

Erster
Bürger-
Begehrens
Bericht
1956-2007

Erstellt in Kooperation mit der
Forschungsstelle Bürgerbetei-
ligung und Direkte Demokratie,
Universität Marburg



Mehr Demokratie e.V.



Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956-2007

von Mehr Demokratie e.V.
erstellt in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung
und Direkte Demokratie, Universität Marburg

Autoren: Frank Rehmet, Volker Mittendorf
Redaktion: Prof. Theo Schiller, Tim Weber, Roman Huber

Erstellungsdatum: 10.02.2008
Datengrundlage: 31.12.2007

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin, Germany
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und
Direkte Demokratie, Universität Marburg
35032 Marburg, Germany
www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
II.	Einleitung	4
III.	Die Regelungen in der Übersicht	7
IV.	Praxis: Daten und Analysen 1956 – 2007	12
	1) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern	12
	2) Themen	20
	3) Ergebnisse und Erfolge	22
	3.1. Bürgerbegehren ohne Entscheid	24
	3.2. Bürgerentscheide	26
V.	Schlussfolgerungen und Ausblick	32
	Literaturhinweise	34
	Anhang	35

I. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Von 1956 bis 2007 fanden insgesamt **4.587 direktdemokratische Verfahren** statt, von denen **2.226** in einen **Bürgerentscheid** mündeten. Der Großteil der Verfahren fand in den Jahren 1995-2007 statt. Im Jahr 2007 wurden 298 Verfahren eingereicht.
- Diese 4.587 Verfahren unterteilten sich in zwei Verfahrenstypen: **3.721 Bürgerbegehren** wurden per Unterschriftensammlung durch die Bürgerinnen und Bürger eingeleitet, **711 Ratsreferenden** durch den Gemeinderat. Die Einleitungsart der restlichen **155** Verfahren war auch nach Recherchen bislang nicht ermittelbar.
- Es gab **zahlreiche unzulässige** Bürgerbegehren. Immerhin **1.039** der **3.721** Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt (28 %). Schlusslicht der Bundesländer war diesbezüglich Mecklenburg-Vorpommern mit 57 Prozent, Hamburg und Bayern verzeichnen hingegen die niedrigsten Werte mit 15-16 Prozent. Es ist plausibel, dass das institutionelle Design der direktdemokratischen Verfahren (vor allem Themenausschluss, Frist, Kostendeckungsvorschlag, Quoren und Rechtshilfen) hierauf Einfluss hat.
- Etwa **40 Prozent aller Verfahren** waren **erfolgreich** im Sinne der Vorlage. Dabei muss für einen Erfolg nicht zwingend ein Bürgerentscheid stattfinden: 514 der 3.721 Bürgerbegehren (= 14 Prozent) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiatoren zu bewegen, so dass ein Erfolg ohne einen Bürgerentscheid zu verzeichnen war.
Betrachtet man hingegen nur die Bürgerentscheide, so waren ca. **51 Prozent aller Bürgerentscheide** erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten mit 61 Prozent eine deutlich höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 48 Prozent.
- **Auswirkungen des Abstimmungsquorums:** Bislang erreichten 13,5 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 jeder fünfte Bürgerentscheid „unecht“, in manchen Bundesländern sogar jeder zweite oder dritte. Zudem wurden die Bürgerentscheide unabhängig vom Ergebnis bzw. der Abstimmungsmehrheit danach untersucht, ob sie das jeweilige Abstimmungsquorum erreichten. Eine Gesamtabstschätzung für alle Länder ergab, dass bei 16,6 Prozent aller Bürgerentscheide die Stimmenmehrheit nicht dem Quorum entsprach.
- Nahezu **40 Prozent** aller Verfahren der gesamten Bundesrepublik von 1956 bis 2007 fanden in nur 12 Jahren in **Bayern** statt (1753). 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 „Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen“ zu Schulen oder Bädern (18 Prozent) und Verkehrsprojekte (17 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. Insgesamt betrug der Anteil an Themenbereichen, die durch **Bauleitplanung** beeinflusst wurden, **43,2 Prozent**.
- Die **Abstimmungsbeteiligung** bei Bürgerentscheiden betrug durchschnittlich **50,4 Prozent**. Die Beteiligung variierte, wie auch bei Kommunalwahlen, nach Gemeindegröße: In kleinen Gemeinden war die Abstimmungsbeteiligung höher als in großen Städten oder Landkreisen.

II. Einleitung

Mehr Demokratie und die *Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie* an der Universität Marburg veröffentlichen hiermit zum ersten Mal einen konsolidierten bundesweiten Bürgerbegehrensbericht mit Zahlen und Fakten, die nicht nur ein einzelnes Bundesland betreffen, sondern die gesamte Bundesrepublik.

Jahrzehntelang 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: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind in zehn Flächenländern auch auf Kreisebene möglich - die Ausnahmen bilden Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen. Die Bezirke in den Stadtstaaten Hamburg (1998) und Berlin (2005) zogen etwas später nach, so dass inzwischen alle Bundesländer das Instrument auf kommunaler Ebene kennen.

An diesen demokratischen Fortschritten hat der 1988 gegründete Verein *Mehr Demokratie* erheblichen 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 trotz einzelner vom Bayerischen Staatsgerichtshof für nötig befundener Korrekturen die bis dahin anwendungsfreundlichste ist und inzwischen Hunderte von Bürgerentscheiden ermöglicht hat. Einen zweiten spektakulären Erfolg errang eine von *Mehr Demokratie* ausgegangene Volksentscheids-Initiative zur Einführung des Bürgerentscheids für die Stadtbezirksebene in Hamburg im Jahr 1998, die seitdem dank ihrer günstigen Verfahrensbestimmungen dutzendfach angewendet worden ist.

Verbesserungen der gesetzlichen Regeln erreichte *Mehr Demokratie* in mehreren Bundesländern, in Schleswig-Holstein schon zu Beginn (1990) und 2003, des Weiteren in Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Seit dem Jahr 2005 ist auch Berlin mit sehr guter Regelung als letztes Bundesland auf der Bezirksebene dabei und Baden-Württemberg öffnete endlich den Anwendungsbereich für Bürgerentscheide – als Späterfolg eines Volksbegehrenszulassungsantrags aus dem Jahre 2000.¹

Insgesamt kam es seit Mitte der 1990er Jahre bundesweit zu einem Anstieg der Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden über wichtige kommunalpolitische Themen. Vereinzelt erreichten die kommunalpolitischen Ereignisse wie der Verkauf von städtischen Wohnungen in Freiburg oder Aachen, der Neubau eines Fußballstadions (Allianz-Arena) in München oder jüngst das Bauprojekt „Waldschlösschenbrücke“ in Dresden bundesweite Beachtung.

Der vorliegende Bericht gibt zunächst einen kurzen Überblick über die Verfahren und Regelungen in den einzelnen Bundesländern, um dann die bisherige Praxis für alle Länder darzustellen und ansatzweise zu analysieren. Die Fragestellungen lauteten:

- *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?*

¹ Vgl. Geitmann, Roland, 2008: Bürgerbegehren und -entscheide in anwendungsfreundlicher Regelung.

Untersuchungszeitraum und Datenbank

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die von 1956 (Regelung in Baden-Württemberg eingeführt) bis einschließlich 2007 eingeleitet wurden. Dieser Zeitraum impliziert, dass die Daten für das Jahr 2007 noch zahlreiche Fälle aufweisen, in denen das Verfahren noch andauert bzw. das Ergebnis noch nicht vorliegt. Den Berechnungen liegt die von *Mehr Demokratie* und der *Forschungsstelle Marburg* gemeinsam entwickelte Datenbank Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zugrunde, die zur Vereinheitlichung von Datenbeständen und zur Erleichterung der Recherche und Auswertung von Daten geschaffen wurde (www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html und www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de). Die Datenbank ist öffentlich zugänglich und z.B. für Recherchen geeignet. Ein Anspruch auf Vollständigkeit der Daten kann trotz intensiver Recherche nicht garantiert werden, da es keine 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 2003 angekündigt und 2004 eingereicht wurde, aber erst 2005 zum Bürgerentscheid gelangte, dem Jahr 2004 zugeordnet wird. Bürgerbegehren, bei denen die gesammelten Unterschriften nicht eingereicht wurden, werden nach dem Jahr des Beginns der Sammlung geordnet, Ratsreferenden (s. unten) nach dem Datum der Ratsentscheidung.

Verfahrenstypen und Verfahrensablauf

In Deutschland trifft man zwei Verfahrenstypen an:

- 1) Ein Bürgerentscheid (Abstimmung über eine Sachfrage) wird durch Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung (= Bürgerbegehren) heraus beantragt.
- 2) Der Gemeinderat kann selbst einen Bürgerentscheid herbeiführen (= 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 NRW differenziert hier und nennt Ratsreferenden „Ratsbürgerentscheid“ bzw. „Kreistagsbürgerentscheid“. Unter analytischen Gesichtspunkten erscheint es jedoch sinnvoll, die beiden Verfahren zu differenzieren.

Im Folgenden sollen daher die Verfahrenstypen „Bürgerbegehren“ und „Ratsreferendum“ auseinander gehalten werden. Für eine kommunale Volksabstimmung soll jedoch der Oberbegriff „*Bürgerentscheid*“ beibehalten werden.

Das Verfahren ist überall in Deutschland mindestens zweistufig ausgestaltet:

	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	Ratsreferendum
Erste Verfahrensstufe	<p>Bürgerbegehren Unterschriftensammlung durch die Bürger. Unterstützt ein relevanter Teil der Bevölkerung das Bürgerbegehren, gelangt es zur nächsten Stufe.</p>	<p>Ratsbeschluss (auch „Ratsvorschlag“ genannt) Gemeinderat kann mit einem Ratsbeschluss (oft mit Zweidrittel-Mehrheit) einen Bürgerentscheid einleiten.</p>
Zulässigkeitsprüfung, Terminfestlegung Bürgerentscheid und Stellungnahme	<p>Der Gemeinderat, mitunter auch die Kommunalaufsicht, prüft die Zulässigkeit, legt einen Termin für den Bürgerentscheid fest und nimmt inhaltlich Stellung.</p>	<p><i>Entfällt</i> Die Zulässigkeitsprüfung entfällt. Ein Termin wird zugleich mit dem Ratsbeschluss festgelegt.</p>
Zweite Verfahrensstufe	<p>Bürgerentscheid Beim Bürgerentscheid entscheidet die Gesamtheit der Stimmberechtigten verbindlich über eine Sachfrage und ersetzt einen Beschluss des Gemeinderats.</p>	<p>Bürgerentscheid Beim Ratsreferendum entscheidet die Gesamtheit der Stimmberechtigten verbindlich über eine Sachfrage und ersetzt einen Beschluss des Gemeinderats.</p>

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 Bürgermeisterinnen 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).

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.

