

Presse-Information  
Bürgerbegehrensbericht 2012  
05. September 2012

Anne Dänner  
Pressesprecherin  
Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Telefon 030-420 823 70  
Mobil 0178-816 30 17  
Fax 030-420 823 80  
presse@mehr-demokratie.de  
www.mehr-demokratie.de

05.09.2012

**Hinweis: Zur Erklärung der verwendeten Begriffe vgl. S. 11 des Bürgerbegehrensberichts.**

## Unsere Fragestellung

- Wie entwickelt sich die direkte Demokratie auf der kommunalen Ebene?
- Wie häufig und zu welchen Themen kam es in den einzelnen Bundesländern zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden?
- Zu welchen Ergebnissen führten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide?
- Wie wirken sich die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Ländern auf die Praxis aus?
- Wie ist es zu erklären, dass relativ viele Bürgerbegehren scheitern?
- Wie wirken sich Bürgerbegehren auf die derzeit besonders wichtige Frage der Energiewende aus?

## Ergebnisse im Überblick

- Deutschlandweit 5.929 direktdemokratische Verfahren auf Kommunalebene von 1956 (Einführung im ersten Bundesland) bis Ende 2011.
- Davon 5.027 von unten (durch Bürgerinnen und Bürger per Unterschriftensammlung) angestoßene Bürgerbegehren und 810 von oben (durch den Gemeinderat) initiierte Ratsreferenden. 92 Verfahren konnten nicht klar zugeordnet werden.
- In 2.806 Fällen kam es zum Bürgerentscheid.
- Die meisten Verfahren (über die Hälfte) fanden zwischen 2002 und 2011 statt. Allein 2011 wurden 300 Verfahren eingeleitet.
- 27 Prozent aller von unten initiierten Bürgerbegehren (1.340 von 5.027 wurden für unzulässig erklärt), die meisten davon im Saarland (53,3 Prozent unzulässig), die wenigsten in Bayern (15,5 Prozent unzulässig).
- 39,8 Prozent aller abgeschlossenen und ermittelbaren Verfahren (2.136 von 5.367) waren erfolgreich im Sinne der Initiatoren (bei Ratsreferenden im Sinne des Gemeinderats bei Bürgerbegehren im Sinne der Initiative). Dafür musste nicht zwingend ein Bürgerentscheid stattfinden. In 613 Fällen etwa wurde ein entsprechender Beschluss des Gemeinderats ohne Bürgerentscheid erreicht, in 60 Fällen kam es zum Kompromiss.
- Betrachtet man nur die Abstimmungen, waren von den durch Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheiden 48,8 Prozent erfolgreich im Sinne der Initiatoren. Von oben angestoßene Ratsreferenden hatten eine Erfolgsquote von 60,4 Prozent.
- 13,3 Prozent aller Bürgerentscheide scheiterten unecht: Obwohl die Vorlage die Mehrheit der Stimmen erhielt, war der Entscheid ungültig, da das Abstimmungsquorum nicht erreicht wurde.
- Bayern ist Spitzenreiter: 40 Prozent aller Verfahren (2.260) fanden in Bayern statt.

- Berücksichtigt man Gemeindezahl und Praxisjahre, gibt es am häufigsten direktdemokratische Verfahren in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sowie in den Flächenländern NRW, Bayern und Hessen.
- An Bürgerentscheiden, die durch Bürgerbegehren ausgelöst wurden, beteiligten sich durchschnittlich 47,9 Prozent der Abstimmungsberechtigten. An vom Gemeinderat initiierten Abstimmungen (Referenden) nahmen durchschnittlich 55,2 Prozent teil.

## Spitzenreiter

- 2.260 Verfahren in Bayern, davon 1.930 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 1.315 Bürgerentscheide.
- 705 Verfahren in Baden-Württemberg, davon 521 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 302 Bürgerentscheide.
- 628 Verfahren in NRW, davon 615 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 170 Bürgerentscheide.
- Gemeinden mit den **meisten Bürgerbegehren: Hamburg-Wandsbek** (28 Bürgerbegehren, 1 Bürgerentscheid), Augsburg (22 Bürgerbegehren, 5 Bürgerentscheide), München (21 Bürgerbegehren, 8 Bürgerentscheide)
- Betrachtet man die Bürgerbegehren pro Jahr, liegt Bayern mit durchschnittlich 141 Verfahren pro Jahr klar vorne, gefolgt von NRW mit 37 Verfahren pro Jahr. Grund für diese Spitzenstellung sind die besonders anwendungsfreundlichen Regelungen.
- Berücksichtigt man die Gemeindezahl, findet in NRW in einer Gemeinde durchschnittlich alle 12 Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum statt; in Bayern kommt es pro Gemeinde durchschnittlich alle 14 Jahre zu einem direktdemokratischen Verfahren.

