallgruppe mit 63 Verfahrensfällen dar (davon fünf nicht eingereichte Bürgerbegehren). Hier führt Nordrhein-Westfalen mit 28 Fällen vor Bayern mit elf und Schleswig-Holstein mit sieben Fällen (zusammen 46).

Betrachtet man die politische Stoßrichtung der Bürgerbegehren zur Stadtwerksproblematik, so sind sie eindeutig auf die Erhaltung von Stadtwerken oder ihre Wiederherstellung ausgerichtet: in 56 von 63 Fällen sollte die Privatisierung, Teilprivatisierung oder der Verkauf von Stadtwerken verhindert werden. Es handelt sich also um eine Reaktion gegen die seit Mitte der 1990er Jahre im kommunalen Bereich stark favorisierte Privatisierungspolitik, die für den kommunalen Schuldenabbau so attraktiv erschien. Zugleich soll mit dem Erhalt der Stadtwerke das kommunale Potential für den Ausbau erneuerbarer Energien im Sinne der ersten Energiewende nach 2000 gegen die unternehmensmäßige Zentralisierung gesichert werden. In Nordrhein-Westfalen stammen 21 von 28 Verfahren bereits aus den Jahren 1999 bis 2005,

das gilt ebenfalls für die Mehrzahl der Fälle in Bayern und Schleswig-Holstein. Auch die wenigen Bürgerbegehren, die für eine (Teil-)Privatisierung von Stadtwerken eintraten, fallen in diese Zeit. Mit dem Nachlassen der Privatisierungswelle nahm die Zahl der Bürgerbegehren zum Erhalt der Stadtwerke etwas ab, mehrfach finden sich ab 2009 nunmehr Fälle für den Rückkauf, die Gründung oder die Wiedergründung von Stadtwerken (zum Beispiel Unna, Paderborn, Lüneburg).

Die Häufigkeit der Bürgerbegehren zum Status von Stadtwerken darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein erheblicher Anteil davon, nämlich 15, für unzulässig erklärt wurde, davon allein elf in Nordrhein-Westfalen. Der Grund dafür lag in der Regel nicht in der generellen Unzulässigkeit des Gegenstands. Vielmehr waren häufig spezielle Vertragssituationen, mangelhafte Kostendeckungsvorschläge oder Terminprobleme ausschlaggebend.

In der Sache kam es in 15 Verfahren, die dem Erhalt der Stadtwerke dienten, zu einem Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens, während sieben Verfahren im Bürgerentscheid mangels Mehrheit oder unecht (Mehrheit, aber Quorum nicht erreicht) scheiterten. Immerhin neun Fälle wurden durch einen Kompromiss oder eine Übernahme des Vorschlags durch die Gemeindevertretung positiv erledigt. Somit erreichten 24 Bürgerbegehren einen Erfolg oder Teilerfolg. Aus den fünf Begehren, die gegen Stadtwerke gerichtet waren, resultierten im Bürgerentscheid je eine Abstimmung mit und eine ohne Erfolg.

Die Bürgerbegehren mit politischer Zielrichtung zugunsten von Stadtwerken konnten also mit erheblichem Erfolg wenigstens die Bedingungen für lokale Energiemodernisierung unterstützen und nahmen insofern eine präventive Funktion wahr.

## b) Einzelne Energiearten

### Rechtliche Rahmenbedingungen:

Die Möglichkeit, mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Entscheidungen zu lokalen Energievorhaben einzuwirken, sind von der Art der Energieanlagen und der Rechtslage in den einzelnen Bundesländern abhängig. Es kommt vor allem darauf an, ob für die jeweilige Energietechnik eine Bauleitplanung erforderlich ist und ob die jeweilige Gemeindeordnung die Bauleitplanung und gegebenenfalls weitere Planungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung für Bürgerbegehren zulässt oder ausschließt. Die Mehrheit der Länder lässt die Bauleitplanung nicht als Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu. Neben den Stadtstaaten ist die Bauleitplanung nur in den Flächenländern Bayern, Hessen, Sachsen, Thüringen (seit 2009) und begrenzt in Nordrhein-Westfalen (seit 2011) zulässig. Für Biomasse-Anlagen und Photovoltaikanlagen im Außenbereich müssen Flächen im Flächennutzungsplan oder im Bebauungsplan ausgewiesen sein, so dass sie in den anderen Ländern nicht zum Bürgerbegehren zugelassen sind. Dieser Hintergrund grenzt den Bereich von Bürgerbegehren von vornherein auf wenige Bundesländer ein. Die anders gelagerte Rechtslage für Windkraftanlagen wird unten erläutert.