III. Die Regelungen in der Übersicht

Die Verfahrensregelungen auf Kommunalebene sind von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich. Folgende Verfahrenselemente sind zu unterscheiden:

- Das Vorhandensein direktdemokratischer Verfahren nicht nur in Gemeinden und Städten, sondern auch auf Landkreisebene oder in den Ortsteilen/Stadtbezirken von Städten und Gemeinden in den Flächenländern. So sind in den Flächenländern Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Landkreisebene nicht vorhanden.
- **Zulässige Themen/Themenausschluss:** Hier wird festgelegt, welche Themen überhaupt für direktdemokratische Verfahren zugelassen sind. Die Bandbreite zulässiger Themen in den Bundesländern reicht von sehr wenigen ausgeschlossenen Themen (etwa in Bayern) bis hin zu umfassenden Verbotskatalogen (etwa in Thüringen). Zumeist sind die unzulässigen Themen im so genannten „*Negativkatalog*“ aufgeführt: Dieser umfasst in der Regel Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, die Haushaltssatzung, Gemeindeabgaben oder Finanzfragen der gemeindeeigenen Betriebe. In einigen Bundesländern (etwa in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) ist zusätzlich noch die Bauleitplanung und damit ein Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung ausgeschlossen. Ein weiteres Problemfeld ist, dass finanzwirksame Bürgerbegehren, etwa zu Gebühren und Angaben, oft ausgeschlossen sind. Dies führt in Kombination mit dem benötigten Kostendeckungsvorschlag für die beantragte Maßnahme (der mit Ausnahme Berlins, Hamburgs und Bayerns in allen Bundesländern erforderlich ist) ebenfalls zu faktischen Ausschlüssen von bestimmten Gegenstandsbereichen und zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren. Ein historisches Relikt gilt noch in Rheinland-Pfalz, das einen sehr restriktiven - nur durch Hauptsatzung erweiterbaren - gesetzlich abschließend formulierten *Positivkatalog* kennt, der die wenigen zulässigen Themenbereiche (etwa Gebietsänderungen) auflistet. Bis 2005 galt dieser Positivkatalog auch in Baden-Württemberg.
- **Unterschriftenquoten** und Fristen beim Bürgerbegehren legen fest, wie viele Unterschriften die Bürgerinnen und Bürger in welcher Zeit sammeln müssen, um erfolgreich eine Abstimmung zu beantragen. In einigen Bundesländern ist dieses Quorum nach Gemeindegröße gestaffelt und nimmt mit zunehmender Einwohnerzahl ab (zum Beispiel in Bayern und Nordrhein-Westfalen).
- **Abstimmungsquoten beim Bürgerentscheid:** Hier unterscheidet man zwischen einem Zustimmungsquorum und einem Beteiligungsquorum. Bei Ländern mit Zustimmungsquorum ist ein Bürgerentscheid erfolgreich im Sinne des Begehrens, wenn nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden im Sinne der Vorlage entscheidet, sondern diese Mehrheit einen bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten erreicht. In Berlin gilt ein Beteiligungsquorum: Hier ist ein Bürgerentscheid gültig, wenn mindestens 15 Prozent der Stimmberechtigten teilnehmen. Erfolgreich im Sinne des Begehrens ist der Bürgerentscheid, wenn die Abstimmungsbeteiligung mindestens 15 Prozent beträgt und die Mehrheit der Abstimmenden im Sinne der Vorlage entscheidet.
- **Weitere Elemente**, welche die Praxis und die Ergebnismuster beeinflussen, sind zum Beispiel die Regelungen, ob die Möglichkeit zur Briefabstimmung besteht, ob der Bevölkerung Informationen über das Verfahren, die Vorlage und die Pro- und Contraargumente (zum Beispiel Abstimmungsbroschüren) vor der Abstimmung zur Verfügung gestellt werden, ob ein Begehren aufschiebende Wirkung entfaltet sowie das Erfordernis eines Finanzierungs- bzw. Kostendeckungsvorschlags.²

² Diese Elemente sind nicht in der Tabelle 1 enthalten, jedoch im 2. Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie, 2007 aufgeführt und ausführlicher dargestellt.

Die folgende Tabelle listet die Regelungen tabellarisch auf:

Tabelle 1: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Gemeinden der deutschen Bundesländer (Stand: 31.12.2007)

Bundesland	Zulässige Themen ○ = sehr wenige ○○ = wenige ○○○ = viele	Bürgerbegehren		Bürgerentscheid	Ratsreferendum
		Unterschriftenquorum	Frist bei Korrekturgehären	Zustimmungsquorum	Erforderliche Mehrheit im Rat
Baden-Württemberg	○○	5 - 10 %	6 Wochen	25 %	2/3-Mehrheit
Bayern	○○○	3 - 10 %	keine Frist	10 – 20 %	Einfache Mehrheit
Berlin (Bezirke)	○○○	3 %	keine Frist ¹	15 % -Beteiligungsquorum	2/3-Mehrheit
Brandenburg	○○	10 %	8 Wochen	25 %	Einfache Mehrheit <i>(nur möglich bei Gemeindefusionen)</i>
Bremen (Stadt)	○○	10 %	3 Monate	25 %	Einfache Mehrheit
Bremerhaven	○	10 %	6 Wochen	30 %	2/3-Mehrheit
Hamburg (Bezirke)	○○○	2-3 %	keine Frist ¹	kein Quorum	<i>nicht vorhanden (nur Gegenvorschlag / Bürgerentscheid)</i>
Hessen	○○○	10 %	6 Wochen	25 %	<i>nicht vorhanden</i>
Mecklenburg-Vorpommern	○○	2,5 - 10 %	6 Wochen	25 %	Einfache Mehrheit
Niedersachsen	○○	10 %	3 - 6 Monate ²	25 %	nur im Sonderfall ³
Nordrhein-Westfalen	○○	3 - 10 %	6 Wochen / 3 Monate ⁴	20 %	2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	○	6 - 15 %	2 Monate	30 %	<i>nicht vorhanden</i>
Saarland	○○	5 - 15 %	2 Monate ⁵	30 %	<i>nicht vorhanden</i>
Sachsen	○○○	5 - 15 % ⁶	2 Monate	25 %	2/3-Mehrheit
Sachsen-Anhalt	○○	6 - 15 %	6 Wochen	25 %	2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	○○	10 %	6 Wochen	20 %	2/3-Mehrheit
Thüringen	○	13 - 17 %	8 Wochen	20 – 25 %	<i>nicht vorhanden</i>

Anmerkungen: Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet; nur Gemeindeebene (keine Landkreisebene)

- 1) In Berlin, Hamburg und Niedersachsen gilt eine 6-Monats-Frist generell für alle Begehren, auch für Initiativbegehren, ab dem Zeitpunkt der Anzeige des Begehrens. Hier gilt eine Anzeigepflicht.
- 2) Eine 6-Monats-Frist gilt generell für alle Begehren, auch für Initiativbegehren, ab Zeitpunkt der Anzeige des Begehrens. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen bekannt gemachten Beschluss des Rates, so gilt eine Frist von 3 Monaten nach dem Tag der Bekanntmachung.
- 3) Sonderfall: Ein Bürgerentscheid kann vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Antrag des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
- 4) 3 Monate bei Beschlüssen, die nicht der Bekanntmachung bedürfen.
- 5) Das Saarland kennt für Initiativbegehren de facto eine Frist von 6 Monaten, da die Unterschriften bei Einreichung des Begehrens nicht älter als sechs Monate sein dürfen.
- 6) Das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren kann von den Gemeinden auf ein Minimum von 5 Prozent gesenkt werden.

Es zeigt sich, dass die Regelungen sehr unterschiedlich sind. Das Unterschriftenquorum variiert von besonders bürgerfreundlichen zwei (Hamburg) bzw. drei Prozent (in Berlin, Hamburg, bayerischen und nordrhein-westfälischen Großstädten) bis hin zu sehr hohen bis prohibitiven 17 Prozent in Gemeinden in Thüringen. Abschreckend hohe Hürden sehen diesbezüglich auch Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt zumindest für kleinere Gemeinden vor.

Sehr knapp erscheint die Frist von sechs Wochen für Korrekturbegehren, die in immerhin sechs Bundesländern gilt, zumal die gesamte Organisation der Unterschriftensammlung in kurzer Zeit stattfinden muss.³ Daher haben einige Bundesländer zu Recht längere Fristen von bis zu sechs Monaten vorgesehen – Bayern, Hamburg und Berlin verzichten hier auf eine Frist, ohne dass hier Funktionsprobleme im kommunalen Entscheidungssystem auftauchten.

Betrachtet man die Zustimmungsquoren bei Bürgerentscheiden, dann zeigen sich auch hier von Bundesland zu Bundesland große Unterschiede:

- Drei Mal gilt ein 30 %-Zustimmungsquorum – dies ist das höchste (und sehr schwer zu erreichende) Quorum für die Kommunalebene in Deutschland.
- Acht Bundesländer kennen ein 25 %-Zustimmungsquorum.
- Thüringen kennt ein Zustimmungsquorum von 20 - 25 Prozent, gestaffelt nach Gemeindegröße, nachdem es 2003 seine Regelungen reformierte.
- Zwei Bundesländer haben das Quorum in den letzten Jahren auf 20 Prozent gesenkt: Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.
- Bayern hatte bis 1999 kein Quorum, hier entschied die einfache Mehrheit der Abstimmenden. Nach einem Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs änderte der Landtag die Gemeindeordnung und führte ein gestaffeltes und mit zunehmender Einwohnerzahl sinkendes Zustimmungsquorum von 20, 15 oder 10 Prozent ein.
- Neue Wege beschritt vor kurzem Berlin, das als letztes Bundesland erst im Jahre 2005 die direkte Demokratie in den Bezirken einführt: Hier müssen sich 15 Prozent der Stimmberechtigten am Bürgerentscheid beteiligen, was eine praktikable Anforderung darstellt.
- Schließlich sieht Hamburg als einziges Bundesland kein Abstimmungsquorum vor: Hier entscheidet – wie übrigens generell in der Schweiz auf allen Ebenen und in nahezu allen US-Bundesstaaten – die einfache Mehrheit der Abstimmenden.

Ratsreferenden, vom Gemeinderat initiierte Abstimmungen, kennen immerhin elf Bundesländer (zuletzt kam Nordrhein-Westfalen im Jahr 2007 hinzu):

- In der Mehrzahl der Länder ist eine Zweidrittel-Mehrheit im Rat nötig: Baden-Württemberg, Berlin, Bremerhaven, NRW, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.
- In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern genügt hierfür eine einfache Mehrheit im Gemeinderat.
- In Brandenburg können Ratsreferenden nur bei Gemeindefusionen, in Niedersachsen nur bei einer Abänderung eines Bürgerentscheidsbeschlusses innerhalb von zwei Jahren nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid initiiert werden.

Ausführlicher wurden die Regelungen im „Zweiten Volksentscheid-Ranking“ von Mehr Demokratie (Stand: Frühjahr 2007) dargestellt und bewertet.⁴

³ Immerhin ist die früher in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein geltende Frist von vier Wochen nunmehr Vergangenheit.

⁴ Vgl. Mehr Demokratie e.V. 2007: Zweites Volksentscheid-Ranking. Die direktdemokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich: www.mehr-demokratie.de/ranking.html.