## Schlusslichter

- 6 direktdemokratische Verfahren in Bremen, alle von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 1 Bürgerentscheid.
- 15 direktdemokratische Verfahren im Saarland, alle von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; kein Bürgerentscheid.
- Betrachtet man die Bürgerbegehren pro Jahr, liegt Bremen mit nicht einmal einem Verfahren pro Jahr ganz hinten. Auch im Saarland findet nur rund ein Verfahren pro Jahr statt.
- Berücksichtigt man die Gemeindezahl, liegt Rheinland-Pfalz ganz hinten: Eine Gemeinde erlebt dort nur alle 234 Jahre ein Bürgerbegehren; in Mecklenburg-Vorpommern kommt es durchschnittlich alle 146 Jahre zu einem direktdemokratischen Verfahren.
- Reformen, insbesondere was Themenausschlüsse und hohe Quoren angeht, bleiben also dringend notwendig.

## Themenschwerpunkte

- Themenschwerpunkte: Wirtschaftsprojekte (18 Prozent), Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (17 Prozent); Verkehrsprojekte (16 Prozent).
- Die Themenzusammensetzung unterscheidet sich je nach Bundesland stark und ist u.a. von den Zulässigkeitsregelungen im jeweiligen Land abhängig.
- In sieben Bundesländern ist etwa der Themenbereich „Bauleitplanung“ für Bürgerbegehren ausgeschlossen. Der Anteil an Bürgerbegehrens-Themen, die durch Bauleitplanung beeinflusst

werden, beträgt aber 43,2 Prozent. In vielen Bundesländern sind also Bürgerbegehren zu einem Themenkomplex, der die Bevölkerung offenbar umtreibt, durch die restriktiven gesetzlichen Regelungen von vorneherein zum Scheitern verurteilt.

## **Erfolge und Misserfolge**

- Vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatoren.
- In knapp 22 Prozent aller direktdemokratischen Verfahren auf Gemeindeebene fiel der Bürgerentscheid zu Gunsten der Vorlage des Bürgerbegehrens aus.
- In 11 Prozent der Fälle wurde ein Kompromiss erzielt oder das Begehren durch einen Gemeinderatsbeschluss erledigt.
- 27 Prozent der von unten initiierten Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt. Gründe für die Unzulässigkeit waren neben zu wenigen Unterschriften etwa Themenausschlüsse, fehlende Kostendeckungsvorschläge, Formfehler.
- 6,3 Prozent aller Verfahren scheiterten unecht im Bürgerentscheid, d.h. sie erhielten zwar die Mehrheit der Stimmen, konnten das geforderte Quorum aber nicht überspringen.
- Betrachtet man nur die 2.806 Verfahren, die zum Bürgerentscheid kamen, scheiterten sogar 13,3 Prozent (373) an der Abstimmungshürde.
- In einigen Bundesländern ist eine intensive direktdemokratische Praxis auf Gemeindeebene zu beobachten. Insgesamt führen aber hohe Verfahrensanforderungen und bürgerunfreundliche Regelungen noch immer dazu, dass mehr als die Hälfte der Gemeinden in der Bundesrepublik noch keinerlei direktdemokratische Erfahrungen sammeln konnte.

## **Exkurs: Bürgerbegehren zu Energiethemen**

- Insgesamt fanden bisher 175 Verfahren zu Energiethemen statt.
- Drei Viertel dieser Verfahren verteilen sich auf die Länder Bayern (69), Nordrhein-Westfalen (33) und Schleswig-Holstein (32).
- Die größte Gruppe von Verfahren bildet mit 36 Fällen der Themenkomplex „Eigenständigkeit von Stadtwerken“. In 56 Fällen sollte die (Teil-)Privatisierung oder der Verkauf von Stadtwerken verhindert werden, 24 davon erreichten einen Erfolg oder Teilerfolg. Nur fünf Begehren richteten sich gegen Stadtwerke.
- Mit Biomasseanlagen beschäftigten sich 25 Begehren, wobei die Mehrzahl (20) gegen solche Anlagen gerichtet war, fünf Begehren sprachen sich für Biomasseanlagen aus. Sechs der Bürgerbegehren zum Thema Biomasse wurden für unzulässig erklärt. Betrachtet man die Ergebnisse der Bürgerentscheide, zeigt sich eine leichte Tendenz zu Gunsten von Biomasse (vier Entscheide ablehnend, fünf Entscheide zustimmend).
- In Bezug auf Solaranlagen fanden 24 Bürgerbegehren statt, 13 davon richteten sich gegen solche Anlagen, elf plädierten dafür. Betrachtet man die Bürgerentscheide zum Thema, ergibt sich eine Tendenz pro Solarenergie (elf Entscheide zustimmend, sieben Entscheide ablehnend).
- In 43 Fällen waren Windenergieanlagen Gegenstand von Bürgerbegehren, wobei sich 29 Begehren gegen solche Anlagen richteten und 14 dafür aussprachen. Im Bürgerentscheid wurden Windkraftanlagen in 24 Fällen abgelehnt und in 12 Fällen befürwortet.
- Insgesamt kann das Vorurteil, Bürgerbegehren seien Ausdruck von Technologiefeindlichkeit und Bremsklotz für erneuerbare Energien also nicht bestätigt werden.