### Ältere Energiearten

Herkömmliche Arten der Energieerzeugung waren verschiedentlich Gegenstand von Bürgerbegehren. Bei den nicht regenerierbaren Energien wurden überwiegend Kohlekraftwerke zum Thema, insgesamt bundesweit in 19 Fällen, 8 davon in Bayern; insgesamt wollten 18 Begehren Kohlekraftwerke oder den Bezug so erzeugten Stromes verhindern. Auch Energiegewinnung durch Müllverbrennung wurde insgesamt

an 10 Standorten zum Gegenstand, in 9 Fällen ablehnend. Die Länderverteilung hierzu zeigt 3 Begehren in Bayern und je 2 Verfahren in Hessen und in Sachsen. In geringerem Umfang, nämlich in drei Fällen, betrafen Bürgerbegehren die Wasserkraft, davon zwei in Bayern und eines in Baden-Württemberg. Zwei Begehren richteten sich gegen die Anlage. Zusätzlich seien hier als neue Technologie Geothermieanlagen erwähnt, die zweimal in Bayern angegriffen wurden, vermutlich weil die Technik nicht als hinreichend erprobt und sicher galt.

## c) Erneuerbare Energien

### Biomasse

Bürgerbegehren hatten in 25 Fällen geplante Biomasseanlagen zum Gegenstand. Insgesamt 20 Begehren richteten sich gegen solche Anlagen, fünf sprachen sich dafür aus. Elf Bürgerbegehren kamen bis 2006 zustande, 14 Fälle in der Zeit danach. Sechs Begehren wurden für unzulässig erklärt. Von den insgesamt 25 Fällen waren 18 Verfahren in Bayern lokalisiert (sieben bereits 1996 bis 1998). Für größere Biomasseanlagen im Außenbereich müssen Flächen im Flächennutzungsplan ausgewiesen sein und Bayern erfüllt die Voraussetzung, dass Bauleitplanung als Gegenstand von Bürgerbegehren zulässig ist. Von den sechs unzulässigen Bürgerbegehren fielen vier Fälle in Ländern mit Ausschluss von Bauleitplanung wie Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen an.

Auch in Bayern selbst waren zwei Begehren unzulässig, außerdem wurden drei Begehren nicht eingereicht oder zurückgezogen. Ein Begehren wurde vom Gemeinderat übernommen. Von den gegen eine Biomasseanlage gerichteten Bürgerbegehren führten die Bürgerentscheide in drei Fällen zum Erfolg, drei Abstimmungen gingen für die Antragsteller negativ aus. Begehren zugunsten einer solchen Anlage waren zwei Mal in der Abstimmung erfolgreich, ein Fall scheiterte im Stichentscheid. Die Bürgerentscheide erbrachten also insgesamt ein Ergebnis pro Biomasse-Anlage von fünf zu vier, hinzu kommt eine Übernahme ohne Bürgerentscheid. Aus der zunächst sehr deutlichen Ablehnung resultierte somit letztlich ein leichtes Übergewicht befürwortender Entscheidungen.

### Solarenergie

Bei Photovoltaikanlagen im Außenbereich ist ebenfalls eine Bauleitplanung (Bebauungsplan) erforderlich, weil § 32 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes den Anspruch auf Einspeisevergütung davon abhängig macht. Somit sind Bürgerbegehren zu solchen Vorhaben nur in Ländern mit zugelassener Bauleitplanung möglich.

In 24 Fällen thematisierten Bürgerbegehren die Solarenergie, davon 23 Mal in Bayern und ein Mal in Rheinland-Pfalz. Mit 13 Verfahren liegt die ablehnende Stoßrichtung gegen Solareinrichtungen nur wenig vor den elf Fällen mit positiver Zielrichtung. Zeitlich fällt hier auf, dass bis 2006 nur vier Anläufe stattfanden, die alle auf die Förderung beziehungsweise Nutzung der Solarenergie gerichtet waren, die übrigen 20 Fälle kamen nach 2006 zustande. In Bayern fielen 13 von 23 Bürgerbegehren in die Jahre 2009 bis 2011.