Besonderheiten in einzelnen Bundesländern

- Bayern und Hamburg haben direktdemokratische Verfahren durch einen landesweiten Volksentscheid eingeführt. Dort ist eine hohe Bekanntheit der Verfahren sowie – in Kombination mit den dort vorherrschenden bürgerfreundlichen Regelungen – eine rege Nutzung der Instrumente zu vermuten.
- Manche Bundesländer haben besonders restriktive Regelungen: Die Kombination von wenigen zugelassenen Themen, hohem Unterschriftenquorum und hohem Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid trifft man sehr ausgeprägt in Thüringen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Bremerhaven und Sachsen-Anhalt an. Dort, so ist zu vermuten, fanden bislang direktdemokratische Verfahren am wenigsten Anwendung.
- Die Regelungen auf Landkreisebene entsprechen den oben dargestellten Regelungen für die Gemeinden und Städte. Lediglich die Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen verfügen über keine entsprechenden Verfahren in den Landkreisen, ohne dass hierfür strukturelle Gründe zu erkennen wären.
- In der Stadt Bremen gilt die Besonderheit, dass vor einem Bürgerbegehren ein Zulassungsantrag mit separater Unterschriftensammlung vorgeschaltet ist. In den anderen Bundesländern trifft man dies nicht an.
- Die Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind nur eingeschränkt mit den Gemeinden in den Flächenstaaten sowie mit Bremen (das aus den Städten Bremen und Bremerhaven besteht) vergleichbar. Die Bezirke haben nicht die gleichen Befugnisse wie Gemeinden.
- Besonders deutlich sind die Besonderheiten in Hamburgs Bezirken. Denn der Senat der Gesamtstadt Hamburg kann einen Beschluss sowohl der Bezirksvertretung als auch einen Bürgerentscheid auf Bezirksebene ohne Begründung aufheben und die Entscheidung an sich ziehen. Dieses so genannte „Evokationsrecht“ erwies sich vereinzelt als sehr problematisch.⁵

Entwicklung der Regelungen in einzelnen Ländern

Insgesamt zeigte sich in den letzten Jahren eine Tendenz zu mehr bürgerfreundlicheren Regelungen: Zu beobachten war eine Senkung von Unterschriftenquoten (zum Beispiel in NRW oder Baden-Württemberg) sowie eine Senkung der Zustimmungsquoren (etwa in Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein).

Diese Tendenz setzte sich auch in jüngster Zeit fort:

In **Baden-Württemberg** fand 2005 eine größere Reform statt: Hier ist besonders die Zulassung von mehr Themen (Streichung des so genannten „Positivkatalogs“) sowie die Senkung des Zustimmungsquorums von 30 auf 25 Prozent hervorzuheben. Wie weit im Bereich der Bauleitplanung direktdemokratische Verfahren zulässig sind (etwa in der Frage des „Ob“ im Unterschied zum „Wie“), ist zur Zeit noch unklar (siehe Special Baden-Württemberg, unten).

In **Nordrhein-Westfalen** wurde im Oktober 2007 das Instrument des Ratsreferendums eingeführt (das dort „Ratsbürgerentscheid“ genannt wird).

In **Brandenburg** wurde im Dezember 2007 die Frist für Korrekturbegehren von sechs auf acht Wochen geringfügig verlängert.

Reformen werden schließlich auch in **Thüringen** diskutiert. Dort läuft seit 2007 ein landesweites Volksbegehren zur Reform der kommunalen Direktdemokratie.

⁵ Eine genauere Auswertung der letzten Jahre steht noch aus, ist aber von Seiten des Hamburger Landesverbandes von Mehr Demokratie geplant. Für die Jahre 1996-2001 vgl. K. Vollrath: „Ohne Bürger geht dat nich!“ 2001. Zuletzt evozierte der Senat den Beschluss beim Bismarck-Bad in Altona 2005.

Drei mal mehr Bürgerbegehren in Baden-Württemberg

Von Christian Büttner, Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg

Im Juli 2005 wurde die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg reformiert. Dabei wurden der Positivkatalog gestrichen, das Zustimmungsquorum von 30 auf 25 Prozent gesenkt und die Frist bei Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von 4 auf 6 Wochen verlängert.

Seit dem Wegfall der Themeneinschränkung kann nunmehr auch in Baden-Württemberg, vom Negativkatalog abgesehen, über alle Gemeindeangelegenheiten abgestimmt werden. Davon machen die Bürger und Bürgerinnen rege Gebrauch: Während von 1975 bis 2005 im Jahr durchschnittlich 9 Bürgerbegehren gestartet wurden, stieg die Anzahl 2006 auf 16 und 2007 sogar auf 30. Damit verdreifachte sich deren Anzahl. Es ist zu vermuten, dass sich dieser Trend fortsetzt, denn schon in den ersten vier Wochen des Jahres 2008 initiierten die Bürger 5 neue Bürgerbegehren.

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern wie Bayern, Hessen und Sachsen wurden in Baden-Württemberg aber Bürgerbegehren zu Fragen der Bauleitplanung nur eingeschränkt zugelassen. Seit der Aufnahme des Tatbestandes „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“ in den Negativkatalog streiten sich Initiativen und Gemeinden um die Zulässigkeit von Bürgerbegehren zu diesem wichtigen Themengebiet. Es fanden erste Bürgerentscheide statt, aber mehrere Begehren kämpften noch um ihre Zulässigkeit.

Das baden-württembergische Innenministerium hat klargestellt, dass „Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens“ bürgerentscheidsfähig seien. Die Bürger könnten entscheiden, ob eine Planung erfolgen sollte. Auch der Planungsverzicht, Planungsstopp und die Aufhebung von Bauleitplänen könnten verlangt werden. Von diesen 7 Begehren zu Planungssatzungen befinden sich 2 im Widerspruchs- bzw. Klageverfahren. Mehr Klarheit über deren Zulässigkeit werden erst Gerichtsentscheidungen bringen.

Auch die anderen Hürden in Baden-Württemberg bleiben zu hoch. Zum Beispiel scheiterten im Jahr 2007 von den 10 Bürgerentscheiden aufgrund von Bürgerbegehren immerhin 4 trotz der Absenkung des Zustimmungsquorums auf 25 Prozent.

In Baden-Württemberg deuten die ersten Jahre nach der Reform deutlich an, wie entscheidend der Wegfall thematischer Beschränkungen für die Nutzung der direkten Bürgerbeteiligung ist.

IV. Praxis: Daten und Analysen 1956 – 2007

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.

1) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern

Tabelle 2: Anzahl und Häufigkeit von direktdemokratischen Verfahren in den 16 Bundesländern (Stand: 31.12.2007), sortiert nach Häufigkeit der Verfahren (absolut)

Bundesland	Einführung	Bürgerbegehren	Ratsreferenden	Einleitungsart unbekannt	Verfahren gesamt	davon Bürgerentscheide
Bayern	10/1995	1.472	238	43	1.753	968
Baden-Württemberg	1956	382	166	42	590	286
NRW	10/1994	473	5	0	478	137
Schleswig-Holstein	04/1990	227	22	36	285	128
Hessen	04/1993	283	<i>nicht vorhanden</i>	0	283	99
Sachsen	04/1993	172	53	1	226	126
Sachsen-Anhalt	10/1993	108	96	20	224	168
Brandenburg	10/1993	81	100	11	192	135
Niedersachsen	11/1996	170	2	0	172	57
Rheinland-Pfalz	06/1994	121	<i>nicht vorhanden</i>	0	121	49
Mecklenburg-Vorpommern	06/1994	65	28	0	93	37
Thüringen	10/1993	67	<i>nicht vorhanden</i>	2	69	20
Hamburg (Bezirke)	10/1998	62	1	0	63	9
Berlin (Bezirke)	07/2005	20	0	0	20	5
Saarland	07/1997	12	<i>nicht vorhanden</i>	0	12	1
Bremen	11/1994	6	0	0	6	1
Summe		3.721	711	155	4.587	2.226

Anzahl

Auf der Kommunalebene gab es bis Ende 2007 4.587 direktdemokratische Verfahren, davon 2.226 mit Bürgerentscheid. Nach Verfahrenstyp differenziert wurden 3.721 Bürgerbegehren und 711 Ratsreferenden eingeleitet, während 155 Fälle nicht eindeutig zugeordnet werden konnten.

Regionale Verteilung

Nahezu 40 Prozent aller Verfahren der gesamten Bundesrepublik von 1956 bis 2007 fanden in nur 12 Jahren in Bayern statt (1753). Dies zeigt die herausgehobene Stellung dieses Bundeslandes. Baden-Württemberg weist zwar mit 590 ebenfalls relativ viele direktdemokratische Verfahren auf, jedoch fanden diese in einem Zeitraum von 52 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 und die Praxisjahre, so gelangt man zu differenzierten Ergebnissen (siehe unten).

Anzahl Kommunen mit direktdemokratischer Erfahrung

Direktdemokratische Verfahren wurden in den vergangenen Jahren immer bekannter: Die Auswertung ergab, dass es in etwa einem Fünftel aller Kommunen in Deutschland (2.723) bislang direktdemokratische Verfahren eingeleitet wurden. Umgekehrt bedeutet das aber auch, dass 80 Prozent aller bundesdeutschen Kommunen noch keine direktdemokratische Initiative kennen gelernt haben.

In insgesamt 1.533 Gemeinden, Städten und Kreisen fand bislang mindestens ein Bürgerentscheid statt.

Spitzenreiter in den Bundesländern mit der größten 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 923 Orten mehr als ein Verfahren eingeleitet, in 69 Orten sogar mehr als fünf Verfahren.

Betrachtet man die Bürgerentscheide, so fanden bislang in 395 Kommunen mehr als eine Abstimmung und in 14 Orten bereits mehr als fünf Bürgerentscheide statt. In den größeren Städten Bayerns sowie in zwei Hamburger Stadtbezirken fanden bislang die meisten Begehren und Bürgerentscheide statt. Bundesweiter Spitzenreiter ist München mit 20 Verfahren, knapp gefolgt von Hamburg-Wandsbek und Augsburg. Die meisten Bürgerentscheide fanden bislang im fränkischen Erlangen statt. In Nordrhein-Westfalen belegen Wuppertal und Düsseldorf die Spitzenplätze, in Baden-Württemberg Karlsruhe.

Tabelle 3: TOP 10 der Städte/Stadtbezirke mit der größten Praxis

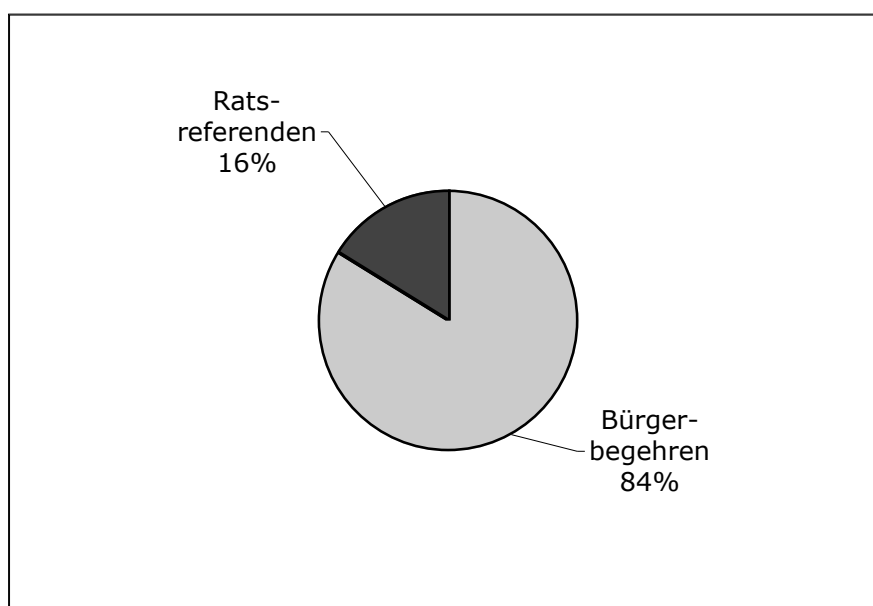
Stadt, Bundesland	Einwohnerzahl (gerundet)	Anzahl Verfahren	Anzahl Bürgerentscheide
München (Bayern)	1.247.900	20	7
Hamburg-Wandsbek	408.000	19	1
Augsburg (Bayern)	259.200	18	3
Erlangen (Bayern)	102.400	17	13
Regensburg (Bayern)	128.600	16	10
Passau (Bayern)	50.700	15	5
Nürnberg (Bayern)	493.600	14	1
Dresden (Sachsen)	483.600	13	2
Hamburg-Nord	283.200	12	4
Coburg (Bayern)	42.300	11	8

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:

- a) Der Gemeinderat greift das Anliegen eines unzulässigen oder noch nicht eingereichten Bürgerbegehrens auf.
- b) Der Gemeinderat stellt einen eigenen Beschluss als Konkurrenzvorlage 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.

Abbildung 1: Eingeleitete Verfahren nach Verfahrenstypus (Stand: 31.12.2007), Verfahrenstypus bekannt



Insgesamt waren 16 Prozent aller eingeleiteten Verfahren Ratsreferenden. Auffällig ist der überdurchschnittlich hohe Anteil von Ratsreferenden in den Bundesländern Brandenburg (55 Prozent), Sachsen-Anhalt (47 Prozent), Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern (je 30 Prozent) und Sachsen (23,6 Prozent). Allen diesen Bundesländern ist gemeinsam, dass die meisten der durchgeführten Ratsreferenden 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 spielte das Thema Gemeindegebietsreform in den letzten Jahren eine sehr große Rolle, zu dem zahlreiche Ratsreferenden durchgeführt wurden: In Mecklenburg-Vorpommern kann man dies genauer nachweisen, wenn man nur die Bürgerentscheide (also nicht alle Verfahren betrachtet): Von den 37 Bürgerentscheiden wurden 28 vom Rat initiiert und neun von den Bürgerinnen und Bürgern durch Bürgerbegehren.

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 4: Eingeleitete Verfahren nach Gemeindegrößenklasse

Gemeindegröße	Anzahl Verfahren	Anteil Verfahren in Prozent	Anzahl Gemeinden / Kreise	Anteil Gemeinden in Prozent	Verhältnis Anzahl Verfahren zu Anzahl Gemeinden
bis 5.000	1.463	34,7	9.762	74,2	0,15 : 1
5.000 bis 10.000	707	16,7	1.393	10,6	0,5 : 1
10.000 bis 20.000	671	15,9	1.040	7,9	0,6 : 1
20.000 bis 30.000	300	7,1	330	2,5	0,9 : 1
30.000 bis 50.000	289	6,8	209	1,6	1,4 : 1
50.000 bis 100.000	281	6,7	148	1,1	1,9 : 1
100.000 bis 200.000	211	5,0	156	1,2	1,4 : 1
200.000 bis 500.000	226	5,4	102	0,8	2,2 : 1
> 500.000	73	1,7	17	0,1	4,3 : 1
Gesamt	4.221	100,0	13.157	100,0	

Anmerkungen: Zuordnung gemäß Einwohnerzahl aus dem Jahr 2003, Quelle: Statistisches Bundesamt.
 4.221 Fälle konnten zugeordnet werden, die fehlenden Fälle sind solche in Gemeinden, die vor dem Jahr 2003 fusionierten oder eingemeindet wurden.

In größeren Städten fanden überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren statt: So haben in Deutschland 74,2 Prozent aller Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner, jedoch finden nur 35 Prozent aller direkt-demokratischer Verfahren dort statt (erste Zeile). Im Gegensatz dazu fanden in 3,2 Prozent aller Städte und Landkreise mit mehr 50.000 Einwohnern kumuliert 18,8 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 direkt-demokratischen Verfahren unwahrscheinlicher macht. Weitere Gründe dürften die mit der Einwohnerzahl wachsenden Probleme, die größere Zahl öffentlicher (Stadtwerke) oder sozialer Infrastruktureinrichtungen (Bäder, Wohnungsbaugesellschaften) bzw. der größere Kreis übertragener Aufgaben sein, so dass in größeren Gemeinden und Städten auch mehr potenzielle Gegenstände bürgerentscheidsfähiger Themen vorhanden sind.

Anwendungshäufigkeit

Um einen Vergleich der Anwendungshäufigkeit zu ermöglichen, muss die Anzahl der Gemeinden sowie der Untersuchungszeitraum je Bundesland berücksichtigt werden.

Tabelle 5: Relative Häufigkeit von direktdemokratischen Verfahren nach Bundesland (Stand: 31.12.2007), sortiert nach Häufigkeit der Verfahren in Relation zu Anzahl Gemeinden und Praxisjahren.

Bundesland	Praxisjahre (bis 12/2007)	Anzahl Gemeinden *	Anzahl direktdemokratischer Verfahren	Anzahl Verfahren pro Jahr	Alle ... Jahre fand in einer Gemeinde ein direktdemokratisches Verfahren statt
Hamburg (Bezirke)	9,3	7	63	7	1 Jahr
Berlin (Bezirke)	2,5	12	20	8	1,5 Jahre
Bremen	13,2	2	6	0,5	4 Jahre
NRW	13,3	426	478	36	12 Jahre
Bayern	12,3	2.057	1.753	143	14 Jahre
Hessen	14,8	426	283	19	22 Jahre
Brandenburg	14,3	450	192	13	34 Jahre
Sachsen	14,8	547	226	15	36 Jahre
Saarland	10,5	58	12	1	51 Jahre
Schleswig-Holstein	17,8	1.135	285	16	71 Jahre
Sachsen-Anhalt	14,3	1.215	224	16	78 Jahre
Niedersachsen	11,2	1.201	172	15	78 Jahre
Baden-Württemberg	52,0	1.146	590	11	101 Jahre
Mecklenburg-Vorpommern	13,6	976	93	7	143 Jahre
Thüringen	14,3	1.006	69	5	208 Jahre
Rheinland-Pfalz	13,6	2.493	121	9	280 Jahre
Summe		13.157	4.587		

Anmerkungen:

* = Umfasst dort, wo direktdemokratische Verfahren auch in Kreisen möglich sind (nicht in Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen) auch die Anzahl an Kreisen.

Berücksichtigt man die Anzahl der Gemeinden und die Anzahl der Praxisjahre, ergibt sich ein anderes Bild der Anwendungshäufigkeit als oben in Tabelle 2 (absolute Anzahl) dargestellt.

- Es zeigte sich, dass die **Stadtstaaten** Hamburg, Berlin und Bremen die Spitzenreiter bilden: Durchschnittlich findet in jedem Jahr in jedem Bezirk Hamburgs und alle 1,5 Jahre in einem Bezirk Berlins ein direktdemokratisches Verfahren statt. Zu Bremen muss einschränkend erwähnt werden, dass in der Stadt Bremen überwiegend Verfahren stattfanden, die nicht über die erste Verfahrensstufe, dem Zulassungsantrag für ein Bürgerbegehren mit niedriger Unterschriftenanzahl, hinaus kamen. Insofern ist hier die Vergleichbarkeit eingeschränkt.
- Die Tabelle macht deutlich, dass in **Bayern** in den Jahren 1995 - 2007 durchschnittlich 143 Verfahren pro Jahr eingeleitet wurden. In keinem anderen Flächenland finden auch nur annähernd so viele Verfahren pro Jahr statt. NRW und Hessen folgen mit beträchtlichem Abstand. Die bayerische Spitzenstellung lässt sich durch die anwendungsfreundlichen Regelungen (zum Beispiel geringer Thementausschluss, 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 jedoch 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 NRW erklären. Es gibt wenige Städte und viele Einwohner, so dass die durchschnittliche Gemeindegröße bei ca. 40.000 Einwohnern/Gemeinde liegt: Auch in anderen Bundesländern sowie in der Gesamtbetrachtung (siehe oben, Tabelle 4) konnte beobachtet werden, 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 Städte mit 50.000 - 100.000 Einwohnern alle 4 Jahre ein Verfahren statt, was deutlich über dem bayerischen Durchschnitt von 14 Jahren und sogar höher als der vergleichbare Wert in NRW in dieser Gemeindegrößenklasse, der 12 Jahre betrug, liegt.
- Gefolgt wird NRW und Bayern von Hessen, einem Land, in dem ebenso wie in Bayern die Bauleitplanung als Thema erlaubt ist. Anschließend folgen mit einigem Abstand Sachsen (ebenfalls Bauleitplanung als Thema erlaubt), das Saarland und Schleswig-Holstein.
- **Schlusslichter der relativen Anwendungshäufigkeit** sind Bundesländer mit sehr restriktiven Verfahrensregelungen wie etwa weiter Themenausschluss und hohe Quoren: Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Rheinland-Pfalz. In Thüringen und Rheinland-Pfalz wurde in einer Gemeinde durchschnittlich alle 208 bzw. 280 Jahre ein Verfahren eingeleitet. In diesen Ländern waren Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nur sehr vereinzelt beobachtbar.

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, mit ca. 80.000 Einwohnern pro Jahr bis zu zehn Bürgerentscheide statt, wobei etwa 80 Prozent der Verfahren auf obligatorische, d.h. verpflichtende Abstimmungen über solche Themen entfallen, die von der Verfassung als besonders wichtig erachtet werden (vor allem Haushaltsfragen).

Zeitlicher Verlauf

Betrachtet man den zeitlichen Verlauf von 1956 - 2007, so macht es Sinn, diese in zwei Zeitabschnitte aufzuteilen: Zum einen werden die Jahre von 1956 bis 1989 dargestellt, als Bürgerbegehren und Ratsreferenden nur in Baden-Württemberg möglich waren. Zum anderen sollen die Jahre seit 1990 für alle Bundesländer dargestellt werden.

Abbildung 2: Neu eingereichte direktdemokratische Verfahren im Zeitverlauf von 1956 – 1989 (nur in Baden-Württemberg möglich)