In Bayern resultierten aus den zehn Begehren zugunsten von Solaranlagen fünf Bürgerentscheide mit Erfolg im Sinne des Begehrens, während drei negativ endeten. Aus den 13 Fällen gegen die Solaranlagen (davon einer unzulässig) hatten vier im Bürgerentscheid Erfolg, hingegen blieben sechs erfolglos (drei ohne Mehrheit, drei unecht gescheitert). Insgesamt ergeben sich also Abstimmungsvoten von elf zu sieben zugunsten der Solarenergie.

### Windenergie

Windenergieanlagen wurden in 45 Fällen zum Gegenstand von Bürgerbegehren. In zwei Drittel der Fälle wurde die konkrete Planung abgelehnt. Bei einem Drittel sollte das Windkraftprojekt gefördert werden. Der regionale Schwerpunkt lag dabei eindeutig in Schleswig-Holstein mit 43 Fällen. Die anderen ereigneten sich in Bayern und in Sachsen-Anhalt. Die meisten dieser Verfahren in Schleswig-Holstein wurden in den Jahren 2009 und 2010 eingeleitet. Alle 14 Verfahren zugunsten von Windenergie fanden ebenfalls in Schleswig-Holstein statt, davon hatten vier die Form von Ratsreferenden.

Dieser Befund macht eine Erläuterung der Rechtslage erforderlich. Wären Flächennutzungs- oder Bebauungspläne für Windkraftanlagen Voraussetzung, könnte in Schleswig-Holstein kein Bürgerbegehren zu dieser Thematik initiiert werden, da hier die Bauleitplanung vom Verfahren ausgeschlossen ist. Für Windkraftanlagen gelten andere Regelungen, wonach im Außenbereich für kleinere Anlagen bis zu einer bestimmten Größenordnung Vorrangflächen im Regionalplan ausgewiesen werden. Hier gilt die Sperre gegen Bürgerbegehren nicht. Für Anlagen oberhalb dieser Größenordnung ist allerdings ein Raumordnungsverfahren als Planungsverfahren des Landes erforderlich, für das kommunale Bürgerbegehren nicht in Frage kommen.

Einen Erfolg im Bürgerentscheid erzielten 16 Ablehnungsbegehren, während sechs Anträge abgelehnt wurden. In drei Fällen kam es zu einem positiven Gemeinderatsbeschluss, in einem Fall zu einem Kompromiss. Für die Befürwortung von Windkraftanlagen gab es sechs Abstimmungserfolge und acht negative Entscheide. Die Gesamtbilanz ergibt dann 24 Abstimmungserfolge gegen und 12 für Windkraftanlagen.

### d) Zusammenfassung und Ausblick

Nach ersten Anwendungen von Bürgerbegehren zur Energiepolitik in den 1990er Jahren entwickelten sich im Verlauf der Jahrzehnte von 2001 bis 2010 stärkere Aktivitäten in diesem kontroversen Politikfeld. Die Ziele, die mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden angestrebt wurden, zeigen zwar eine nicht einheitliche Tendenz, sind aber keineswegs als technikfeindlich und auf einseitige Vermeidung von Belastungen zu bilanzieren.

Am stärksten waren die präventiven Aktivitäten zur Erhaltung der Eigenständigkeit von Stadtwerken auch in der Energieversorgung ausgeprägt. Im Gesamtbild der Ergebnisse der zustande gekommenen Bürgerentscheide war die Unterstützung von Stadtwerken an der Urne bei 16 Begehren erfolgreich, während fünf unecht scheiterten und zwei keine Mehrheit erreichten.

Bei den älteren Energienutzungsformen wie Kohle- und Müllheizkraftwerken erstrebte die große Mehrzahl von Bürgerbegehren die Eindämmung solcher Anlagen wegen Klima- und Gesundheitsschädlichkeit.