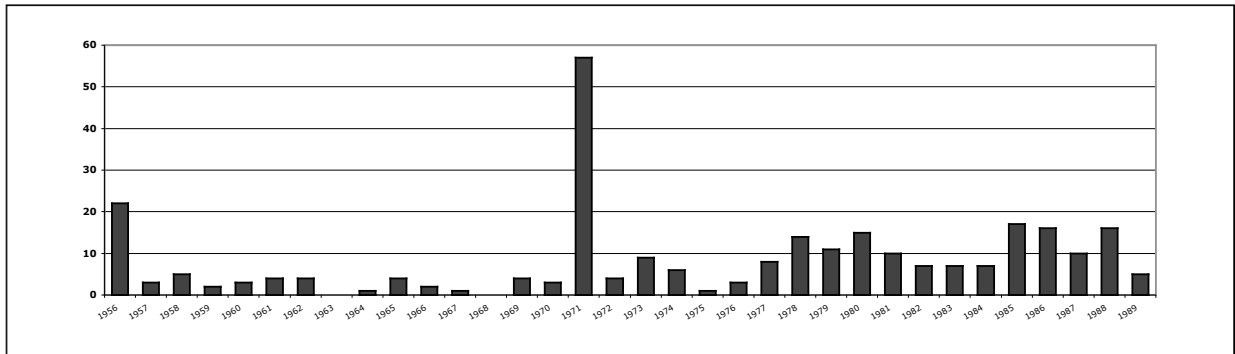
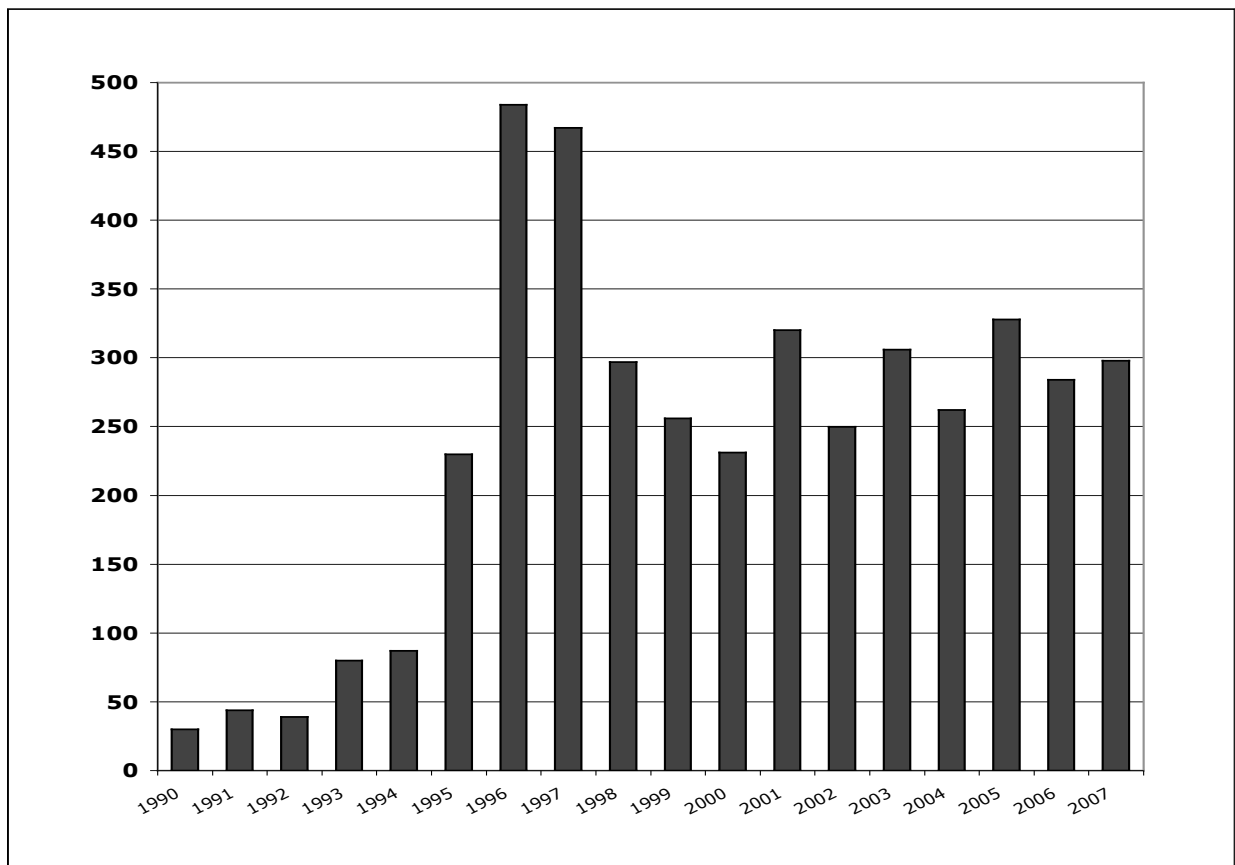


Abbildung 3: Neu eingereichte direktdemokratische Verfahren im Zeitverlauf von 1990 – 2007 (in allen Bundesländern möglich)



Anmerkung: Der Zeitpunkt der jeweiligen Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den einzelnen Bundesländern kann Tabelle 1 entnommen werden

Es zeigt sich, wie enorm die Praxis an Bürgerbegehren und Ratsreferenden seit 1990 und insbesondere seit 1995/1996 in Deutschland zugenommen hat. Fanden von 1956 - 1989 insgesamt 281 Verfahren statt, so wird dieser Wert in den letzten Jahren in einem Jahr erreicht. Zuletzt, im Jahr 2007, wurden beispielsweise 298 Verfahren neu eingereicht, davon 122 in Bayern.

Der Anstieg seit 1990 erklärt sich durch die wachsende Anzahl an Bundesländern, welche 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 (vgl. Abbildung 3). 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 1995 - 1997.

Seit 1998 hat sich die Zahl der Verfahren auf ca. 250 - 320 pro Jahr gesenkt, wobei im gleitenden Durchschnitt eine leicht steigende Tendenz zu beobachten ist. Diese im Vergleich zu 1995-1997 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.

2) Themen

Zu welchen Themen wurden Bürgerbegehren initiiert? Generell fanden zu sehr unterschiedlichen Themen der Kommunalpolitik Bürgerbegehren statt. Die thematischen Schwerpunkte bildeten hierbei die Bereiche „Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen“ mit 18 Prozent sowie „Verkehrsprojekte“ mit 17 Prozent. Mehr als 10 Prozent erreichten auch die Bereiche „Wirtschaft“, „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ sowie „Gebietsreform“. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themenverteilung:

Tabelle 6: Themen von direktdemokratischen Verfahren (Stand: 31.12.2007), sortiert nach Häufigkeit

Themenbereich	Beispiele	Anzahl Verfahren	in %
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Bildungseinrichtungen, Gesundheitswesen	816	17,8 %
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraße, Fußgängerzone	788	17,2 %
Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Wasserversorgung	642	14,0 %
Wirtschaftsprojekte (inkl. Mobilfunk)	Supermärkte	642	14,0 %
<i>davon Wirtschaftsprojekte speziell: Mobilfunk</i>	<i>Sendeanlagen/Funktürme</i>	<i>(128)</i>	<i>(2,8 %)</i>
Gebietsreform	Gemeindefusionen	631	13,8 %
Entsorgungsprojekte	Abwasser, Müllbeseitigung	237	5,2 %
Planungssatzungen (Bauleitplanung) ohne Wohngebietsprojekte	Ausweisung eines Gewerbegebiets	229	5,0 %
Kulturprojekte	Museen, Theater	201	4,4 %
Wohngebietsprojekte		86	1,9 %
Hauptsatzung oder andere Satzung	Hauptsatzung (Ehrenamtlichkeit des Bürgermeisters)	80	1,7 %
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren	73	1,6 %
Sonstiges		162	3,5 %
Gesamt		4.587	100 %
<i>Gesamte bauleitplanungsrelevante Themen: Verkehr, Wirtschaft, Entsorgung, Wohngebiete, Planungsatzungen</i>		1.982	43,2 %

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, NRW, Schleswig-Holstein und Hessen, waren die Themenbereiche „Öffentliche Einrichtungen“ (Infrastruktur, Versorgung, Soziales und Bildung), „Planungsentscheidungen“ und „Verkehrsprojekte“ mit zusammengerechnet 60 - 70 Prozent dominierend.

Bauleitplanung

Insgesamt betrug der Anteil an Themenbereichen, die durch Bauleitplanung beeinflusst werden, **43,2 Prozent**. Länder mit Bauleitplanung als zulässigem Themenbereich (etwa Bayern und Hessen) wiesen eine andere Verteilung der Themen als Länder ohne Bauleitplanung (etwa NRW oder Niedersachsen) auf: So betrug der Anteil der Bereiche „Planungssatzungen“, „Verkehr“, „Entsorgungsprojekte“, „Wirtschaftsprojekte“ und „Wohngebietsprojekte“, also in den Bereichen, in denen die Bauleitplanung eine große Rolle spielt, in Bayern 56 Prozent und in Hessen 51 Prozent. Betrachtet man hingegen Länder ohne Bauleitplanung, so zeigen sich große Unterschiede: In NRW betrug der Anteil dieser Themenbereiche nur 33 Prozent, in Baden-Württemberg 31,5 Prozent und in Rheinland-Pfalz sogar nur 27 Prozent.

Deutlich werden die Unterschiede auch, wenn man die Themenbereiche „Wohngebietsprojekte“ und „Planungssatzungen (Bauleitplanung)“ betrachtet. In Niedersachsen und NRW, Ländern ohne Bauleitplanung, fanden nahezu keine Bürgerbegehren statt: In Niedersachsen kein einziges, in NRW sechs (1 Prozent aller Verfahren). In Bayern hingegen fanden mehr als 200 Verfahren (12 Prozent) und in Hessen 19 Verfahren (etwa 8 Prozent) zu Wohn- und Gewerbegebieten statt. Offenbar ist hier ein großer Bedarf an Mitsprache und Mitentscheidung vorhanden, der aber in manchen Bundesländern von vornherein nicht stattfinden darf.⁶

Die Auswertung ergab zudem Folgendes:

- Auffällig ist, dass in den ostdeutschen Bundesländern Gemeindegebietsreformen das beherrschende Thema darstellten: In Sachsen-Anhalt 84, Brandenburg 64, in Sachsen 54, in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen je 39 Prozent der Bürgerbegehren und Ratsreferenden.
- In den letzten Jahren gab es einen Anstieg von Bürgerbegehren gegen die Privatisierung von kommunalen Einrichtungen wie etwa Stadtwerke oder städtische Wohnungsbaugesellschaften, darunter einige, die bundesweit Aufsehen erregten.

In **Freiburg** verhinderten die Bürgerinnen und Bürger 2006 die Pläne zum Verkauf der städtischen Wohnungen. 70,5 Prozent stimmten im Bürgerentscheid gegen die geplante Privatisierung und dafür, dass die Stadt Freiburg Eigentümerin der städtischen Wohnungen bleibt.

In zahlreichen Städten wandten sich die Bürger erfolgreich gegen die Privatisierung oder Teilprivatisierung kommunaler Einrichtungen: So fanden Abstimmungen zum Beispiel in **Düsseldorf, Erlangen, Mühlheim a. d. Ruhr** sowie im Januar 2008 in **Leipzig** statt.

Ferner waren in einzelnen Bundesländern einige Themen besonders häufig anzutreffen:

- Das Thema „Mobilfunk“ war in Bayern mit über 100 Fällen besonders häufig auf der Tagesordnung
- Fragen der kommunalen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Schulfragen spielten in Schleswig-Holstein eine besonders große Rolle.
- In Hessen wurden Fragen der Organisation der kommunalen Verwaltungsspitze (Zahl hauptamtlicher Mitglieder des Gemeindevorstands) öfter als in anderen Bundesländern mittels eines Bürgerbegehrens diskutiert und entschieden.

⁶ Für die vertiefte Untersuchung der Auswirkungen von Themenausschlüssen besteht noch weiterer Forschungsbedarf.

3) Ergebnisse und Erfolge

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der direktdemokratischen Verfahren. Dabei wird „Erfolg“ als Ergebnis „im Sinne des Bürgerbegehrens/der Initiatoren“ definiert.

Tabelle 7: Ergebnisse von direktdemokratischen Verfahren, Stand: 31.12.2007

Ergebnis	Gesamte Verfahren mit bekanntem Ergebnis	
	Fälle	In %
Bürgerbegehren ohne Bürgerentscheid		
BB nicht eingereicht	327	7,1
BB zurückgezogen	41	0,9
BB wird vom Rat übernommen	514	11,2
Kompromiss	110	2,4
Unzulässig	1.039	22,7
Gesamt Bürgerbegehren ohne Entscheid	2.031	44,3 %
Bürgerentscheide inkl. Ratsreferenden		
BE im Sinne der Vorlage	1.134	24,7
BE nicht im Sinne der Vorlage	686	15,0
BE unecht gescheitert *	293	6,4
BE unklar gescheitert	59	1,3
Gesamt Bürgerentscheide	2.172	47,4 %
Gesamt abgeschlossene, ermittelbare und bekannte Verfahren	4.203	91,6 %
Verfahren offen, Ergebnis unbekannt,...		
Offen	234	5,1
Unbekannt **	130	2,8
Versandet	10	0,2
Nicht ermittelbar	10	0,2
Gesamte Verfahren offen, unbekannt, ...	384	8,4 %
Gesamt	4.587	100,0

Anmerkungen:

BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid

* Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit im Bürgerentscheid am Abstimmungsquorum gescheitert.

** Die Mehrzahl der unbekannt bzw. nicht ermittelbaren Verfahren beziehen sich auf Baden-Württemberg in den Jahren 1956-75.

Bevor die Ergebnisse näher betrachtet werden, sollen zunächst zwei Zahlen hervorgehoben werden:

Wie aus der Tabelle zu entnehmen ist, wurde fast jedes vierte (ca. 23 Prozent) aller Verfahren für unzulässig erklärt. Hier zeigen sich deutlich die negativen Wirkungen der restriktiven Verfahrensausgestaltungen (s. oben) im Bereich Themenausschluss und Kostendeckungsvorschlag. Nicht selten wurden auch Klagen gegen die Unzulässigkeit angestrengt.

Ein beachtliches Ergebnis ist auch, dass ca. 11 Prozent oder 514 Verfahren aller Anliegen vom Gemeinderat oder Kreistag übernommen wurden und so ein „Erfolg ohne Bürgerentscheid“ festgestellt werden konnte. Dies zeigt, dass die Räte nicht selten ein per Bürgerbegehren artikuliertes Anliegen aufnahmen und den Initiatoren ein voller Erfolg beschieden war.

Erfolgsquote

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.

Abgeschlossene, ermittelbare und bekannte Verfahren	4.203
Direkte Erfolgsquote ohne Teilerfolge	1.648 von 4.203 = 39,2 %

Die direkte Erfolgsquote in den deutschen Bundesländern betrug, wenn man die Teilerfolge nicht mit berücksichtigt, 39,2 Prozent (1.648 von 4.203 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.⁷

⁷ Eine genauere Betrachtung solcher Fälle ist noch ein Forschungsdesiderat.

3.1. Bürgerbegehren ohne Entscheid

Hohe Zahl unzulässiger Bürgerbegehren

Tabelle 8: Unzulässigkeit von Bürgerbegehren nach Bundesland (ohne Ratsreferenden), sortiert nach Unzulässigkeitsquote

Bundesland	Anzahl Bürgerbegehren (ohne Ratsreferenden)	Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren	Unzulässigkeitsquote = Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren / Bürgerbegehren gesamt
Mecklenburg-Vorpommern	65	37	56,9 %
Saarland	12	6	50,0 %
Niedersachsen	170	75	44,1 %
Baden-Württemberg	382	168	44,0 %
Thüringen	67	26	38,8 %
Nordrhein-Westfalen	473	166	35,1 %
Schleswig-Holstein	227	77	33,9 %
Hessen	283	88	31,1 %
Brandenburg	81	31	38,3 %
Bremen	6	2	33,3 %
Sachsen	172	53	30,8 %
Rheinland-Pfalz	121	37	30,6 %
Berlin (Bezirke)	20	6	30,0 %
Sachsen-Anhalt	108	23	21,3 %
Bayern	1.472	235	16,0 %
Hamburg (Bezirke)	62	9	14,5 %
Gesamt	3.721	1.039	27,9 %
Gesamt ohne Bayern	2.249	804	35,7 %

Die obige Auswertung differenziert nach Bundesländern (Ratsreferenden sind hierbei nicht relevant) und ergab, dass 28 Prozent aller bürgerinitiierten Bürgerbegehren unzulässig waren (1.039 von 3.721 Verfahren). Berücksichtigt man alle Bundesländer *ohne Bayern*, so beträgt der Anteil unzulässiger Begehren sogar 36 Prozent. Diese Quote erhöht sich sogar noch, wenn man nur jene Begehren, *die tatsächlich eingereicht wurden*, den Berechnungen zugrunde legt.⁸

Es zeigt sich, dass die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland (bei geringer Fallzahl), Niedersachsen und Baden-Württemberg die höchsten Unzulässigkeitsquoten in Deutschland hatten. Mecklenburg-Vorpommern kommt dabei auf einen Rekordwert von 57 Prozent. Am wenigsten Begehren wurden in Bayern (16 Prozent) und Hamburg (14,5 Prozent) für unzulässig erklärt.

Ein wesentlicher Grund für hohe Unzulässigkeitsquoten sind die restriktiven Regelungen in einzelnen Bundesländern, vor allem der Ausschluss von Themen wie der Bauleitplanung. Alle sechs Bundesländer mit der höchsten Unzulässigkeitsquote (jeweils über 35 Prozent) schließen die Bauleitplanung als Thema aus: Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Niedersachsen, Baden-Württemberg (hier jedoch seit 2005 zulässig), Thüringen und Nordrhein-Westfalen.

⁸ Für das Land NRW kommt der Mehr Demokratie Landesverband NRW dann auf 39,5 statt 35,1 Prozent (166 von 420 eingereichten Begehren). Vgl. <http://nrw.mehr-demokratie.de/1135.html>.

Auch die Tatsache, dass in nahezu allen Bundesländern bis auf Bayern und Berlin ein Kostendeckungsvorschlag von den Initiatoren gefordert wird, hat zu vielen Unzulässigkeitserklärungen sowie zu zahlreichen Gerichtsurteilen geführt.⁹

Gemeinderat übernimmt das Anliegen der Initiatoren

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

Tabelle 9: Ergebnis: Vom Rat übernommene Bürgerbegehren (ohne Ratsreferenden), Stand: 31.12.2007

Bundesland	Anzahl Bürgerbegehren (ohne Ratsreferenden)	Anzahl vom Rat übernommener Bürgerbegehren	Anteil vom Rat übernommener Bürgerbegehren
Hamburg (Bezirke)	62	18	29,0 %
Nordrhein-Westfalen	473	91	19,2 %
Saarland	12	2	16,7 %
Bayern	1.472	235	16,0 %
Sachsen	172	26	15,1 %
Hessen	283	40	14,1 %
Rheinland-Pfalz	121	15	12,4 %
Schleswig-Holstein	227	28	12,3 %
Niedersachsen	170	20	11,8 %
Mecklenburg-Vorpommern	65	7	10,8 %
Thüringen	67	6	9,0 %
Berlin (Bezirke)	20	1	5,0 %
Brandenburg	81	4	4,9 %
Baden-Württemberg	382	18	4,7 %
Sachsen-Anhalt	108	3	2,8 %
Bremen	6	0	0,0 %
Gesamt	3.721	514	13,8 %

Die Auswertung ergab, dass in 13,8 Prozent aller Bürgerbegehren die Initiatoren einen Erfolg erzielten, ohne dass es zu einem Bürgerentscheid kam. Überdurchschnittlich oft kam dies in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Bayern, Sachsen und Hessen vor, sehr selten hingegen in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Bremen (was aufgrund der geringen Fallzahl nicht repräsentativ ist). Für den hohen Wert Hamburgs gilt einschränkend, dass dort in zwei Fällen eine „Scheinübernahme“ (auch „unechte Übernahme“ genannt) des Bürgerbegehrens dokumentiert ist, um einen Bürgerentscheid zu verhindern:

„Dabei übernimmt [die Bezirksversammlung, Anm. d. Verf.] 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.“¹⁰

⁹ Für NRW vgl. A. Kost (2002): 40 Prozent der unzulässigen Begehren werden wegen des Thementauschlusses und 32 Prozent aufgrund eines mangelhaften Kostendeckungsvorschlags für unzulässig erklärt.

¹⁰ Angelika Gardiner, in: Mehr Demokratie, Volksbegehrensbericht 2005, S. 15. In einem weiteren Fall (Bismarck-Bad) zog der Senat den Fall sogar nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid an sich.

3.2. Bürgerentscheide

a) Ergebnisse und Erfolgsquoten von Bürgerentscheiden

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 folgende Auswertung gibt Antworten auf diese Fragen:

Tabelle 10: Ergebnisse von Bürgerentscheiden in Deutschland, nach Verfahrenstypus differenziert. (Stand: Ende 2007)

Ergebnis	Bürgerentscheide (aufgrund Bürgerbegehren)	Ratsreferenden (aufgrund Ratsbeschluss)	Verfahrenstypus unbekannt	Alle Abstimmungen
Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens	727	356	51	1.134
Bürgerentscheid nicht im Sinne des Begehrens	497	177	13	687
Bürgerentscheid unecht gescheitert (am Quorum trotz Abstimmungsmehrheit)	257	29	8	294
Bürgerentscheid unklar gescheitert	37	21	2	60
Gesamt	1.518	583	74	2.175

n = 2175 Verfahren konnten zugeordnet werden.

Die Zahlen sowie die beiden folgenden Abbildungen illustrieren, dass mehr als die Hälfte (ca. 52 Prozent) aller kommunalen Abstimmungen erfolgreich im Sinne der Initiatoren waren (1.134 von 2.175). Ratsreferenden hatten mit 61 Prozent (356 von 583 Fällen) eine deutlich höhere Erfolgsquote als Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren mit 48 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 2.175 Entscheiden scheiterten 291 (= 13,5 Prozent) am Abstimmungsquorum.

Auch hier lohnt eine differenzierte Betrachtungsweise: Die Untersuchung ergab, dass Ratsreferenden weit- aus seltener am Zustimmungsquorum scheiterten: Lediglich fünf Prozent aller Ratsreferenden, jedoch 17 Prozent aller Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren scheiterten am Abstimmungsquorum. Die folgenden beiden Abbildungen illustrieren dies:

Abbildung 4: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse

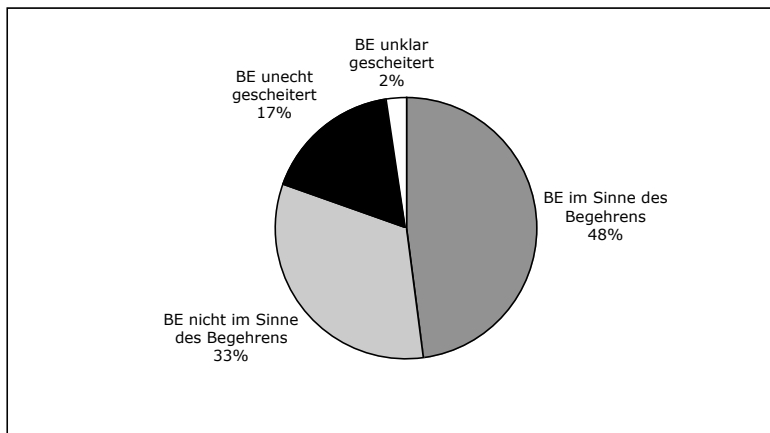
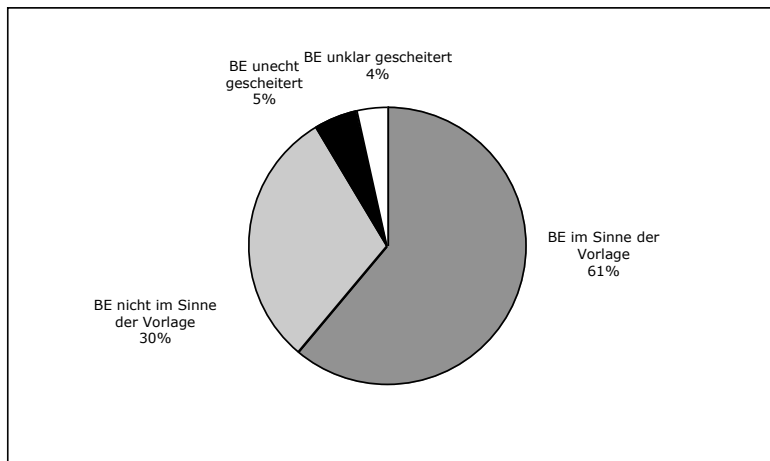


Abbildung 5: Ratsreferenden / ratsinitiierte Abstimmungen - Ergebnisse



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 Abstimmungsabstänzigkeit aufrufen oder eine aktive Diskussion in der Meinungsbildungsphase vor der Abstimmung verweigern.