Im Bereich der erneuerbaren Energien zogen Biomasseanlagen in Bayern zunächst die deutlichste Ablehnung mit 13 Bürgerbegehren auf sich, denen nur fünf Fälle zugunsten solcher Anlagen gegenüberstanden. In den zustande gekommenen Bürgerentscheiden erreichte die Ablehnung von Biomasseanlagen dann drei Erfolge, drei Begehren wurden hingegen abgelehnt. Die Befürwortung solcher Anlagen war in der Abstimmung zweimal erfolgreich, ein Fall scheiterte im Stichentscheid. Im Gesamt-

bild der Bürgerentscheide kam also ein knapper Vorsprung von fünf zu vier zugunsten der Biomasse zustande.

Bei geplanten größeren Solaranlagen überwog bei den Bürgerbegehren insgesamt die ablehnende Zielsetzung. Die Zahl der befürwortenden Bürgerbegehren lag allerdings nur knapp unter der Hälfte. Bei den Bürgerentscheiden erreichte die Ablehnung von Solaranlagen nur in vier Fällen einen Abstimmungserfolg, jeweils drei Begehren scheiterten an der Mehrheit oder am Zustimmungsquorum. Die Befürwortung von Solareinrichtungen wurde dagegen mehrheitlich (fünf zu drei) im Bürgerentscheid bestätigt. Insgesamt erfuhren die Solaranlagen also mit elf zu sieben Abstimmungserfolgen eine deutliche Zustimmung im Bürgerentscheid.

Bei den Windkraftanlagen standen zwei Drittel Ablehnungsbegehren einem Drittel Befürwortungsbegehren gegenüber, so auch im Schwerpunktland Schleswig-Holstein. Die Abstimmungsergebnisse im Bürgerentscheid waren bei der Ablehnung der Windkraft mit 24 zu 12. Bei der Befürwortung der Windkraft waren sechs Entscheide zustimmend, während acht Begehren abgelehnt wurden. Die Gesamtbilanz der Bürgerentscheide beläuft sich demnach auf 24 Abstimmungserfolge für die Ablehnung der Windkraftanlagen und 12 Erfolge zugunsten der Windkraft.

Während bei den beiden anderen erneuerbaren Energiearten in den Bürgerentscheiden eine knappe Mehrheit zugunsten von Biomasse und Solarstrom zustande kam, erweisen sich bei der Windkraft die ablehnenden Einstellungen der Bürger als offenbar stärker ausgeprägt (siehe Übersicht im Anhang).

Im Zeitverlauf zeigte sich ein erster Schwerpunkt bei der Biomasse bereits zwischen 1997 und 1999, als in Bayern sechs von elf Bürgerbegehren initiiert wurden. Bei den Solaranlagen konzentrieren sich in Bayern 13 Bürgerbegehren in den Jahren 2009 bis 2011. Bürgerbegehren zu Windkraftanlagen wurden besonders häufig in Schleswig-Holstein in den Jahren 2009 und 2010 in Gang gesetzt. Insgesamt liegt also der zeitliche Schwerpunkt der Bürgerbegehren zu erneuerbaren Energieanlagen in den letzten Jahren unmittelbar vor der „zweiten Energiewende“.

Die Energiepolitik hat im Laufe des letzten Jahrzehnts stark an Dynamik gewonnen, zunächst ausgelöst durch den ersten Atomausstieg im Jahr 2000 und neuerdings seit 2011 definitiv durch die Energiewende. Angesichts der enormen Zunahme dezentraler Anlagen erscheint die Zahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide relativ klein und ohnehin auf wenige Bundesländer konzentriert. Der darin sichtbare Widerstand gegen die Errichtung lokaler Anlagen für erneuerbare Energiegewinnung wächst im Verhältnis zur Zubaugeschwindigkeit freilich weit unterdurchschnittlich. Mitte 2012 sind in Deutschland 7.215 Biogasanlagen installiert, davon gingen 1.300 Anlagen allein im Jahr 2011 ans Netz. Die Zahlen für Photovoltaikanlagen im Außenbereich und für Windkraftanlagen liegen noch weit höher.