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

b) Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden

Von großem Interesse ist die Frage, wie viele Bürgerinnen und Bürger sich denn bei den Abstimmungen beteiligen und ob Unterschiede zwischen kleinen Gemeinden und größeren Städten vorhanden sind.

Hier gibt die folgende Tabelle Aufschluss:

Tabelle 11: Bürgerentscheidsbeteiligung nach Gemeindegröße (alle Verfahrenstypen)

Gemeindegröße (Einwohner)	Anzahl Bürgerentscheide	Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung in Prozent	Bekannte Abstimmungsbeteiligung (n=)
bis 5.000	787	60,8	660
5.000 bis 10.000	351	51,0	308
10.000 bis 20.000	309	43,8	274
20.000 bis 30.000	146	41,4	123
30.000 bis 50.000	109	37,8	92
50.000 bis 100.000	100	32,5	87
100.000 bis 200.000	84	32,6	74
200.000 bis 500.000	47	29,1	39
> 500.000	13	20,9	13
Gesamt	1.946	50,4	1.670

Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug durchschnittlich 50,4 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 60,8 Prozent, in Städten von 50.000 bis 100.000 durchschnittlich 32,5 Prozent und in Großstädten über 500.000 Einwohnern betrug die Beteiligung 20,9 Prozent. Diese Zahlen verdeutlichen, wie schwierig es ist, in größeren Städten oder Landkreisen ein 25 %- oder sogar ein 30 %- Zustimmungsquorum zu erreichen.

Ferner konnte festgestellt werden, dass die Beteiligung auch vom Verfahrenstyp abhängt: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren erreichten eine durchschnittliche Beteiligung von 48,1 Prozent; an Abstimmungen, die vom Gemeinderat mittels Ratsbeschluss initiiert wurden, nahmen durchschnittlich 54,9 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 mit hoher Betroffenheit vieler Bürger 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.¹¹

In diesem Bericht konnte der Frage nicht nachgegangen werden, welche Relation zwischen der Abstimmungsbeteiligung und der Höhe des Zustimmungsquorums bestand.¹²

¹¹ Vgl. Schiller 2007, S. 139.

¹² Vertiefend vgl. Mittendorf 2008 (i.E.).

c) Bürgerentscheide – Erfolgchancen und Quorum

In den meisten Bundesländern 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 (oft 25 Prozent) 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**, d.h. wenn 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 oben, Ergebnisse), bisweilen werden sie auch als „Quorumsopfer“ bezeichnet.
- Die untersuchte Zahl **aller Bürgerentscheide, die das Zustimmungsquorum nicht erreichen**. Die Auswirkungen des Zustimmungsquorums sind bei dieser Betrachtungsweise umfassend sichtbar.

c1) Unecht gescheiterte Bürgerentscheide

Die erste Fragestellung, die vertiefend und nach Bundesländern differenziert untersucht wurde, lautet: *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.

Dabei wurde auch versucht, die Regelungsänderungen in einigen Bundesländern zu berücksichtigen (siehe Tabelle 12 auf Seite 30).

Die Tabelle zeigt, dass zahlreiche Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum scheiterten: Insgesamt etwa 13,5 Prozent. Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern, so betrug der Wert sogar 20,4 Prozent.

Das Bundesland mit der höchsten Quote ist - sieht man von Bremerhaven, das nur einen Fall aufweist, ab - Nordrhein-Westfalen mit über 50 Prozent (69 von 136)¹³, gefolgt von Niedersachsen (35 Prozent) und Rheinland-Pfalz (26,5 Prozent). in NRW erreichte diese Quote 2007 sogar den Rekordwert von 81 Prozent: 13 der 16 Bürgerentscheide scheiterten am Quorum und waren ungültig.

Die sehr hohe Quote in NRW erklärt sich dadurch, dass es in Nordrhein-Westfalen besonders viele größere Gemeinden und Städte gibt und die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße in der Tendenz sinkt (vgl. oben). Der hohe Wert in Rheinland-Pfalz dürfte sich durch das hohe Abstimmungsquorum (30 %) erklären.

Die niedrigsten Werte haben mit 0 Prozent Hamburg (kein Abstimmungsquorum) und Thüringen trotz eines Zustimmungsquorums, das zwischen 20 und 25 Prozent schwankt. Bei einem Unterschriftenquorum von 13 - 17 Prozent erscheint es plausibel, dass in Thüringen überhaupt nur solche Verfahren zum Entscheid gelangen, die in der Phase des Bürgerbegehrens bereits eine überdurchschnittliche Mobilisierung erreichen. Bremerhaven und das Saarland (beide ein Bürgerentscheid) sind aufgrund der geringen Fallzahl statistisch nicht relevant. Anschließend folgen Sachsen, Brandenburg und Bayern mit vier bis sieben Prozent, wobei in Sachsen und Brandenburg sehr viele Ratsreferenden stattfanden, die, wie oben dargestellt wurde, eine höhere Abstimmungsbeteiligung aufweisen und bei denen es seltener zu einem Abstimmungsboykott kam.

Für vier Bundesländer konnten Beobachtungen im Zeitverlauf angestellt werden, da diese Länder ihr Abstimmungsquorum veränderten: Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Die Zahlen belegen für drei Länder, dass ein niedrigeres Quorum auch eine niedrigere Quote an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden bedeutet: Bayern (Anstieg nach Einführung eines Quorums 1999 von 0,0 auf 8,4 Prozent), Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein (Absinken der Quote nach Senkung des Abstimmungsquorums).

¹³ Vgl. etwas ausführlicher: <http://nrw.mehr-demokratie.de/quorum.html>.

Tabelle 12: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide nach Bundesland

Bundesland	Benötigtes Zustimmungs- quorum	Anzahl Bürger- entscheide	Anzahl unecht gescheiterter Verfahren	Anteil der unecht gescheiterten Verfahren
Baden-Württemberg gesamt		<i>Datenlage unzureichend</i>	<i>Datenlage unzureichend</i>	
<i>Baden-Württemberg 1956 – 1975</i>	50 % Beteiligung	<i>Datenlage unzureichend</i>	<i>Datenlage unzureichend</i>	
<i>Baden-Württemberg 1976 – 1999</i>	30 %	<i>Datenlage unzureichend</i>	<i>Datenlage unzureichend</i>	
<i>Baden-Württemberg 2000 – 2005</i>	30 %	33	11	33,3 %
<i>Baden-Württemberg 2006 – 2007 *</i>	25 %	26	5	19,2 %
Bayern gesamt		968	48	5,0
<i>Bayern 1995 - 1998</i>	kein Quorum	395	-	-
<i>Bayern 1999 - 2007 **</i>	10 - 20 %	573	48	8,4 %
Berlin (Bezirke)	15 % - Beteiligung	5	2	40,0 %
Brandenburg	25 %	135	10	7,4 %
Bremen	25 %	-	-	-
Bremerhaven	30 %	1	1	100,0 %
Hamburg (Bezirke)	kein Quorum	8	-	-
Hessen	25 %	99	17	17,2 %
Mecklenburg-Vorpommern	25 %	37	6	16,2 %
Niedersachsen	25 %	57	20	35,1 %
NRW gesamt		137	70	51,1 %
<i>NRW 1994 - 2000</i>	25 %	70	34	49 %
<i>NRW 2001 – 2007 ***</i>	20 %	67	36	54 %
Rheinland-Pfalz	30 %	49	13	26,5 %
Saarland	30 %	1	-	-
Sachsen	25 %	126	5	4,0 %
Sachsen-Anhalt	25 %	168	33	19,6 %
Schleswig-Holstein gesamt ****		128	23	18,0 %
<i>Schleswig-Holstein 1990 – 2001</i>	25 %	109	20	18,3 %
<i>Schleswig-Holstein 2002 – 2007</i>	20 %	19	3	15,8 %
Thüringen gesamt *****		20	0	0,0 %
Gesamt mit ausreichender Datenlage		2.175	294	13,5 %
Gesamt mit ausreichender Datenlage ohne Bayern		1.207	246	20,4 %

* Baden-Württemberg: Die Absenkung des Zustimmungsquorums trat am 6. August 2005 in Kraft. Die gewählte Zuordnung ist daher etwas ungenau.

** Bayern: Einführung des Zustimmungsquorums trat am 1. April 1999 in Kraft. Die gewählte Zuordnung ist daher etwas ungenau.

*** NRW: Die Absenkung des Zustimmungsquorums von 25 auf 20 Prozent trat am 1. April 2000 in Kraft. Die gewählte Zuordnung ist daher etwas ungenau.

**** Schleswig-Holstein: Die Absenkung des Zustimmungsquorums von 25 auf 20 Prozent trat am 5. Juli 2002 in Kraft. Die gewählte Zuordnung ist daher etwas ungenau.

***** In Thüringen galt bis 2002 ein Zustimmungsquorum von 30 Prozent. Seitdem gilt ein gestaffeltes Zustimmungsquorum von 20 – 25 %.

Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass die Fallzahl in Baden-Württemberg für 2006 - 2007 noch gering war. Nur für Nordrhein-Westfalen konnte die These nicht bestätigt werden, da die Quote sogar noch leicht von 49 auf 54 Prozent anstieg. Hier muss jedoch berücksichtigt werden, dass das Unterschriftenquorum in NRW bei der Reform nach bayerischem Vorbild nach Gemeindegröße gestaffelt (3 - 10 Prozent), das Zustimmungsquorum hingegen nicht wie in Bayern gestaffelt wurde. Ferner müssen, um den Zusammenhang noch genauer analysieren zu können, zukünftig weitere Einflussfaktoren wie etwa die Gemeindegröße oder das Thema berücksichtigt werden.¹⁴

c2) Bürgerentscheide, die das Quorum nicht erreichten (formale Betrachtung)

Weiterhin wurde die Fragestellung untersucht: Wie viele Bürgerentscheide einschließlich der Ratsreferenden erreichten formal das Gültigkeitskriterium nicht? Dabei wurde unabhängig davon, ob die Mehrheit im Sinne des Begehrens oder gegen das Begehren entschied, danach gefragt, ob diese den jeweils formal definierten Anteil der Stimmberechtigten überschritten hat. Exemplarisch werden die Daten für drei Bundesländer wiedergegeben und eine Gesamtabschätzung vorgenommen.

Tabelle 13: Bürgerentscheide, die das Abstimmungsquorum nicht erreicht haben

Bundesland	Benötigtes Zustimmungsquorum	Anteil der Bürgerentscheide, bei denen die Stimmenmehrheit das Quorum nicht erreicht hat *	Davon Mehrheit im Sinne des Begehrens	Davon Mehrheit nicht im Sinne des Begehrens
Bayern		7,5 %	5,0 %	2,5 %
<i>Bayern 1995-1998</i>	<i>kein Quorum</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<i>Bayern 1999-2007</i>	<i>10 - 20 %</i>	12,7 %	8,4 %	4,3 %
Hessen	25 %	22,2 %	17,2 %	5,0 %
Niedersachsen	25 %	40,4 %	35,1 %	5,3 %
Gesamt (Abschätzung) *		16,6 %	13,5 %	3,1 %

* Grundlage der Gesamtabschätzung waren diejenigen Bürgerentscheide, für welche die genauen Abstimmungsdaten bekannt waren.