Im Feld der erneuerbaren Energien vollzieht sich zudem eine strukturelle Veränderung, die die Dezentralisierung begleitet. Mehr und mehr werden nämlich örtliche Energieanlagen von Bürgergruppen selbst errichtet und werden somit selbst zu Modellen der Bürgerbeteiligung. In den letzten Jahren wurden über 500 Energiegenossenschaften neu gegründet, von denen rund 90 Prozent Solaranlagen betreiben; auch Nahwärmenetze werden häufig in genossenschaftlicher Form organisiert, „Bürgerwindräder“ zeigen ebenfalls einen Aufwärtstrend. Auch Kommunen, nicht zuletzt kleinere Gemeinden, errichten in wachsender Zahl örtliche Anlagen für erneuerbare Energie, teils im Verbund mit Nachbarkommunen, häufig auch unter Beteiligung einzelner Bürgerinnen und Bürger. Mit dieser Entwicklung rückt dezentrale Energieerzeugung in größere Nähe zu bürgerschaftlicher Eigeninitiative, wird für die Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern



geöffnet und kann auch zu veränderten Interessenlagen führen. In einem solchen Rahmen können auch die Belastungen durch die Energieanlagen, etwa bei Biogas- oder Windkraftanlagen frühzeitig stärker berücksichtigt werden. Damit dürfte sich der Bedarf für Entscheidungseinfluss und „Notbremsen“ in Verfahren der direkten Demokratie verringern. Umgekehrt können auch die innovativen Impulse, die durch Bürgerbegehren zugunsten erneuerbarer Energien gesetzt werden konnten, durch eine solche bürgerschaftliche Modernisierungskultur in einem breiteren Rahmen ersetzt werden. Auf diesem Hintergrund ist also wohl kaum damit zu rechnen, dass die rasch wachsende Zahl erneuerbarer Energieanlagen zu einer proportionalen Zunahme der Ablehnung durch Bürgerbegehren führt.

**Tabelle 14: Abstimmungsergebnisse im Bürgerentscheid**

		Begehren bestätigt	Begehren abgelehnt	Verhältnis Pro:Contra Projekt
Biomasse (Bayern)	für	2	1	5 : 4
	gegen	3	3	
Solaranlagen (Bayern)	für	5	3	11 : 7
	gegen	4	6	
Windkraftanlagen (Schleswig-Holstein)	für	6	8	1 : 2
	gegen	16	6	

## VI. Schlussfolgerungen und Ausblick

### a) Fazit: Uneinheitliche Tendenzen in den Bundesländern

#### Wachsender Bedarf an direkter Mitbestimmung

Die Bürgerinnen und Bürger haben offenbar einen großen Bedarf an direkter Mitbestimmung der zwischen den Wahlen. Der starke Anstieg der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide seit Anfang der 1990er Jahre, insbesondere seit 1996, belegt dies.

#### Mehrzahl der deutschen Gemeinden ohne Erfahrungen in direkter Demokratie

Die Auswertung ergab, dass in mehr als der Hälfte der Gemeinden in der Bundesrepublik noch nie ein Bürgerbegehren stattfand und dort noch keine praktischen Erfahrungen gesammelt werden konnten. In kleinen Gemeinden und in einigen Bundesländern sind Bürgerbegehren noch eher seltene Ereignisse. Die lokalen Reaktionen auf den Gebrauch direktdemokratischer Verfahren unterscheiden sich dadurch von Ort zu Ort erheblich. Die Relevanz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für die Kommunalpolitik hat in den vergangenen Jahren weiter zugenommen. Vor ihrer Einführung in den 1990er Jahren war mitunter die Angst vorhanden, die Instrumente könnten missbräuchlich eingesetzt werden. Die mehrjährige Praxis widerlegt diese Befürchtung. Im Gegensatz zur ersten Auflage dieses Berichtes lässt sich konstatieren, dass mittlerweile alle Parteien in Deutschland direkte Demokratie für ein sinnvolles Mittel halten. Die Angst vor der direkten Demokratie ist in den Gemeinden mittlerweile einer realistischeren Einschätzung gewichen.

#### Große Unterschiede zwischen den Bundesländern

Die Untersuchung ergab, dass einzelne Bundesländer durch eine häufigere Nutzung auffielen und es zugleich große Unterschiede zwischen den Bundesländern gab: In Bayern und Nordrhein-Westfalen sind direktdemokratische Verfahren weitaus schneller bekannt geworden und werden häufiger genutzt als in anderen Bundesländern. Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern bilden diesbezüglich die bundesweiten Schlusslichter.