Dabei zeigt die Gesamtabschätzung, dass bei 16,6 Prozent aller Bürgerentscheide die Stimmenmehrheit nicht dem Quorum entspricht. Hiervon war bei 13,5 Prozent die Abstimmungsmehrheit im Sinne des Begehrens, welches der Zahl der „unecht gescheiterten“ Bürgerentscheide (s. oben, c1 und Tab. 12) entspricht. In weiteren 3,1 Prozent der Fälle entschied sich die Mehrheit gegen die Vorlage, ohne dass diese Mehrheit den dem Quorum entsprechenden Anteil der Stimmberechtigten erreichte. In zwei der drei näher betrachteten Bundesländer, in Hessen und in Niedersachsen, macht dieser Wert sogar 5 Prozent aus. Dies legt die Vermutung nahe, dass die negativen Effekte von Abstimmungsquoren größer sind als in Tabelle 12 angenommen. Denn allein das Vorhandensein von Abstimmungsquoren beeinflusst den Meinungs- und Willensbildungsprozess.

Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens (Ja-Seite) sind also in höherem Maße von einem Abstimmungsquorum betroffen als die Opponenten, die in der Regel von der Gemeinderatsmehrheit und dem Bürgermeister vertreten werden. Während die Ja-Seite einer Fragestellung zwei Erfolgsbedingungen, nämlich Mehrheit der Abstimmenden und Erreichen des Abstimmungsquorums, erfüllen muss, kann sich die Nein-Seite darauf konzentrieren, dass die Ja-Seite das Abstimmungsquorum nicht erreicht. Dies führt vermutlich zu Abstimmungs- und Diskussionsboykotten. Der gesamte Bereich bedarf jedoch noch vertiefter Erforschung.

¹⁴ Auch spielen weitere Faktoren, welche die Abstimmungsbeteiligung beeinflussen, hierbei eine Rolle, etwa die Zusammenlegung mit einer Wahl, die Möglichkeit zur Briefwahl oder die Anzahl der Wahllokale.

V. Schlussfolgerungen und Ausblick

- (1) **Wachsender Bedarf an direkter Mitbestimmung:** Es gibt offenbar einen großen Bedarf an direkter Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger zwischen den Wahlen. Der starke Anstieg der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide seit Anfang der 90er Jahre, insbesondere seit 1996, belegt dies. Diese Entwicklung zeigt sich auch in einer vermehrten Initiierung von Volksbegehren in den Bundesländern sowie im internationalen Trend zu mehr direkter Demokratie. So hat sich nach Erhebungen des „Initiative and Referendum Institute“ die Zahl nationaler Volksabstimmungen in Europa von 129 in den Jahren 1981 - 1990 auf 248 in den Jahren 1991-2000 nahezu verdoppelt.
- (2) **Direktdemokratische Instrumente sind oft noch unbekannt.** Gleichzeitig ergab die Auswertung, dass bislang in nur etwa einem Fünftel der bundesdeutschen Gemeinden, Städte und Landkreise eine direktdemokratische Initiative stattfand. In den meisten Gemeinden der Bundesrepublik fand noch nie ein Bürgerbegehren statt und es konnten noch keine praktischen Erfahrungen gesammelt werden. Damit sind Bürgerbegehren noch relativ unbekannt und in großen Teilen Deutschlands ist ein sicherer Umgang mit dem Instrument noch nicht feststellbar, wenngleich der Bekanntheitsgrad und die Nutzung des Instruments in den letzten zehn Jahren erheblich gewachsen ist. Vor der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den 1990er Jahren war mitunter die Angst vorhanden, dass die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid missbräuchlich eingesetzt würden. Die mehrjährige Praxis zeigte, dass diese Angst inzwischen als unbegründet angesehen werden kann.
- (3) **Es gibt 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 weit aus schneller bekannt geworden und werden häufiger genutzt als in anderen Bundesländern. Thüringen, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern bilden diesbezüglich die bundesweiten Schlusslichter.
- (4) **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 Zustimmungsqoren: Abstimmungsboykotte fallen hier in besonders großer Zahl negativ auf.
- (5) **Hohe Verfahrenshürden bewirken spärliche Praxis:** 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.
- (6) **Hohe Zahl an unzulässigen Begehren:** Die Untersuchung ergab, dass sehr viele Bürgerbegehren scheiterten, da sie für unzulässig erklärt wurden oder im Bürgerentscheid am Abstimmungsquorum „unecht“ scheiterten, obwohl sie eine Mehrheit der Abstimmenden erreichten.

- (7) **Reformen sind notwendig und eine Tendenz hin zu bürgerfreundlichen Verfahren ist festzustellen:** Manche Länder haben reagiert und reformierten in den letzten Jahren – zum Teil sehr vorsichtig, zum Teil weiter gehend (z. B. Berlin 2005) – 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:

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

Weiterer Reformbedarf besteht bei:

- **Landkreise:** Mehrere Länder sollten Bürgerbegehren auf Landkreisebene einführen
- **Kostendeckungsvorschläge:** 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.
- **Information der Stimmbürger:** Die Qualität von direktdemokratischen Verfahren kann gesteigert werden, wenn überall offiziell eine gute und faire Information über den Inhalt von Bürgerbegehren und die Gegenposition bzw. Gegenvorschläge bereitgestellt wird. Als Vorbild kann das in der Schweiz auf allen Ebenen übliche „Abstimmungsbüchlein“ gelten.
- Eine **Auskunfts- und Beratungspflicht für die Verwaltung** würde die Zahl unzulässiger Begehren reduzieren.¹⁵
- **Frist für Korrekturbegehren:** Die Fristen für Korrekturbegehren sollten verlängert werden oder wie in Bayern, Hamburg und Berlin ganz wegfallen.

¹⁵ Vgl. hierzu insbesondere: Geitmann, Roland, 2008: Bürgerbegehren und -entscheide in anwendungsfreundlicher Regelung (Mehr Demokratie, Positionen Nr. 13).

Literaturhinweise und Internetquellen

Bull, Hans Peter (Hg.), 2001: Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg – unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg

Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg:
Datenbank kommunaler Bürgerbegehren: www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de

Geitmann, Roland, 2008: Bürgerbegehren und -entscheide in anwendungsfreundlicher Regelung
(Mehr Demokratie, Positionen Nr. 13): www.mehr-demokratie.de/positionen.html

Heußner, Hermann/Jung, Otmar (Hg.), 2008 (i. E.): Mehr direkte Demokratie wagen! München: Olzog

Jung, Otmar, 2005: Direkte Demokratie auf Landes- und Kommunalebene,
in: Politische Bildung 38 (2005), S. 24 - 39

Kost, Andreas (Hg.), 2002: Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW,
Schwalbach, Ts.: Wochenschau

Kost, Andreas (Hg.), 2005: Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung,
Wiesbaden: VS-Verlag

Mehr Demokratie e.V.: www.mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie, Datenbank Bürgerbegehren und Bürgerentscheide:
www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html

Mehr Demokratie, Volksbegehrensbericht 2005:
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/bund/pdf/vb-bericht2005.pdf

Mehr Demokratie e.V. 2007: Zweites Volksentscheid-Ranking. Die direktdemokratischen Verfahren der
Länder und Gemeinden im Vergleich: www.mehr-demokratie.de/ranking.html

Mittendorf, Volker 2008 (i. E.): Auswirkung von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürger-
begehren im Ländervergleich, in: Vetter, Angelika: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung,
Wiesbaden : VS Verlag

Schiller, Theo, 2002: Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt am Main/New York: Campus

Schiller, Theo, 2007: Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene, in Markus Freitag/Uwe
Wagschal (Hg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahme und Wirkungen im internationalen Vergleich,
Münster: Lit, S. 115 - 150

Anhang

Zeitlicher Verlauf der Einleitung direktdemokratischer Verfahren (Bürgerbegehren und Ratsreferenden) pro Jahr 1956 – 1989 (nur in Baden-Württemberg möglich)

Jahr der Einleitung	Neu eingeleitete Verfahren	Jahr der Einleitung	Neu eingeleitete Verfahren
1956	22	1973	9
1957	3	1974	6
1958	5	1975	1
1959	2	1976	3
1960	3	1977	8
1961	4	1978	14
1962	4	1979	11
1963	0	1980	15
1964	1	1981	10
1965	4	1982	7
1966	2	1983	7
1967	1	1984	7
1968	0	1985	17
1969	4	1986	16
1970	3	1987	10
1971	57	1988	16
1972	4	1989	5
GESAMT 1956-1989		281	

Zeitlicher Verlauf der Einleitung direktdemokratischer Verfahren (Bürgerbegehren und Ratsreferenden) pro Jahr 1990 – 2007 (in allen Bundesländern möglich; der Zeitpunkt der jeweiligen Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den einzelnen Bundesländern kann Tabelle 1 entnommen werden)

Jahr der Einleitung	Neu eingeleitete Verfahren	Jahr der Einleitung	Neu eingeleitete Verfahren
1990	30	1999	256
1991	44	2000	231
1992	39	2001	320
1993	80	2002	250
1994	87	2003	306
1995	230	2004	262
1996	484	2005	328
1997	467	2006	284
1998	297	2007	298
GESAMT 1990-2007		4.293	

Die Datenbank

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland

Die Daten zu diesem Projekt entstammen einem dauerhaft angelegten Rechercheprojekt mit Daten aus verschiedenen Quellen. Quellen sind unter anderem Veröffentlichungen der Innenministerien Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie parlamentarische Anfragen in den Landtagen verschiedener Länder. Darüber hinaus werden in regelmäßigen Abständen umfangreiche Internet- und Presserecherchen durchgeführt. Außerdem wird die Datenbank dankenswerter Weise von Mitarbeitern von Mehr Demokratie und der Forschungsstelle an der Universität Marburg, von Verwaltungen sowie von Bürgerinnen und Bürgern ergänzt und gepflegt. Die Daten werden durch Presse- und Verwaltungsnachfragen verifiziert. Datenrecherche und -pflege werden in einem Kooperationsprojekt des Vereins Mehr Demokratie mit der Forschungsstelle durchgeführt.

Da in den meisten Bundesländern keine amtliche Statistik geführt wird, handelt es sich nicht um eine vollständige Statistik zum Themenbereich, dennoch handelt es sich um die umfangreichste Datensammlung zu lokalen direktdemokratischen Beteiligungsverfahren.

Die Datenbank bietet Eintragungsmöglichkeiten sowie die Möglichkeit einfacher Recherchen (etwa nach Gemeinden/Städten) sowie zahlreiche automatisch generierte und aktualisierte Auswertungen.

Zu erreichen ist die Datenbank unter


www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de und über
www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html



Mehr Demokratie e.V.




Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin
Telefon 030-420 823-70 | Fax -80
info@mehr-demokratie.de | www.mehr-demokratie.de



Forschungsstelle Bürgerbeteiligung
und Direkte Demokratie
Universität Marburg | 35032 Marburg
Telefon 064 21-28-24 748



webmaster@forschungsstelle-direkte-demokratie.de
www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de



Spendenkonto 8858105 | BfS München | BLZ 700 20 500