#### Größere Gemeinden und Städte nutzen direkte Demokratie häufiger

Insbesondere in größeren Gemeinden und Städten gibt es einen größeren Bedarf, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid anzuwenden: In vielen Städten finden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mittlerweile regelmäßig statt, wenngleich die Praxis nicht als ausufernd beschrieben werden kann. Es lässt sich beobachten, dass sich die Politik in Richtung einer offeneren und transparenteren Beteiligungskultur öffnet. Benachteiligt werden gerade diese Kommunen jedoch durch hohe Zustimmungsquoren: Abstimmungsboykotte fallen hier in besonders großer Zahl negativ auf.

#### Hürden oft noch zu hoch

Die nur sehr spärliche Praxis in einigen Bundesländern basiert – auch wenn man berücksichtigt, dass Bürgerbegehren in kleineren Gemeinden deutlich seltener angewendet werden – auf den sehr hohen Verfahrensanforderungen.

#### Bürgerbegehren stoßen an Grenzen

Bürgerbegehren können in vielen Fällen befriedend auf politischen Protest wirken. Bei Planungen, welche eine Gemeinde überschreitende Kooperation voraussetzen, stoßen sie

mitunter an ihre Grenzen. Hier sind erscheinen weitergehende Anstrengungen, die Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen, vonnöten. Gegebenenfalls stellt sich die Frage, wie direktdemokratische Verfahren, Räte und anderen Bürgerbeteiligungsverfahren zusammenwirken müssen, um angesichts immer riskanterer Entscheidungen Entscheidungen zu legitimieren.

**Hohe Zahl an unzulässigen Begehren**

Sehr viele Bürgerbegehren scheiterten, weil sie für unzulässig erklärt wurden oder weil sie im Bürgerentscheid das Abstimmungsquorum verfehlten, obwohl sie eine Mehrheit der Abstimmenden erreichten („unechtes“ Scheitern).

**b) Ausblick: Reformen bleiben notwendig!**

Eine Tendenz hin zu bürgerfreundlichen Verfahren ist festzustellen: Manche Länder haben reagiert und reformierten in den letzten Jahren – zum Teil sehr vorsichtig, zum Teil, wie Thüringen 2009, weiter gehend – ihre direktdemokratischen Regelungen. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Trend hin zu bürgerfreundlichen Verfahren anhält und auch andere Bundesländer diesen Beispielen folgen werden. Bei allen zukünftigen Reformen sollten vor allem folgende zentrale Aspekte beachtet werden:

- Themenausschluss: Zahlreiche Länder sollten mindestens Gegenstände der Bauleitplanung zulassen und die Zahl ausgeschlossener Themen verringern.
- Das Unterschriftenquorum sollte in einigen Ländern deutlich gesenkt werden.
- Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid: Zustimmungsquoren sollten in zahlreichen Ländern gesenkt werden, ganz wegfallen oder durch ein niedriges Beteiligungsquorum ersetzt werden.

Weiterer Reformbedarf besteht:

- in den Landkreisen: Baden-Württemberg und Hessen sollten Bürgerbegehren auf Landkreisebene einführen.
- bei Kostendeckungsvorschlägen: Bei kostenwirksamen Bürgerbegehren sollten in einigen Ländern die Regeln über Kostendeckungsvorschläge wie in Bayern, Hamburg und Berlin als Zulässigkeitshürde ganz wegfallen. Sonst besteht zu häufig die Gefahr von Unzulässigkeit und von unnötigen Gerichtsverfahren.
- bei der Information der Stimmbürgerinnen und -bürger: Die Qualität von direktdemokratischen Verfahren kann gesteigert werden, wenn überall offiziell eine gute und faire Information über den Inhalt von Bürgerbegehren und die Gegenposition oder Gegenvorschläge bereitgestellt werden. Als Vorbild kann das in der Schweiz auf allen Ebenen übliche „Abstimmungsbüchlein“ gelten.
- Eine Auskunftspflicht für die Verwaltung würde die Zahl unzulässiger Begehren reduzieren.
- Die Fristen für Korrekturbegehren sollten wie in Bayern, Hamburg und Berlin ganz wegfallen.
- Die korrekte Formulierung der Abstimmungsfrage und die Begründung sollten nicht rechtliche Zulassungsvoraussetzung eines Bürgerbegehrens sein.

**Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen**

Tabelle 1: Veränderungen in den Regelungen für Bürgerbegehren seit 2007 ..... 13  
 Tabelle 2: Ergebnisse von direktdemokratischen Verfahren bis Ende 2011. .... 18  
 Tabelle 3: Anzahl und Häufigkeit von direktdemokratischen Verfahren in den Bundesländern bis Ende 2011 ..... 19  
 Tabelle 4: Top 10 der Städte bzw. Stadtbezirke mit den meisten Bürgerbegehren .....20  
 Tabelle 5: Eingeleitete Verfahren nach Gemeindegrößenklasse ..... 21  
 Tabelle 6: Verfahrenszahl pro Jahr in den Bundesländern. ....22  
 Tabelle 7: Themenverteilung eingeleiteter Verfahren bis Ende 2011 .....27  
 Tabelle 8: Anteil der unzulässigen Bürgerbegehren an der Gesamtzahl der Anträge .....28  
 Tabelle 9: Unzulässigkeitsgründe. ....29  
 Tabelle 10: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen von Bürgerbegehren .....35  
 Tabelle 11: Erfolge von Bürgerentscheiden bis Ende 2011 .....36  
 Tabelle 12: Bürgerentscheidsbeteiligung nach Gemeindegröße bis Ende 2011 .....38  
 Tabelle 13: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide nach Bundesland bis Ende 2011 .....39  
 Tabelle 14: Abstimmungsergebnisse im Bürgerentscheid. .... 48

Abbildung 1: Ablauf eines erfolgreichen Bürgerbegehrens ..... 10  
 Abbildung 2: Direktdemokratische Verfahren nach Themenbereich .....23  
 Abbildung 3: Direktdemokratische Aktivität in den Ländern unter Berücksichtigung der Gemeindegröße .....23  
 Abbildung 4: Bürgerbegehren nach Jahren bis 1990 (nur Baden-Württemberg möglich). ....24  
 Abbildung 5: Bürgerbegehren nach Jahren seit 1990. ....24  
 Abbildung 6: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse .....37  
 Abbildung 7: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden - Ergebnisse .....37  
 Abbildung 8: Auswirkungen von Quoren nach Gemeindegröße ..... 40

**Weiterführende Literatur**

Geitmann, Roland, 2002  
 Beschnittene Anwendungsbereiche für Bürgerbegehren und -entscheid, in Schiller, Theo/ Mittendorf,Volker (Hrsg.):  
 Direkte Demokratie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, S. 166–178.  
 Lietzmann, Hans J./ Mittendorf, Volker, 2011  
 Dialogische Local Governance: Ein effektives Konzept für riskante Entscheidungen, in: vhw - Bundesverband für Wohnen  
 und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.), Dialog: Zur Stärkung lokaler Demokratie. Berlin: vhw.  
 Mittendorf, Volker, 2009  
 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland. Regelungen – Nutzungen – Analysen, in: Heußner,  
 Hermann K/Jung, Otmar (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid:  
 Geschichte – Praxis – Vorschläge. München: Olzog, S. 327–342.  
 Setälä, Maija/ Schiller, Theo, 2012  
 Citizens' Initiatives in Europe - Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. New York: Pelgrave Macmillan.  
 Schiller, Theo, 2011  
 Local Direct Democracy in Europe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



**Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.**

- Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) \_\_\_\_\_ EUR  
 Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

**Ich werde Förderer und möchte spenden.**

- Spende \_\_\_\_\_ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Geburtsdatum

Partner

- Ich erteile Ihnen bis auf Widerruf eine Einzugsermächtigung, um den Verwaltungsaufwand so niedrig wie möglich zu halten.

Kontonummer

BLZ

Bank

Der Einzug erfolgt:

- 1/4jährlich  1/2jährlich  jährlich  einmalig

- Ich zahle per Rechnung

Datum, Unterschrift